

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 19 juin 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :

1°) - *le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes,*

2°) - *le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990.*

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Michel d'Aillieres, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, *secrétaires* ; Paul Alduy, Jean-Luc Becart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gerard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclucque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2028, 2055, 2058 et T.A. 483.

Sénat : 354 et 356 (1990-1991)

Traites et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I - UNE GENESE LABORIEUSE	7
1. Une initiative franco-allemande	7
a. L'impulsion : le sommet franco-allemand de Rambouillet (28-29 mai 1984)	9
b. Le premier résultat : l'accord franco-allemand du 13 juillet 1984 dit de Sarrebruck	9
2. L'élargissement	12
a. L'association du Benelux : de l'Accord à la Convention de Schengen	13
b. L'adhésion de l'Italie	16
c. L'Espagne et le Portugal, observateurs	18
3. Les difficultés des négociations	18
a. Le contexte	19
<i>a1. Le terrorisme</i>	19
<i>a2. L'immigration</i>	20
<i>a3. L'unification allemande</i>	20
b. Le texte	21
<i>b1. Les conceptions divergentes des négociateurs</i>	21
<i>b2. La position française</i>	23
II - LA CONVENTION SCHENGEN : UNE ÉTAPE IMPORTANTE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE	25
1. L'ouverture des frontières intérieures	25
a. L'abolition des contrôles fixes aux frontières intérieures	25
<i>a1. Le principe de suppression des contrôles</i>	25

	<u>Pages</u>
<i>a2. Les exceptions au principe</i>	26
b. Le report des contrôles aux frontières extérieures	27
<i>b1. La définition des frontières extérieures</i>	27
<i>b2. Les conditions de franchissement des frontières extérieures</i>	28
<i>b3. Les contrôles effectués aux frontières extérieures</i>	29
<i>b4. Le rôle des transporteurs dans la lutte contre l'immigration irrégulière</i>	34
c. Le séjour et la circulation des étrangers	36
<i>c1. Le séjour des étrangers : vers une politique commune des visas ?</i>	36
<i>c2. La circulation des étrangers dans "l'espace Schengen"</i>	39
<i>c3. Le cas des demandeurs d'asile</i>	42
2. Le renforcement de la coopération en matière de sécurité ..	45
a. La coopération policière	45
<i>a1. L'observation</i>	46
<i>a2. Le droit de poursuite</i>	48
<i>a3. La création d'un réseau de communication</i>	50
<i>a4. L'échange d'informations</i>	52
<i>a5. Le détachement des fonctionnaires de liaison</i>	53
b. La coopération judiciaire	54
<i>b1. L'entraide judiciaire</i>	54
<i>b2. L'extradition</i>	55
<i>b3. La transmission de l'exécution des jugements répressifs</i> ..	56
<i>b4. L'application du principe "Ne bis in idem"</i>	56
c. La lutte contre les stupéfiants	57
<i>c1. L'amorce d'une politique commune de lutte contre la drogue</i>	57
<i>c2. L'encouragement à la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants</i>	58
<i>c3. Les stipulations concernant le commerce et les transports licites de stupéfiants</i>	59

	<u>Pages</u>
d. Le système d'information Schengen	59
<i>d1. Fonctionnement du système</i>	59
<i>d2. Les garanties entourant la création du SIS</i>	65
<i>d3. La mise en oeuvre pratique du système d'information Schengen</i>	67
e. L'harmonisation des réglementations sur les armes à feu et les munitions	69
3. L'application de la convention	70
a. Le Comité exécutif	70
<i>a1. Composition</i>	70
<i>a2. Missions et fonctionnement</i>	70
b. Les conditions d'application de la convention	73
<i>b1. L'entrée en vigueur de la convention</i>	73
<i>b2. La condition suspensive générale à la mise en vigueur de la convention : le point 1 de l'Acte final</i>	73
<i>b3. La condition suspensive relative à l'adoption par les Etats contractants d'une législation sur la protection des données à caractère personnel</i>	74
c. Le contrôle des dispositifs concurrents	75
<i>c1. Information sur les négociations</i>	75
<i>c2. Nécessité d'un accord des Etats parties pour la mise en oeuvre de mesures d'allègement de contrôle avec des Etats tiers</i>	75
d. La compatibilité avec le droit communautaire	75
<i>d1. Le principe de compatibilité</i>	75
<i>d2. La prééminence du droit communautaire</i>	76
e. L'adhésion de nouveaux Etats à la convention	76
<i>e1. La limitation aux Etats membres de la Communauté</i>	76
<i>e2. Les modalités de l'adhésion</i>	76
f. Le cas des DOM-TOM	77

III - PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA CONVENTION DE SCHENGEN	79
1. De l'Europe des Douze à l'Europe des Six ?	79
2. Le retour à la coopération intergouvernementale	82
3. L'équilibre entre la mise en oeuvre de la libre-circulation et la préservation de la sécurité des citoyens sera-t-il assuré au moment de l'entrée en vigueur de la convention ?	85
4. La convention et la maîtrise des flux migratoires	87
Les conclusions de votre rapporteur	88
Examen en commission	92
Travaux de la commission	97
ANNEXES :	
1. Intervention de M. Antoine Noël, délégué pour la France du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, devant la commission, le 5 juin 1991	117
2. Note d'Amnesty International sur la conclusion d'application de l'accord de Schengen	125

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser l'approbation de la convention d'application de l'Accord de Schengen.

Signée le 19 juin 1990, cette convention supprime les contrôles fixes aux frontières communes de la Belgique, des Pays-Bas, du Luxembourg, de l'Allemagne et de la France. Elle fixe des règles en matière d'entrée et de séjour des étrangers et prévoit des mesures destinées à renforcer la sécurité sur le territoire de ces Etats.

Compte tenu de l'importance de ce texte, votre rapporteur s'est attaché à en faire une étude aussi objective et complète que possible.

Après avoir présenté sa genèse, votre rapporteur analysera son contenu avant d'aborder les problèmes de fond soulevés par la convention.

I - UNE GENÈSE LABORIEUSE

Plus de cinq ans se sont écoulés entre la signature de l'Accord de Schengen et celle de sa convention d'application.

De fait, ces deux textes sont nés d'un échec.

Les travaux de la Communauté sur la libre-circulation des personnes n'ont pas progressé aussi rapidement qu'il avait été espéré. Engagés au début des années quatre-vingts, relancés par le Conseil européen de Fontainebleau les 25-26 juin 1984, puis par l'adoption de l'Acte unique, ils n'ont pas encore abouti à ce jour.

Face au piétinement du dossier de la libre-circulation au sein des institutions communautaires, et pour marquer leur volonté de relance de la construction européenne, la France et l'Allemagne ont pris l'initiative d'alléger les contrôles à leurs frontières communes.

Les pays du Benelux se sont rapidement associés à cette initiative. L'Accord de Schengen prévoyant la suppression des contrôles aux frontières entre la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, fut ainsi signé le 14 juin 1985. Son application exigeait l'élaboration de mesures concrètes. La convention qui nous est aujourd'hui présentée regroupe ces mesures.

1. Une initiative franco-allemande

Au début des années quatre-vingts la construction communautaire semble marquer le pas. A cet égard, 1983 apparaît comme une année noire. L'élargissement de l'Europe des dix à l'Espagne et au Portugal fait l'objet de très vives discussions. Le problème du financement de la communauté, et en particulier de l'adoption d'une discipline budgétaire, se révèle de plus en plus

délicat. La question de la contribution britannique au budget communautaire, qui bloque nombre de dossiers depuis 1979, demeure sans règlement.

De fait, les Conseils européens de Stuttgart (17-19 juin 1983), d'Athènes (4-6 décembre 1983) ne permettent pas d'aboutir à une "relance" de l'Europe.

Le Conseil de Bruxelles (19-20 mars 1984), sous la présidence française, malgré une préparation intensive, est lui aussi un échec. Les participants ne parviennent pas à s'entendre sur le problème récurrent de la correction de la contribution britannique au budget des Communautés.

C'est dans ce contexte que la France et l'Allemagne, soucieuses d'éviter un enlisement de la construction européenne, décident alors de renforcer leur coopération.

De fait, "l'axe franco-allemand" comme il est coutume de l'appeler, donnera son plein effet tant sur le plan communautaire que sur le plan bilatéral.

Ainsi, lors du conseil européen de Fontainebleau (25-26 juin 1984), un accord est trouvé sur le montant de la compensation octroyée au Royaume-Uni pour alléger sa contribution au budget de la Communauté. Cette avancée permet de débloquer deux autres problèmes relatifs au financement communautaire, la création de nouvelles ressources propres par relèvement du plafond de la TVA, et la mise en oeuvre d'une discipline budgétaire et financière. Par ailleurs, deux comités sont créés, chargés d'avancer des propositions, l'un en matière d'amélioration du fonctionnement de la coopération européenne (Comité ad hoc pour les questions institutionnelles dit comité Dooge), et l'autre en ce qui concerne "l'Europe des citoyens" (Comité dit Adonnino du nom de son président italien). Ce comité Adonnino, chargé de "renforcer et promouvoir l'identité et l'image de la Communauté auprès de ses citoyens et dans le monde", avait pour mandat d'élaborer des propositions pour l'institution d'un document unique pour la circulation des marchandises ; pour la suppression de toutes les formalités de police et de douane aux

frontières intercommunautaires en matière de circulation des personnes ; pour l'équivalence des diplômes ; pour la création d'un drapeau, d'un hymne, d'équipes sportives, d'une monnaie européenne et la banalisation des postes frontières.

Un mois auparavant, cependant, s'était tenu le 43^e sommet franco-allemand de Rambouillet (28-29 mai 1984) au cours duquel fut décidé notamment un allègement des contrôles aux frontières des deux pays.

a) L'impulsion : le sommet franco-allemand de Rambouillet (28-29 mai 1984)

C'est lors du sommet franco-allemand de Rambouillet que le Président de la République française et le Chancelier fédéral d'Allemagne ont directement décidé du principe de l'abolition de toutes formalités pour les personnes circulant entre la France et l'Allemagne.

Cette décision s'inscrivait dans une double volonté : développer la coopération franco-allemande et faciliter les échanges entre les deux pays d'une part, trouver des solutions qui, proposées et étendues progressivement à tous les pays de la communauté, seraient susceptibles de relancer la construction européenne, d'autre part.

Plusieurs réunions de travail franco-allemandes eurent lieu après le sommet de Rambouillet. Elles permirent d'élaborer le texte de l'accord relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande signé à Sarrebrück le 13 juillet 1984.

b) Un premier résultat : l'accord franco-allemand du 13 juillet 1984, dit de Sarrebruck

Cet accord, passé quasiment inaperçu, prévoyait trois étapes pour aboutir à la suppression des contrôles à la

frontière franco-allemande pour les ressortissants des Etats-membres de la Communauté européenne.

. Dans un premier temps, et dès l'entrée en vigueur de l'accord, devaient être mises en place des mesures d'allègement et de groupement des contrôles.

Ainsi les contrôles approfondis devaient être limités à des sondages ou à des cas douteux, les autorités de police et de douane devant se limiter, en règle générale, à une simple "surveillance visuelle" des véhicules franchissant la frontière à vitesse réduite. Afin de faciliter cette surveillance, les ressortissants de la communauté pouvaient apposer sur le pare-brise de leur véhicule un disque vert signifiant qu'ils respectaient les règlements relatifs au franchissement de frontières.

Par ailleurs, des contrôles groupés devaient être institués dès juillet 1984 aux points frontières de Sarrebruck-Forbach, Ottmarsheim-Neuenburg et Beinhem-Iffezheim.

. Dans un second temps, et avant octobre 1984, la France et l'Allemagne s'engageaient en particulier à :

- rechercher les moyens de transférer aux frontières externes des deux Etats les contrôles effectués jusqu'alors à la frontière franco-allemande,
- préparer l'harmonisation de leurs règles respectives de délivrance des visas,
- renforcer la coopération entre leurs services de douane et de police,
- prendre des initiatives communes au sein des Communautés afin d'obtenir notamment : le relèvement des franchises accordées aux voyageurs, la perception uniforme dans le pays de départ de l'impôt sur le chiffre d'affaires pour les prestations de transport touristique à l'intérieur de la CEE, l'harmonisation de la fiscalité sur le carburant diesel,
- développer leur coopération en vue d'instaurer un échange systématique des données nécessaires pour le dédouanement des

marchandises et d'introduire un document unique destiné à la saisie de ces données.

. Enfin, il était prévu qu'avant le 31 décembre 1988 :

- les contrôles groupés puissent être généralisés,
- les législations en matière de droit des étrangers, de stupéfiants, de transport des armes et de délivrance de passeports soient harmonisées,
- l'harmonisation des taux de TVA et des accises au sein des Communautés soit poursuivi à l'initiative des deux parties.

Dans la pratique, plusieurs mesures ont été prises dès l'été 1984 afin de grouper les contrôles, de diminuer -voire supprimer- les temps d'attente à la frontière, de coordonner la signalisation routière des horaires d'ouverture des postes et l'organisation des formalités de dédouanement. Il est indéniable que l'Accord de Sarrebruck a facilité la circulation entre la France et l'Allemagne. Il convient toutefois de noter qu'il a été tenu pour responsable, par de nombreux observateurs, du fort accroissement des entrées d'immigrés, en particulier turcs, sur le territoire de la République en provenance d'Allemagne.

Par ailleurs, des groupes de travail ont été institués avec pour objectif d'étudier de manière systématique et approfondie les mesures envisagées par l'accord.

Parallèlement à la mise en oeuvre de l'accord de Sarrebruck des contacts ont été pris à partir de février 1985 avec le Benelux. Ils ont abouti à élargir ces groupes de travail à la Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg. L'objectif était alors de parvenir à un accord à cinq avant l'été 1985. C'est dans ce cadre qu'a été préparé le texte qui est devenu l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

Les modalités d'application de l'accord de Sarrebruck n'ont plus dès lors été séparées des contacts et entretiens qu'impliquait l'accord de Schengen, et notamment des négociations de sa convention d'application.

Cela n'a cependant pas empêché le maintien et le développement des contacts bilatéraux entre la France et l'Allemagne. Ainsi, à partir du deuxième semestre 1989, une commission franco-allemande régionale sur les questions de sécurité a été instituée. Elle réunit les autorités compétentes du Bade-Wurtemberg, d'une part, d'Alsace et de Lorraine d'autre part, pour étudier les modalités pratiques d'une coopération policière transfrontalière.

2. L'élargissement

L'initiative de Rambouillet s'inscrivait dans le cadre d'une relance de la construction européenne et non pas seulement dans celui des relations bilatérales franco-allemandes.

Cela explique que très rapidement des contacts aient pu être pris avec les pays du Benelux. Les négociations engagées aboutirent à la conclusion de l'accord de Schengen, puis de sa convention d'application.

L'Italie manifesta son intérêt pour la convention dès avant sa signature. Un accord d'adhésion a ainsi pu être élaboré. Son approbation devra être autorisée par le Parlement en même temps que la ratification de la convention de Schengen.

L'Espagne et le Portugal enfin ont d'ores et déjà exprimé leur volonté d'adhérer à la convention.

a) L'association du Benelux : de l'Accord à la convention de Schengen

Comme votre rapporteur l'a indiqué précédemment, des contacts furent pris avec le Benelux dès février 1985.

Une première réunion ministérielle des cinq pays s'est ainsi tenue à Bruxelles, le 27 février 1985.

Elle a été suivie de plusieurs réunions d'un groupe dit de négociation entre février et mai 1985, qui ont abouti à la signature de l'accord de Schengen, le 14 juin 1985.

Précisons tout de suite que cet accord se présentait plutôt comme une sorte de déclaration d'intention et d'objectifs à atteindre que comme une convention juridiquement contraignante.

Il prévoyait deux séries de mesures :

. Les premières, "applicables à court terme", et qui reprenaient pour la plupart celles de l'accord de Sarrebruck, consistaient en :

- La mise en place d'une simple surveillance visuelle des véhicules de tourisme franchissant à vitesse réduite la frontière ;
- L'institution de contrôles groupés aux postes frontaliers ;
- Le renforcement de la coopération en matière de lutte contre la criminalité, en particulier le trafic de drogue et d'armes ; contre l'immigration irrégulière ; contre la fraude fiscale, douanière et la contrebande, et contre les mouvements irréguliers de capitaux ;
- La simplification des modalités de passage des frontaliers ;

- La réduction du temps d'arrêt aux frontières communes dû au contrôle des transports professionnels des personnes par route ;
- La suppression de certains contrôles relatifs au transport transfrontalier de marchandises (temps de conduite et de repos, poids et dimensions des véhicules utilitaires, état technique des véhicules) ;
- L'harmonisation des régimes d'autorisation de transport routier professionnel ;
- La simplification des formalités aux frontières pour les transports ferroviaires et fluviaux.

. Les secondes, "applicables à long terme" et dont la plus importante était l'engagement de supprimer, avant le 1er janvier 1990, les contrôles aux frontières communes et de transférer ces contrôles aux frontières externes de "l'espace Schengen". Les parties devaient par ailleurs prendre des *"mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité et faire obstacle à l'immigration illégale de ressortissants d'Etats non membres de la communauté"*.

Après la signature de cet accord, des négociations se sont ouvertes pour arrêter les mesures concrètes nécessaires à son application. Ces mesures figurent dans la convention qui nous est aujourd'hui présentée.

Le dispositif de négociation a été organisé autour d'une réunion ministérielle semestrielle. Les cinq Etats ont présidé tour à tour aux travaux. La France était représentée par l'autorité ministérielle ayant en charge les Affaires européennes.

Au niveau administratif, les négociations ont été menées par le "groupe central de négociation" au sein duquel chaque pays désigna un chef de délégation unique.

En ce qui concerne la France, ce chef de délégation a été désigné par le Premier ministre et placé sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères. Les délégations ont toujours eu un caractère

interministériel en fonction des thèmes abordés. Les ministères des Affaires étrangères, de l'Economie, des Finances et du Budget (douanes), de la Justice, de l'Intérieur, des Transports ont été régulièrement associés aux négociations.

Les travaux ont été répartis par le groupe central de négociation, qui se réunissait lui-même deux ou trois fois par semestre, en quatre groupes de travail :

- Police et sécurité ;
- Circulation des personnes ;
- Transports ;
- Douanes et marchandises.

Les groupes de travail ont eux-mêmes proposé et obtenu la création de plusieurs sous-groupes spécialisés : lutte contre les stupéfiants, échanges de renseignements, transmissions, système d'information Schengen (Groupe de travail permanent SIS), coopération judiciaire, droit d'asile, police-douanes...

La majeure partie de la convention était rédigée à la fin de 1988. L'année 1989 a été consacrée aux arbitrages portant sur les sujets les plus délicats, notamment le système d'information Schengen ; le droit de poursuite et d'observation ; la lutte contre le trafic de stupéfiants ; la situation particulière des aéroports.

C'est au cours de leurs dernières réunions du 13 novembre 1989 que les ministres et secrétaires d'Etat ont arrêté leurs dernières décisions. La signature de la convention était prévue pour le 15 décembre 1989. Elle a dû cependant être différée, à la demande de la République fédérale d'Allemagne, jusqu'au 19 juin 1990. (1)

Il convient de noter que la commission des Communautés n'a pas été réellement associée à la négociation de l'Accord de Schengen. En revanche, elle a pu participer activement aux travaux concernant la Convention d'application de l'accord. Dans un premier temps, elle a pris part aux réunions ministérielles. Puis, elle a pu être présente et intervenir régulièrement lors des réunions du "groupe central de négociation". Elle a ainsi pu faire valoir -et prévaloir dans bien des cas- son point de vue. Aussi s'estime-t-elle aujourd'hui satisfaite par la convention.

b) L'adhésion de l'Italie

La France et l'Italie ont manifesté leur volonté de parvenir à un allègement des contrôles à leur frontière commune lors du sommet franco-italien de Florence, le 14 juin 1985.

L'Italie a cependant souhaité inscrire cet objectif dans le cadre de l'accord de Schengen. Ainsi a-t-elle effectué une démarche auprès des Etats parties à l'accord en avril 1987.

Des réunions techniques d'information entre le groupe de Schengen et l'Italie se sont tenues à partir d'octobre 1987. L'Italie a par ailleurs été associée en qualité d'observateur aux négociations de la convention d'application.

Quatre problèmes se posaient :

- Devait-on adapter la teneur de la convention à la situation particulière de l'Italie ? A cette question, il a d'emblée été répondu par la négative ;
- La liste des pays soumis à visas pour les cinq pays du groupe Schengen pouvait-elle être acceptée par l'Italie ? En effet, les ressortissants d'un certain nombre de pays inscrits sur cette liste, notamment du Maghreb, n'était pas jusqu'alors soumis à visa par

l'Italie. L'Italie en définitive a décidé d'exiger un visa pour ces ressortissants.

- Quelles modifications de la législation et de l'organisation administrative italienne seraient-elles nécessaires pour parvenir à un niveau d'efficacité des contrôles aux frontières satisfaisant ?

- Enfin, la France, seul pays du groupe Schengen à avoir une frontière commune avec l'Italie, demandait que soit élaboré un accord bilatéral de réadmission.

Dans le courant de l'année 1988, un premier questionnaire fut ainsi adressé à l'Italie, complété au premier semestre 1989 par un questionnaire plus détaillé.

En décembre 1989, lorsque le texte de la convention est apparu définitivement mis au point, une nouvelle demande italienne a manifesté la volonté de ce pays de se rallier sans réserve au texte élaboré par le groupe Schengen.

A partir de juin 1990, un dispositif a été mis en place pour permettre un examen technique approfondi des réponses fournies par l'Italie. Deux comités mixtes ont été installés à cet effet. Ils ont tenu plusieurs réunions sous présidence française entre juillet et novembre 1990. L'Italie a pris toutes les dispositions pour aligner sa politique de visas sur celle des partenaires de Schengen.

Sur le plan bilatéral franco-italien, un accord de réadmission a été conclu. Il a été signé à Rome le 6 décembre 1990.

Enfin, la signature de l'accord d'adhésion de l'Italie à la convention d'application de l'accord de Schengen a pu être recueillie le 27 novembre 1990, lors de la réunion ministérielle du groupe de Schengen à Paris.

c) L'Espagne et le Portugal, observateurs

L'Espagne et le Portugal ont rapidement manifesté leur intérêt pour la convention d'application de l'accord de Schengen. L'Espagne avait déjà, alors qu'elle présidait la Communauté fait un certain nombre de propositions visant à la suppression des contrôles aux frontières intercommunautaires. Elle a obtenu avec le Portugal le statut d'observateur auprès du groupe de Schengen le 27 novembre 1990.

Lors de son audition devant votre commission le 23 mai 1991, Madame Elizabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, a par ailleurs indiqué que l'Espagne et le Portugal adhèreraient sans doute à la convention d'ici à la fin de 1991. De fait, l'Espagne devrait adhérer à la Convention le 25 juin 1991 selon les déclarations du secrétaire d'Etat espagnol aux Affaires communautaires. Le Portugal pourrait en faire de même. Mme Elizabeth Guigou a par ailleurs fait part de l'intérêt manifesté par le Danemark à l'égard de la convention.

3. Les difficultés des négociations

Plus de cinq années se sont écoulées entre la signature de l'accord de Schengen (14 juin 1985) et celle de sa convention d'application (19 juin 1990).

Ce délai témoigne des difficultés considérables auxquelles la négociation du texte qui vous est aujourd'hui présenté a dû faire face.

Ces difficultés ont été de deux ordres. Les premières ont tenu au contexte de l'époque marquée par des vagues successives de terrorisme, de vives polémiques sur l'immigration, puis par l'unification allemande. Les secondes ont concerné la teneur du texte même de la convention.

a) Le contexte

Au moins trois éléments se sont conjugués pour inciter les gouvernements à une grande prudence en matière de suppression des contrôles aux frontières : le développement du terrorisme, l'extrême sensibilité des populations au sujet de l'immigration, l'unification allemande, enfin.

a1) *Le terrorisme*

Le début des années quatre-vingts fut marqué, chacun s'en souvient, par des vagues successives de terrorisme.

Sans qu'il soit nécessaire de refaire l'historique complet de cette tragique et douloureuse période, il convient cependant de rappeler que l'Europe occidentale, et plus particulièrement la France, eurent à subir trois séries d'actions terroristes.

. Au début de la décennie, les commandos terroristes de l'ASALA -Armée secrète arménienne de libération de l'Arménie- multiplient les prises d'otage, les assassinats et les attentats à la bombe. Un attentat commis à l'aéroport d'Orly le 15 juillet 1983 fera huit morts et une cinquantaine de blessés.

. A partir de 1985, on assiste à une recrudescence de ce que l'on a pu appeler "l'euroterrorisme". La Fraction Armée rouge en Allemagne, les Brigades rouges en Italie, les Cellules communistes combattantes en Belgique, Action directe en France, et les groupes qui leur sont liés lancent une série d'actions meurtrières. Leurs cibles sont des responsables de l'administration, des armées et des milieux d'affaires ainsi que des installations militaires ou économiques (bases aériennes, sièges d'entreprises et d'organisations internationales ...). En une année, dix personnes sont ainsi assassinées.

. La France subit par la suite une nouvelle vague de terrorisme liée à la situation du Proche et du Moyen-Orient. En février, en juin, en septembre 1986 des bombes explosent dans de nombreux lieux publics parisiens. Elles font plusieurs morts et de nombreux blessés. L'attentat le plus meurtrier, avec sept morts et cinquante et un blessés, a lieu le 17 septembre 1986 rue de Rennes.

a2) L'immigration

Les années 1980 sont aussi celles où le problème de l'immigration occupe le devant de la scène.

En France, entre 1980 et 1989, ce ne sont pas moins de cinq lois qui sont adoptées sur l'immigration. Le débat sur la présence des étrangers sur le territoire national qui débute dès 1973-1974 prend une ampleur nouvelle surtout à partir de 1984. Il n'est encore clos.

Loin d'être une exclusivité française, il se développe aussi dans les autres pays européens en particulier en Allemagne et en Belgique, pays qui comptent respectivement 7 et 10 % d'immigrés.

Dans ces pays comme en France, des mesures sont prises pour freiner l'arrivée de nouveaux immigrants. Elles prennent notamment la forme de contrôles plus sévères aux frontières.

a3) L'unification allemande

Le texte de la convention d'application de Schengen a été adopté lors d'une réunion ministérielle à Bonn le 13 novembre 1989, sous réserve de mises au point textuelles confiées aux juristes-linguistes et au groupe central de négociation.

Cependant la convention avait été négociée avant la réunification allemande. Afin de tenir compte de l'évolution de l'Allemagne de l'Est, et dans la perspective de son intégration automatique à "l'espace Schengen", la République fédérale d'Allemagne souhaitait qu'une déclaration annexe précise que "*la RDA n'est pas un pays étranger par rapport à la RFA*". Il convient d'ajouter que le statut de Berlin se prêtait mal à l'époque à une application de la convention.

Sans remettre en cause le texte adopté en 1989, la République fédérale d'Allemagne a donc demandé à ce que la signature de la convention n'intervienne pas tant que l'avenir de la réunification allemande n'aurait pas été confirmé par les élections du 16 mars 1990. Aussi, à la suite de démarches effectuées à l'initiative de la présidence néerlandaise, il a été convenu de reprendre contact en avril 1990. Cet intervalle de temps a été mis à profit pour régler un certain nombre de points délicats, notamment en matière de droit d'asile. Il était alors devenu possible de considérer que les frontières extérieures de Schengen correspondaient aux frontières de l'Allemagne unifiée.

b) Le texte de la convention

Composé de 142 articles, abordant des sujets extrêmement divers, cherchant à concilier des systèmes juridiques différents, le texte même de la convention a fait l'objet de négociations longues et parfois difficiles.

b1) Les conceptions divergentes des négociateurs

S'il n'y a jamais eu de blocage complet des négociations, plusieurs thèmes ont fait l'objet de discussions longues et complexes :

- Les modalités des contrôles aux frontières extérieures ;

- **La règle de la déclaration obligatoire des étrangers se déplaçant au sein de "l'Espace Schengen".**

- **Le seuil d'extradition.** La France aurait souhaité son maintien à deux ans quand ses partenaires demandaient qu'il soit ramené à un an.

- **La lutte contre les stupéfiants,** les Pays-Bas ayant une législation en matière de drogue beaucoup moins sévère que les autres Etats de l'Espace Schengen.

- **Le droit de poursuite et d'observation d'un Etat à l'autre.** Ce droit posait en effet le problème du respect de la souveraineté des Etats dont l'une des principales manifestations est la possibilité d'usage de la force.

- **La création du système d'information Schengen (SIS)** nécessita aussi des travaux très complexes. Il fallait à la fois assurer son efficacité et entourer sa conception de garanties solides en matière de protection des données et de libertés. En outre, la traduction des langages informatique et juridique ne fut pas sans se révéler longue et difficile.

- **En matière de politique commune des visas,** les cinq signataires de la convention ont du se mettre d'accord sur la liste des pays à soumettre à l'obligation de visa.

En outre, la convention de Schengen a suscité l'hostilité d'un grand nombre d'association et d'organismes consacrés à la protection des réfugiés. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés est aussi intervenu à plusieurs reprises auprès du groupe Schengen. Il a notamment obtenu que soit mentionnée la convention de 1951 sur le droit d'asile dans le texte de l'accord.

b2) La position française

Lors des négociations, les délégations françaises ont été animées par deux préoccupations essentielles :

- En premier lieu, éviter la rédaction d'un texte trop flou et trop vague qui s'en tiendrait aux seuls principes. La volonté française était que les mesures en matière de sécurité des personnes, de lutte contre la criminalité et de maîtrise de l'immigration soient précisées et détaillées.

- En second lieu, se garder de formulations qui aboutiraient à un affaiblissement ou à une remise en cause des garanties assurées à la liberté ou à la sécurité des personnes par la législation française.

Ainsi la France s'est opposée à ce que soit fixé un seuil des peines susceptibles de donner lieu à extradition, différent de celui prévu par notre législation.

Elle a estimé ne pas pouvoir accepter qu'une police étrangère ait le droit de procéder à des interpellations sur le sol national.

Par ailleurs, plusieurs des stipulations relatives à la protection des données à caractère personnel (articles 126 à 130 de la convention) s'inspirent de notre législation et des recommandations de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL).

Enfin, plus généralement, la France s'est efforcée d'obtenir des adjonctions ou précisions lorsque la première version des textes lui semblait insatisfaisante. Elle a ainsi particulièrement veillé à la rédaction des chapitres 2 sur le franchissement des frontières extérieures et 7 sur la responsabilité pour le traitement des demandes d'asile du titre II de la convention.

Si, dans l'ensemble, les demandes et suggestions françaises pour la rédaction de la convention ont été acceptées, en revanche, sur quelques points notre pays n'a pu obtenir satisfaction.

Ainsi avait-elle souhaité une plus grande précision concernant le contrôle aux frontières extérieures (article 6). Les stipulations relatives à la lutte contre la drogue ont aussi été moins complètes et ambitieuses qu'elle ne l'avait désiré afin de tenir compte de la situation spécifique des Pays-Bas.

II - LA CONVENTION DE SCHENGEN : UNE ETAPE DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La convention, en supprimant le contrôle aux frontières entre les Etats signataires qui s'inscrit dans le cadre tracé par l'Acte unique va incontestablement dans le sens de la construction européenne.

Elle offre par ailleurs des moyens mieux adaptés pour faire face à des défis qui dépassent le cadre strictement national. Elle doit notamment permettre le renforcement de la coopération policière et judiciaire et des contrôles aux frontières extérieures ainsi que la mise en oeuvre d'une politique commune des visas.

1. L'ouverture des frontières intérieures

a) L'abolition des contrôles fixes aux frontières intérieures

a1) Le principe de suppression des contrôles

Le principe de la suppression des contrôles aux frontières intérieures est posé par l'article 2 de la convention. Son application permettra, là est le point essentiel, la création d'un espace sans frontières intérieures, où la libre-circulation des personnes sera assurée.

Il s'appliquera aux personnes et non aux marchandises.

Par ailleurs, aux termes de l'article 2, il concernera toutes les personnes franchissant les frontières intérieures sans distinction de nationalité.

Il convient de souligner que par sa rédaction, l'article 2 de la convention va plus loin que l'accord de Schengen du 14 juin 1985 qui limitait aux ressortissants des Etats membres de la Communauté l'allègement des contrôles (art. 1er de l'accord de Schengen). Il est vrai qu'effectuer une distinction entre citoyens des pays de la Communauté et étrangers se révélerait pratiquement très difficile.

Non contrôlés aux frontières, les ressortissants d'Etats non membres de la Communauté seront néanmoins astreints à se déclarer à la Partie contractante sur le territoire de laquelle ils pénètrent (art. 22). Reste à savoir si cette règle sera effectivement appliquée. Votre rapporteur aura l'occasion d'y revenir.

a2) Les exceptions au principe

Des contrôles aux frontières pourront cependant être rétablis, mais à une quadruple condition (art. 2.2).

- L'ordre public ou la sécurité nationale doivent "l'exiger".

- Les Parties contractantes doivent être consultées de façon préalable. Toutefois si une action immédiate était nécessaire, la convention n'exige qu'une information la plus rapide possible de ces Parties.

- Le rétablissement des contrôles ne peut avoir lieu que pour une période limitée.

- Ces contrôles doivent être "adaptés à la situation".

La souplesse de ces quatre conditions fait de l'article 2.2 une clause de sauvegarde qui pourrait être aisément invoquée par un Etat qui considérerait l'application de la convention comme non satisfaisante.

b) Le report des contrôles aux frontières extérieures

b1) La définition des frontières extérieures

Les frontières extérieures de "l'espace Schengen" sont en fait définies par opposition aux frontières intérieures.

Sont des frontières intérieures (article 1er) :

- les frontières communes terrestres des parties,
- leurs aéroports pour les vols intérieurs,
- leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs en provenance ou à destination exclusive d'autres ports sur le territoire des parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires.

Sont donc frontières extérieures, les frontières terrestres, maritimes, les aéroports et ports maritimes qui ne sont pas frontières intérieures.

Il convient de noter qu'en toute logique, les frontières communes maritimes -à la différence des ports maritimes- ne pouvant être classées parmi les frontières intérieures aux termes de l'article 1er, la suppression des contrôles des personnes ne devrait pas s'y appliquer. En d'autres termes, une personne partant de la côte belge pour rejoindre par voie maritime la côte française, sans passer par les ports, ne devrait pas bénéficier de la suppression des contrôles.

b2) Les conditions de franchissement des frontières extérieures

● Ce franchissement ne peut tout d'abord avoir lieu qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées (art. 3.i.). Le comité exécutif (1) pourra arrêter des dispositions plus détaillées, des exceptions à la règle précitée, les modalités du petit trafic frontalier, les règles applicables à des trafics maritimes particuliers comme la navigation de plaisance ou la pêche côtière.

● Aux termes de l'article 3.2, les Parties "s'engagent à instaurer des sanctions à l'encontre du franchissement non autorisé des frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers et des heures d'ouverture fixées".

La rédaction de cet article suscite au moins trois questions :

- Dans quel délai les parties instaureront-elles ces sanctions ?

Leur existence -au regret de votre rapporteur- ne semble pas être une condition préalable à l'entrée en application de la convention.

- Y aura-t-il une homogénéité des sanctions entre les parties ?

- Enfin, la rédaction même de l'article ne paraît guère satisfaisante. Elle semble en effet établir une distinction entre un franchissement non autorisé ou un franchissement non autorisé parce qu'effectué en dehors des points de passages frontaliers et des heures d'ouverture fixées. Elle pourrait laisser croire que l'engagement d'instaurer des sanctions ne s'applique pas aux franchissements non autorisés ayant lieu (par exemple avec de faux documents) aux points de passage frontaliers et aux heures d'ouvertures fixées.

(1).cf. infra pp. 70 à 72

Sans doute la notion de "franchissement irrégulier" eut-elle été préférable.

b3) Les contrôles exercés aux frontières extérieures

● **Les contrôles aux frontières extérieures devront être effectués selon des principes uniformes, dans le cadre des compétences nationales et de la législation nationale (art. 6.1).**

● **Les principes uniformes des contrôles sont :**

- **pour les entrées** : les étrangers devront être contrôlés de façon "*approfondis*". Devront être vérifiés leurs documents de voyage, les autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie. La recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public pourront avoir lieu à cette occasion. Les véhicules et objets en possession des personnes franchissant la frontière devront aussi être contrôlés (art. 6. 2a) et c)). **Il est à noter que ces contrôles ne s'appliqueront qu'aux étrangers définis par la convention comme "toutes les personnes autres que les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes". Faut-il en déduire que les citoyens de pays de la Communauté non membres du groupe Schengen ne subiront pas de contrôle ? Ou d'autres contrôles ? Si oui, alors, selon quels principes ?**

- **pour les sorties** : toutes les personnes doivent subir au moins un contrôle permettant l'établissement de leur identité à partir de la production ou de la présentation des documents de voyage (art. 6.2.b)).

● **La convention prévoit toutefois le cas où les contrôles ne pourraient être effectués en raison de "circonstances particulières". Elle précise :**

- que des priorités devront être fixées, ce qui relève du bon sens ;

- que les contrôles à l'entrée auront priorité, en principe, sur les contrôles à la sortie.

Votre rapporteur regrette que l'on envisage avec tant de sérénité l'impossibilité d'effectuer des contrôles, d'autant que la notion de "circonstances particulières" paraît bien vague. Selon les informations fournies à votre rapporteur sur ce point, il s'agit des circonstances de fait qui rendraient matériellement difficile l'exécution des contrôles à la sortie et à l'entrée. Dans la pratique, la situation visée est celle des encombrements des voies d'accès à certains points de passage qui, à certaines périodes, résulteraient de l'exécution simultanée de tous les contrôles... Sans doute aurait-il été préférable de lancer dès à présent un programme visant à faciliter et à réorganiser les points de passage aux frontières.

● Des unités mobiles surveilleront les frontières (art. 6.3)

- entre les points de passage ;
- et aux points de passage en dehors des heures normales d'ouverture.

La convention précise que le contrôle "*est effectuée de manière à ne pas inciter les personnes à éviter le contrôle aux points de passage*". Sous cette formulation quelque peu étrange, on doit trouver une "norme" pour les contrôles en dehors de points de passage. Ils devront être suffisamment nombreux pour être dissuasifs. Il est clair que l'intérêt d'une telle stipulation dépendra de l'application qui en sera faite. Elle exigera :

- des effectifs nombreux,
- des personnels qualifiés,
- des unités géographiquement bien réparties et dotées d'un matériel performant,
- une étroite coopération entre les unités étrangères situées de part et d'autre de la frontière.

● Les contrôles dans les aéroports font l'objet d'un article spécifique de la convention (art. 4).

- A partir de 1993 :

. les passagers en provenance d'un Etat tiers embarquant sur un vol intérieur seront au préalable soumis, à l'entrée, à un contrôle des personnes et des bagages à main dans l'aéroport d'arrivée du vol extérieur ;

. les passagers d'un vol intérieur embarquant sur un vol à destination d'Etat tiers seront au préalable soumis, à la sortie, à un contrôle identique dans l'aéroport de départ du vol extérieur (art. 4-1).

- Jusqu'en 1993, selon les informations communiquées à votre rapporteur, les passagers embarquant sur un vol intérieur, lors d'une escale dans un aéroport situé sur le territoire d'un Etat signataire, ne seront contrôlés qu'à l'aéroport de destination finale. Ces passagers ne devront pas, en principe, sortir de la zone internationale de l'aéroport de transit. Dans la pratique cependant, il sera parfois difficile d'assurer une surveillance efficace de ces passagers dans la mesure où certains aéroports ne sont pas dotés d'une zone internationale étanche. Comment dans ces conditions éviter des entrées clandestines sur le territoire des Etats signataires à la faveur d'une escale ?

Dans le sens inverse, ces passagers ne seront contrôlés qu'à l'aéroport de départ.

● L'harmonisation des conditions d'entrée pour de courts séjours dans "l'espace Schengen" est réalisée par l'article 5 de la convention.

Pour un tel séjour, d'une durée inférieure à trois mois, l'entrée sur l'espace Schengen est subordonnée à la possession :

- de documents permettant le franchissement de la frontière, déterminés par le comité exécutif ;
- d'un visa si celui-ci est requis ;
- le cas échéant, les documents justifiant l'objet et les conditions du séjour ;

- de moyens de subsistance suffisants pour la durée du séjour ainsi que pour le retour. En l'absence de tels moyens, l'étranger doit "être en mesure de les acquérir légalement".

En outre, l'étranger ne doit pas être :

- signalé aux fins de non-admission ;

- considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des parties. Comment l'Etat d'entrée pourra-t-il être au courant de la menace représentée par l'étranger ? Cela est incertain car il semble douteux que l'on puisse utiliser le système d'information Schengen à cette fin. En effet, le risque de compromission de l'ordre public, de la sécurité nationale ou des relations internationales de l'une des parties ne figure pas en tant que tel parmi les cas de signalement autorisés par la convention.

Si l'étranger ne remplit pas toutes ces conditions, son entrée doit être refusée. Une exception est cependant prévue par la convention. Il s'agit du cas où l'une des parties estime que ce refus doit être écarté pour des "*motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales*". Mais, l'admission sera alors limitée au territoire de cette partie qui devra en outre avertir les autres parties.

La référence aux "*obligations internationales*" vise en fait les accords bilatéraux facilitant l'admission d'étrangers citoyens de pays tiers. Concrètement, elle permettra à la France de ne pas remettre en question les accords qu'elle a conclus avec les pays du Maghreb ou à l'Allemagne de ne pas revenir sur les facilités d'entrée sur son territoire accordées aux ressortissants hongrois. Il peut s'agir, on le comprendra aisément, d'une importante exception aux principes établis en matière de refus d'entrée des étrangers.

On peut s'interroger sur les possibilités concrètes de limiter l'admission d'un étranger au territoire d'une seule partie. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le

document ou le cachet apposé sur le document de voyage qui matérialise cette admission dérogatoire portera mention de son caractère limité dans l'espace.

Cette méthode n'est pas sans faille. En premier lieu, l'étranger peut détruire son document de voyage une fois entré sur le territoire d'admission. En second lieu, elle ne permet qu'un contrôle a posteriori.

● Enfin, à juste titre, la convention préconise **une coopération des parties pour la surveillance des frontières** (art. 7). Sont notamment envisagés :

- des échanges d'informations, en particulier grâce à l'institution de fonctionnement de liaison,
- une harmonisation des instructions données aux services chargés des contrôles,
- la promotion d'une formation et d'un recyclage uniforme du personnel de ces mêmes services.

Concrètement cela se traduit par :

- la rédaction d'un manuel commun destiné aux personnels chargés du contrôle aux frontières. Il précise les règles à suivre pour exécuter ces contrôles ;
- une coopération policière accrue. La France et l'Allemagne mènent d'ores et déjà une action importante en matière de police des frontières : échange d'informations par exemple sur les filières clandestines, coordination des patrouilles, communication des fréquences radio, création de commissariats communs.

La police de l'Air et des Frontières organise par ailleurs des stages à l'intention des polices d'autres pays européens.

Des échanges d'officiers de liaison ont eu lieu.

- La mise en oeuvre du système d'information Schengen (2) constituera une forme particulière de coopération. Elle nécessitera en effet l'échange des listes de non-admissibles et la communication entre les autorités des différents pays, des conduites à tenir pour l'exécution des signalements.

b4) Le rôle des transporteurs dans la lutte contre l'immigration irrégulière

Les étrangers dont l'entrée sur le territoire de la République est refusée sont, en principe, frappés d'une mesure d'éloignement. Cependant, comme l'a bien établi le rapport de notre excellent collègue Jacques Thyraud (3), l'exécution d'une telle mesure se révèle souvent problématique.

Il est fréquent que les étrangers résistent activement à une mesure d'éloignement, par exemple aux moyens de manifestations violentes lors de l'embarquement sur un vol international. Face à une telle attitude, les commandants d'aéronefs exercent souvent leur droit de refuser un passager dont le comportement serait de nature à troubler la sécurité du vol ou celle des autres passagers.

En outre, le coût de l'exécution forcée d'une mesure d'éloignement est très élevé. Il comprend le prix du titre de transport de l'étranger mais aussi, bien souvent, celui du ou des agents de la Police de l'Air et des Frontières ou des Renseignements généraux, qui doivent, le cas échéant, l'accompagner.

Pour faciliter l'éloignement des étrangers dont l'entrée dans "l'espace Schengen" est refusée, la convention prévoit trois types de mesures qui nécessiteront des adaptations au droit interne des Parties :

(2.) cf infra p. 59 et s.

(3.) Rapport d'information n° 101 (1990-1991) de M. Jacques Thyraud, pp. 180-181

● **Tout d'abord, le transporteur sera tenu de reprendre en charge, sans délai, l'étranger.** Il devra le reconduire, à ses frais, dans l'Etat de provenance, dans l'Etat ayant délivré le document avec lequel il a voyagé ou encore dans n'importe quel autre Etat-tiers où son admission est garantie (art. 26-1a). Cette règle s'appliquera pour les transports aériens, maritimes ou terrestres. Elle existe déjà en France mais, ne disposant pas d'une base juridique solide, fonctionne grâce à "la bonne volonté" des transporteurs.

● **Ensuite, le transporteur devra s'assurer que l'étranger est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur le territoire des parties (art. 26-1b).** Cette stipulation ne concerne que les transports aériens et maritimes ainsi que les transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar (le trafic frontalier excepté).

● **Enfin, les transporteurs ayant acheminé des étrangers sans les documents de voyage requis seront sanctionnés (art. 26-2).** Seuls les transporteurs aériens ou maritimes sont ici visés.

Ces mesures suscitent un certain nombre d'interrogations. La plus importante porte sur leur principe même. **Peut-on charger des organismes privés de missions relevant à l'évidence de la puissance publique ?** Certes, plusieurs pays sanctionnent déjà les transporteurs comme la République fédérale d'Allemagne ou la Belgique, pour ne citer que des Etats-parties à la convention de Schengen. Toutefois, le contrôle des visas et des documents de voyages (par exemple pour repérer les faux documents) exige un personnel formé et qualifié ainsi que des moyens perfectionnés. **Qui sera responsable en cas de refus d'entrée injustifié ?** La compagnie ou l'Etat qui lui aura délégué, par la contrainte, une partie de ces prérogatives de puissance publique ? **A l'inverse, la responsabilité du transporteur sera-t-elle engagée, et sous quelles formes, lorsqu'il aura admis sur l'un de ses vols un étranger en possession de documents volés ou particulièrement bien imités ?**

Ces questions montrent au moins que les dispositions de droit interne nécessaires à la mise en oeuvre de l'article 26 de la

convention devront être établies avec une rigueur et une précision toutes particulières.

c) Le séjour et la circulation des étrangers

c1) Le séjour des étrangers : vers une politique commune des visas ?

La convention pose les principes d'une politique commune des visas, du moins en ce qui concerne les courts séjours. Elle est beaucoup moins précise en matière de longs séjours (plus de trois mois).

● Les visas pour les séjours de moins de trois mois

L'uniformisation des politiques de visa des pays contractants suivra deux étapes successives :

- la reconnaissance mutuelle des visas nationaux, dans un premier temps, (art. 10-2)

- la création d'un visa commun, dans un second temps, (art. 10-1).

Au terme d'une période dont la durée n'est pas fixée par la convention, cette uniformisation doit donc se traduire par :

- **un régime commun de visa**, tout d'abord. Ainsi, l'article 10 de la convention institue un visa valable pour le territoire de l'ensemble des parties contactantes.

Ce visa pourra prendre la forme d'un visa de voyage ou d'un visa de transit.

Dans le premier cas, il sera valable pour une ou plusieurs entrées et la durée totale du ou des séjours ne pourra excéder trois mois par semestre. Dans le second cas, l'étranger pourra circuler sur

le territoire des parties contractantes pour se rendre sur le territoire d'un Etat tiers sans que la durée d'un transit puisse dépasser cinq jours (art. 11).

La délivrance des visas sera de la compétence de l'Etat de destination principale. Elle relèvera du poste diplomatique ou consulaire de première entrée (art.12-2) si l'on ne peut déterminer de destination principale.

Elle ne doit pas être acceptée si le document de voyage n'est valable dans aucune des parties contractantes (art. 13-1 et 14-1). Si ce document n'est valable que dans une ou plusieurs des parties, le visa sera limité à cette ou à ces parties contractantes (art. 14-2).

Si les conditions d'entrée des étrangers fixées à l'article 5 de la convention (4) ne sont pas remplies, le visa ne peut être délivré (art. 15). Toutefois, une partie peut estimer nécessaire de déroger à ce principe pour des motifs humanitaires, d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. Dans ce cas, le visa qu'elle délivrera sera limité à son seul territoire. Elle devra en outre avertir les autres Etats contractants (art. 16). La référence aux "*obligations internationales*" aura, en matière de visa, les mêmes conséquences que celles précédemment signalées dans le domaine des refus d'entrée.

Le comité exécutif créé par la convention disposera d'une compétence assez large pour préciser et compléter ce régime. En effet il est chargé :

- . d'arrêter des règles communes pour l'examen des demandes de visa et de veiller à leur application et de les adapter le cas échéant (art.17-1).

- . de préciser les cas dans lesquels la délivrance d'un visa est subordonnée à la consultation de l'autorité centrale de la partie contractante saisie, ainsi que, le cas échéant, des autorités centrales des autres parties (art. 17-2).

- . de prendre les décisions nécessaires concernant les documents de voyage qui peuvent être revêtus d'un visa ; les instances

chargées de la délivrance des visas ; les conditions de délivrance des visas à la frontière ; la forme, le contenu, la durée de validité des visas ; les droits à percevoir pour leur délivrance ; les conditions de prolongation et de refus des visas ; les modalités de limitation de la validité territoriale des visas ; les principes d'élaboration d'une liste commune des étrangers signalés aux fins de non admission (art. 17).

- L'établissement d'une liste commune des Etats dont les ressortissants sont soumis à visa de court séjour. Il convient de noter que cette liste sera dressée (pour le retrait comme pour l'adjonction des nouveaux pays) selon la règle de l'unanimité. Cela présente deux risques contradictoires. Il sera en effet difficile, voire impossible, en cas d'opposition, d'un seul membre du groupe Schengen, de rayer comme d'inscrire un Etat sur cette liste.

Toutefois, la convention a introduit un élément de souplesse qui devrait permettre d'éviter certains blocages en prévoyant à l'article 9-2 qu'un Etat partie pourra *"déroger exceptionnellement au régime commun de visa à l'égard d'un Etat tiers, pour des motifs impérieux relevant de la politique nationale, qui exigent une décision urgente. Elle devra préalablement consulter les autres parties contractantes et, dans sa décision, tenir compte de leurs intérêts ainsi que des conséquences de cette décision"*.

Cette liste comportait au 19 juin 1990 les noms de tous les Etats tiers soumis avant la signature de la convention à l'obligation du visa pour chaque partie, soit 111 Etats. Aujourd'hui elle n'en concerne plus que 110, l'obligation de visa ayant été supprimée pour la Pologne.

● Les visas pour les séjours de plus de trois mois

La convention maintient les visas nationaux. Mais en pratique, elle leur donne la qualité de visas de transit (art. 18).

En effet, leurs titulaires pourront transiter par le territoire de n'importe quel Etat contractant en vue de se rendre sur le territoire de l'Etat ayant délivré le visa pourvu :

- qu'ils possèdent des documents valables pour le franchissement des frontières ;
- qu'ils ne soient pas signalés aux fins de non admission ;
- qu'ils ne puissent être considérés comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des parties ;
- qu'ils ne figurent pas sur la liste de signalement national de l'Etat de transit.

c2) La circulation des étrangers dans l'espace Schengen

La convention établit un principe de libre-circulation des étrangers modéré toutefois par l'obligation de déclaration. Elle prend par ailleurs certaines précautions en matière de titres de séjour accordés à des étrangers signalés aux fins de non-admission

● **Le principe de libre circulation des étrangers est établi par les articles 19 (étrangers titulaires d'un visa uniforme ou, jusqu'à son institution, d'un visa de l'une des parties), 20 (étrangers non soumis à l'obligation de visa) et 21 (étrangers titulaires d'un titre de séjour et d'un document de voyage).**

Il est clair que ce principe combiné à la suppression des contrôles aux frontières accroît les risques de fraude au séjour. Afin de les limiter, deux règles ont été établies concernant, d'une part, la délivrance de titres de séjour aux étrangers signalés aux fins de non-admission, d'autre part, l'obligation de déclaration des étrangers pénétrant sur le territoire de l'une des parties.

● **La délivrance d'un titre de séjour à un étranger signalé aux fins de non-admission pourra être effectuée mais à deux conditions, au demeurant assez peu contraignantes :**

- la consultation préalable, par l'Etat souhaitant délivrer le titre de séjour, de l'Etat signalant ;

- l'existence de motifs sérieux notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales (art. 25.1)

Si le signalement intervient après la délivrance du titre de séjour, c'est alors à l'Etat signalant de consulter le pays ayant délivré le titre pour déterminer s'il y a des motifs suffisants pour retirer ce titre, la décision revenant à l'Etat de délivrance (art. 25-2).

En cas de délivrance ou de non-retrait du titre, la partie signalante procède au retrait du signalement mais peut toutefois inscrire l'étranger sur sa liste nationale de signalement (art. 25-1 et 25-2).

On peut regretter la trop grande souplesse de ces stipulations qui peuvent permettre à un Etat de l'affranchir un peu trop facilement de l'interdiction de délivrance d'un titre de séjour à un étranger signalé aux fins de non admission. Au moins aurait-on pu prévoir que cette interdiction ne puisse être levée en cas de demande expresse et motivée de l'Etat signalant.

● L'obligation de déclaration

Un étranger passant d'un Pays à l'autre du groupe de Schengen devra se déclarer aux autorités du pays d'accueil (art. 22).

Cette règle s'applique que l'étranger soit en visite ou résident sur le territoire de l'une des parties contractantes.

La déclaration pourra être souscrite, au gré de chaque partie contractante :

- à l'entrée

- à l'intérieur du pays d'accueil dans un délai de trois jours ouvrables à partir de l'entrée.

Concrètement, un étranger interpellé sur le territoire d'une des parties devra être en mesure de justifier :

- de sa qualité de résident dans cet Etat ou du franchissement régulier de la frontière extérieure de cet Etat

- à défaut, de la déclaration prévue à l'article 22. S'il ne peut apporter la preuve de sa déclaration, il est considéré comme étant entré irrégulièrement sur le territoire de l'Etat intéressé. En ce qui concerne la France, il sera passible de sanctions établies à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, soit un emprisonnement d'un mois à un an et une amende de 2 000 F à 20 000 F.

Cinq points doivent ici être soulevés. En premier lieu, comme à l'article 5 (admission limitée au territoire d'une seule partie contractante ⁽⁵⁾ le seul contrôle possible sera un contrôle "*a posteriori*". Son efficacité risque donc d'être limitée.

En second lieu, l'obligation de déclaration risque fort de n'être respectée et contraignante que par les étrangers de bonne foi.

Par ailleurs, un effort d'information préalable des étrangers sera nécessaire. Il faudra en effet que les personnes se présentant sur le territoire national aient bien conscience de l'importance de la règle de la déclaration obligatoire eu égard à la sévérité des peines encourues.

En outre, quelles seront les modalités pratiques de la déclaration obligatoire ? En particulier, où et à quel moment pourra-t-elle être effectuée ? Par quels personnels sera-t-elle enregistrée ?

Enfin, selon les informations communiquées à votre rapporteur, la France envisagerait de ne pas exiger de

déclaration de la part d'étrangers actuellement non soumis à l'obligation de visa comme par exemple les citoyens suisses ou américains. Cela ne risque-t-il pas de favoriser la fraude au séjour ? Comment la police pourra-t-elle en effet s'assurer qu'un étranger non astreint à l'obligation de déclaration circule sur le territoire de la République depuis moins de trois mois (durée maximale de circulation sur les territoires des parties contractantes fixées par les articles 19, 20 et 21-1) ?

c3) Le cas des demandeurs d'asile

La convention ne traite pas le droit d'asile au fond. En revanche, elle fixe un certain nombre de règles relatives à la responsabilité du traitement des demandes d'asile (chapitre VII, article 28 à 38). Par ailleurs, elle aborde indirectement la situation des réfugiés au travers de ses stipulations portant sur les contrôles aux frontières, les visas et les sanctions à l'encontre des transporteurs.

● **Les objectifs poursuivis sont en fait au nombre de deux :**

- Eviter qu'une demande d'asile ne reste sans réponse. Aussi la convention pose-t-elle le principe que "Les parties contractantes s'engagent à assurer le traitement de toute demande d'asile déposée par le territoire de l'une d'elles" (art. 29-1).

Elle précise par ailleurs les modalités de détermination de l'Etat responsable (art. 30 à 32 et 35).

Trois critères ont ainsi été retenus. Seront responsables :

- l'Etat ayant délivré un visa ou un titre de séjour. En cas de délivrance de plusieurs visas ou titres de séjours, la partie contractante responsable sera celle qui a délivré les documents dont l'échéance est plus lointaine ;

- l'Etat par les frontières extérieures duquel le demandeur d'asile a pénétré dans "l'espace Schengen", en cas de dispense de l'obligation de visa ;

- l'Etat qui a reconnu à un étranger le statut de réfugié et lui a accordé le droit de séjour, pour le traitement de la demande d'asile d'un membre de sa famille (le conjoint ou l'enfant célibataire de moins de 18 ans du réfugié ou, si le réfugié est un enfant célibataire de moins de 11 ans, son père ou sa mère).

- **Eviter le dépôt de demandes d'asile successives, dans le même pays ou dans plusieurs pays. En effet, compte tenu des délais de traitement de chaque demande, cette pratique revenait à tourner les législations nationales en matière de droit de séjour.**

● **Si ces objectifs sont légitimes, la mise en oeuvre des stipulations de la convention n'est pas sans susciter certaines interrogations.**

Les associations de protection des droits de l'homme, en particulier Amnesty international et la Commission de sauvegarde du droit d'asile (CSDA), se sont ainsi inquiétées des règles relatives notamment :

- à la détermination de l'Etat chargé de l'examen d'une demande d'asile. Elles regrettent en effet que la convention ne laisse plus aucun choix au demandeur d'asile quant à son pays d'accueil ;
- à l'obligation de visa dans la mesure où elle limite l'accès des réfugiés au territoire des Etats membres et ainsi à la procédure même de demande d'asile ;
- à l'échange d'informations entre Etats contractants sur les demandeurs d'asile ;
- à la possibilité pour les parties contractantes de refouler un demandeur d'asile vers un pays tiers ;
- aux sanctions applicables en cas de franchissement non autorisé des frontières ou à l'encontre des transporteurs aériens.

Le Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés, dont votre commission a entendu le délégué pour la France en particulier, a exprimé sa crainte de voir des personnes privées, les transporteurs, être contraints de jouer le rôle normalement dévolu à la puissance publique en matière de contrôles aux frontières (6).

Votre rapporteur souhaite pour sa part que le gouvernement prenne toutes les précautions nécessaires pour que l'application de la convention ne se traduise pas par une réduction des garanties accordées aux réfugiés politiques relevant de la convention de Genève de 1951.

La possibilité de refoulement inscrite à l'article 29-2 de la convention ne doit en aucun cas exclure des demandeurs d'asile de l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié.

Par ailleurs, les sanctions prévues en cas de franchissement non autorisé de la frontière ne doivent pas être applicables aux réfugiés, conformément d'ailleurs à la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

Enfin, votre rapporteur souhaite que le régime des sanctions à l'encontre des transporteurs, prévu à l'article 26-2 de la convention, soit établi avec une grande rigueur juridique. Il ne saurait être question de transformer les transporteurs en agents de contrôle des frontières. Ils ne disposent pas des personnels qualifiés pour cela, et ce n'est pas leur vocation.

En particulier, l'engagement de la responsabilité du transporteur devrait être limité au cas d'étrangers acheminés alors même qu'ils ne possédaient pas de documents de voyage du tout, ou des documents de voyage manifestement faux.

(6.) On trouvera en annexe le texte de l'intervention du délégué pour la France du Haut commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés ainsi qu'une note d'Amnesty international.

2. Le renforcement de la coopération en matière de sécurité

Indispensable à l'heure de l'internationalisation de la criminalité et de l'effacement des frontières, la coopération en matière de sécurité est encouragée par la convention sous cinq formes : la coopération policière, la coopération judiciaire, la lutte contre le trafic de stupéfiants, l'harmonisation des réglementations sur les armes à feu et les munitions, la mise en oeuvre d'un réseau d'échange d'informations (le système d'informations Schengen).

a) La coopération policière

Le principe général de cette coopération est posé par l'article 39-1 de la convention : *"les parties contractantes s'engagent à ce que leurs services de police s'accordent, dans le respect de la législation nationale et dans les limites de leurs compétences, l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables pour autant que le droit national ne réserve pas la demande aux autorités judiciaires et que la demande ou son exécution n'implique pas l'application de mesures de contrainte pas la partie contractante requise"*.

En outre, pourront être conclus :

- dans les régions frontalières, des *arrangements* entre les ministres compétents (art.39-4). **On peut s'interroger sur cette notion d'arrangements. Dans quelle mesure pourront-ils compléter les stipulations de la convention ? En tout état de cause et selon les informations communiquées à votre rapporteur, ces arrangements ne pourront en aucun cas déroger aux règles fixées par la convention.**

- entre les pays ayant une frontière commune, des *"accords bilatéraux plus complets"* (art. 39.5). De fait, la France a déjà conclu des accords bilatéraux avec la République Fédérale d'Allemagne et avec l'Italie.

. **Avec la République Fédérale d'Allemagne : un accord a été conclu entre les ministres de l'intérieur le 8 avril 1987.**

Son objectif est d'améliorer et de renforcer la coopération en matière de police en vue de lutter contre le terrorisme et les autres formes de criminalité. Sous son empire, des échanges d'informations et de fonctionnaires de liaison ainsi que des réunions régulières au niveau des directeurs généraux ou des services opérationnels ont déjà eu lieu.

Plus récemment, le 1er février 1991, un *"arrangement franco-allemand relatif à l'organisation d'échanges en matière de formation linguistique et de stages en milieu actif pour les personnels de police"* a été signé. Il vise à familiariser les agents des deux pays à la langue, aux institutions et à la pratique professionnelle de leurs collègues. La France s'est déclarée prête à organiser, dès 1991, des stages de trois mois au profit des fonctionnaires de police allemands.

. Avec l'Italie : un protocole d'accord a été signé par les ministres de l'intérieur le 29 avril 1980. Il prévoit des rencontres régulières entre responsables des services chargés de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le 13 octobre 1986, un nouvel accord a été signé entre les ministres de l'intérieur français et italien. Il crée un comité de coopération contre le terrorisme, le trafic des stupéfiants et la criminalité organisée. Comme l'accord franco-allemand, il prévoit l'échange d'informations rapides, la tenue de réunions régulières et la mise en place de fonctionnaires de liaison. Ceux-ci, depuis 1987, sont basés respectivement à Paris et à Rome.

La convention envisage par ailleurs cinq modalités de coopération policière :

a1) L'observation

L'observation, en d'autres termes la filature, peut être poursuivie d'un pays à l'autre sous certaines conditions :

● Conditions générales

- certaines sont relatives à la personne observée. Elle doit, dans le cadre d'une enquête judiciaire, être présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition (art. 40-1, al. 1) ;

- d'autres sont relatives à la qualité des agents autorisés à observer : la convention fixe en effet les catégories d'agents admis à exercer le droit d'observation. Pour la France, il s'agira des officiers et

agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale (art. 40-4).

Les agents des douanes sont aussi visés par la convention. Cependant leur intervention sera limitée aux trafics de stupéfiants, d'armes et d'explosifs et aux transports illicites de déchets toxiques (art. 40-4 et accords entre la France et les parties contractantes relatifs aux articles 40 et 41 de la convention d'application de Schengen). On peut regretter cette restriction, dont les raisons n'apparaissent pas clairement à votre rapporteur, qui interdit aux douaniers d'exercer le droit d'observation par exemple en matière de trafics d'êtres humains ou de fausse monnaie.

- Enfin, une dernière série de conditions concerne le comportement des agents chargés de l'observation. Ces agents doivent, bien sûr, se conformer au droit du pays sur le territoire duquel ils opèrent et obtempérer aux injonctions des autorités locales compétentes. Sauf cas d'urgence, ils doivent disposer d'un document attestant qu'ils sont autorisés à mener leur observation. Ils doivent être en mesure de justifier à tout moment de leur qualité officielle. Ils peuvent emporter leurs armes de service sauf décision contraire expresse de la partie requise. Ils ne peuvent utiliser cette arme qu'en cas de légitime défense. L'entrée dans les domiciles et les lieux non publics leur est interdite de même que l'interpellation ou l'arrestation de la personne observée. Ils doivent remettre un rapport aux autorités de la partie contractante sur le territoire de laquelle l'observation a lieu.

● Ces conditions remplies, deux cas se présentent :

- dans le cas général, l'observation doit faire l'objet d'une demande et d'une autorisation d'entraide judiciaire présentée au préalable.

- en cas d'urgence, lorsque l'autorisation préalable ne peut être demandée, l'observation transfrontalière est autorisée, mais seulement pour certains faits punissables : assassinat, meurtre, viol, incendie volontaire, fausse monnaie, vol et recel aggravés, extorsion, enlèvement et prise d'otage, trafic d'êtres humains, trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, infractions aux dispositions légales en matière d'armes et d'explosifs, destruction par explosifs, transport illicite de déchets toxiques et nuisibles (art. 40-2 et 40-7).

Par ailleurs, le franchissement de la frontière doit être communiqué immédiatement à l'autorité de police judiciaire. Une demande d'entraide judiciaire, *a posteriori*, qui expose les motifs du franchissement de la frontière sans autorisation préalable, doit être transmise "*sans délai*". L'observation prendra fin dès que la partie sur le territoire de laquelle elle a lieu le demande ou si l'autorisation d'observation n'est pas intervenue dans les cinq heures du franchissement de la frontière (art. 40-2).

a2) Le droit de poursuite

Une poursuite engagée sur le territoire d'un Etat contractant pourra être continuée sans autorisation préalable si plusieurs conditions sont remplies concernant :

● Le fait générateur de la poursuite

Il doit s'agir d'un **flagrant délit** de commission d'une des infractions visées à l'article 41-4 a) (assassinat, meurtre, viol, incendie volontaire, fausse monnaie, vol et recel aggravés, extorsion, enlèvement et prise d'otage, trafic d'êtres humains, trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, infractions aux dispositions légales en matière d'armes et d'explosifs, destruction par explosifs, transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, délit de fuite à la suite d'un accident ayant entraîné la mort ou des blessures graves) ou d'une infraction pouvant donner lieu à extradition....

Par ailleurs, deux conditions alternatives sont imposées pour que la poursuite puisse avoir lieu :

- il aura été impossible d'avertir au préalable les autorités locales en raison de "*l'urgence particulière*";

- les autorités n'auront pu se rendre à temps sur place pour reprendre la poursuite.

● Le déroulement de la poursuite

- Au plus tard au moment du franchissement de la frontière, les agents poursuivants devront faire appel aux autorités de l'Etat sur le territoire duquel la poursuite a lieu.

- Chaque partie contractante devra faire une déclaration dans laquelle elle précise les modalités d'exercice de la poursuite sur son territoire. Elle doit à ce titre effectuer trois choix :

1) En premier lieu, elle peut soit refuser que les poursuivants aient le droit d'interpellation, soit leur reconnaître ce droit. Celui-ci ne pourra cependant s'exercer qu'à trois conditions : aucune demande d'interruption de la poursuite ne devra avoir été formulée ; les autorités locales ne doivent pas être en mesure d'intervenir assez rapidement ; les services de police locaux doivent être informés sans délais.

La France, pour sa part, compte refuser le droit d'interpellation sur son territoire à des agents étrangers au contraire, par exemple, de l'Allemagne. Elle considère en effet ce droit comme étant exclusivement réservé à la puissance publique dépositaire de la souveraineté nationale.

Les autres partenaires de la France n'ont pas adopté la même solution. L'Allemagne, par exemple, autorisera les agents de police étrangers à procéder à des interpellations sur son territoire.

2) Ensuite, chaque partie peut autoriser la poursuite soit dans une zone ou pendant une durée déterminée au préalable, soit sans limitation dans le temps et dans l'espace. La France a pour sa part considéré que la poursuite pourrait s'exercer :

- avec la Belgique et la République fédérale d'Allemagne sans limitation dans le temps et dans l'espace ;

- avec le Luxembourg et l'Italie dans un rayon de dix kilomètres de part et d'autre de la frontière.

3) Enfin, chaque partie déterminera les infractions justifiant l'exercice du droit de poursuite. Il s'agira soit des infractions citées au a) de l'article 41-4, soit des infractions pouvant donner lieu à extradition. Notre pays a choisi la première solution.

Le large choix laissé aux parties pour la définition du droit de poursuite présente l'intérêt de respecter autant que possible la souveraineté de chaque Etat. Il peut cependant conduire à une relative complexité. Les conditions d'exercice du droit de poursuite seront en effet différentes d'une frontière à l'autre. Un effort de formation et d'information des personnels de police sera en tout état de cause indispensable.

- Les conditions générales de la poursuite (art. 41-5) sont notamment les suivantes : les poursuivants doivent se conformer au droit de la Partie sur le territoire de laquelle ils opèrent. Ils doivent obtempérer aux injonctions des autorités localement compétentes. La poursuite ne doit se faire que par les frontières terrestres. Cette dernière limitation, selon les informations communiquées à votre rapporteur, correspond à la volonté des parties, et en particulier de la France, de bien maîtriser l'exercice de droit de poursuite. Il n'a pas été jugé opportun, compte tenu des complications que cela pouvait avoir en matière de respect du principe de souveraineté nationale, de l'étendre aux frontières maritimes et aériennes. Comme pour le droit d'observation, l'entrée dans les domiciles et dans les lieux non publics est interdite. Les agents poursuivants doivent être aisément identifiables. L'usage d'une tenue civile combinée avec l'utilisation de véhicules banalisés est en particulier interdit. La personne appréhendée ne pourra subir qu'une fouille de sécurité. Après chaque opération, les agents poursuivants devront se présenter devant les autorités localement compétentes pour rendre compte de leur mission.

Les catégories d'agents pouvant exercer le droit de poursuite seront les mêmes que pour le droit d'observation.

a3) La création d'un réseau de communication

L'article 44 de la convention prévoit à court terme la création, notamment dans les régions frontalières, de lignes téléphoniques, radio, télex, afin de faciliter la coopération policière et douanière.

A plus long terme, les Parties s'engagent à examiner notamment : l'échange de matériels ou l'affectation de fonctionnaires

de liaison munis du matériel radio approprié, l'élargissement de bandes fréquences utilisées dans les zones frontalières, la mise en place d'une liaison commune aux services de police et de douane dans ces zones, la coordination de leur programme d'achat d'équipements de communication.

En pratique, un groupe "ad hoc Télécommunications" a été créé par les pays du groupe de Schengen pour étudier la mise en oeuvre de l'article 44. Cette structure s'est réunie pour la première fois en juillet 1989.

La première phase des travaux a consisté à faire un bilan de la situation actuelle. Celui-ci a révélé que **les différences des équipements techniques des parties contractantes ne permettent pas une communication radio directe entre les services chargés de la sécurité dans les zones frontalières.**

Par ailleurs, l'exigence d'une communication radio directe pour la coopération policière dans les zones frontalières ne pourra être satisfaite **à court terme** que par l'utilisation et l'amélioration de l'infrastructure des parties contractantes sur base d'accords bilatéraux.

Les parties contractantes devraient s'efforcer **à long terme** de réaliser un système de communication radio basé sur des fréquences communes exclusives à l'usage des services chargés de la sécurité.

En fait, comme le Directeur général de la police nationale l'a indiqué lors de son audition par votre commission, il est probable que les systèmes de communication transfrontalière ne pourront pratiquement être mis en oeuvre au moment de l'entrée en vigueur de la convention.

Toutefois les services officiels de téléphone (téléfax) et télex sont immédiatement disponibles pour la coopération

policière. D'autres réseaux et services de communication policière et officielle doivent encore être étudiés aux fins de compatibilité.

Pour ce qui est des actions à court terme (article 44-1), la recherche de solutions se fait principalement dans le cadre des concertations bilatérales. Les négociations franco-allemandes semblent, de ce point de vue, bien engagées. Des contacts ont en effet eu lieu avec les Länder de la R.F.A. limitrophes de la France et une structure de concertation franco-allemande a été mise en place sous la direction du préfet de la Moselle. Cette structure comporte quatre groupes de travail, dont l'un réunit les experts dans le domaine des communications.

En ce qui concerne les actions à plus long terme (article 44-2), l'harmonisation des fréquences est une des principales préoccupations du groupe de travail Télécommunications. Une réflexion a été engagée dans tous les pays Schengen, en concertation avec les administrations des P.T. pour étudier la possibilité de dégager des bandes de fréquences communes aux six Etats membres.

En France, des contacts ont déjà eu lieu entre le ministre de l'Intérieur et le ministre des Postes, des Télécommunications et de l'Espace, ainsi qu'avec le comité de coordination des Télécommunications, organisme dépendant du Premier Ministre, seul compétent pour décider de la répartition des bandes de fréquences sur le territoire.

a4) L'échange d'informations

L'article 46 de la Convention prescrit l'échange d'informations aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions et de menaces pour l'ordre et la sécurité publics.

Ces informations seront échangées par l'intermédiaire d'une instance centrale à désigner (article 46.2).

Cependant, les principales stipulations de la convention en matière de communication d'informations portent sur la création du système d'information Schengen qui mérite un chapitre spécifique (7).

a5) Le détachement de fonctionnaires de liaison (article 47)

● **Personnels et services concernés**

Il s'agit de fonctionnaires d'une partie détachés auprès des services de police d'une autre partie.

On peut regretter que la formulation de l'article semble exclure les services de la gendarmerie.

● **But du détachement**

Il s'agit d'accélérer la coopération entre les parties notamment grâce aux échanges d'information, à l'assistance dans l'exécution des demandes d'entraide judiciaire en matière pénale ou pour la surveillance des frontières.

● **Missions des fonctionnaires de liaison**

Les personnels détachés ont une mission d'avis et d'assistance. En revanche, ils ne sont pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police.

D'ores et déjà, deux fonctionnaires français sont détachés dans les services du BKA allemand et trois policiers allemands sont affectés à la direction générale de la Police nationale. De même, un officier de liaison français est en poste à La Haye (depuis septembre 1986). Enfin, trois fonctionnaires de police français sont détachés à Rome et un policier italien travaille à la direction centrale de la police judiciaire.

b) La coopération judiciaire

Elle doit s'exercer dans trois domaines : l'entraide judiciaire, l'extradition, la transmission de l'exécution des jugements répressifs.

b1) L'entraide judiciaire

La convention d'application de Schengen complète la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959.

● Ainsi elle étend le champ de l'entraide :

- à certaines infractions administratives susceptibles de recours judiciaires (article 49)
- à certains actes de procédure pénale relatifs notamment à l'exécution des peines (article 49)
- aux infractions en matière de fiscalité indirecte, avec toutefois des dispositions limitatives quant au seuil des droits fraudés et à l'utilisation des renseignements obtenus (article 50).

La France aurait souhaité que cette entraide s'applique également aux infractions à la fiscalité directe mais s'est heurtée sur ce point à l'opposition résolue du Luxembourg.

- Elle rend possible la transmission directe de la plupart des demandes d'entraide entre autorités judiciaires (article 53)

- Elle facilite l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition et saisie (article 51)

L'article 5 de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale prévoit que les Etats parties peuvent soumettre à certaines conditions cette exécution, en faisant une déclaration lors de la ratification. La France n'a pas usé de cette faculté mais l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas l'ont fait. L'objet de l'article 51 de la convention de Schengen est de réduire, de façon limitée toutefois, la portée de ces conditions restrictives.

- Enfin, elle prévoit la possibilité d'une transmission directe, par voie postale, de pièces de procédure au destinataire sans intermédiaire administratif ou judiciaire (article 52).

b2) L'extradition

La convention innove sur plusieurs points. En particulier :

- la Belgique, qui n'a pas encore ratifié la convention européenne d'extradition, accepte néanmoins de l'appliquer dans ses relations avec la France, l'Allemagne et l'Italie. Il s'agit d'un progrès pratique considérable pour la France dans la mesure où notre pays est à ce jour lié à la Belgique par une convention bilatérale de 1874 incomplète et dépassée (article 60).

- L'extradition devient obligatoire pour les infractions fiscales passibles d'entraide judiciaire (article 63).

- La mise en oeuvre des demandes d'arrestations provisoire est facilitée lorsque celles-ci ont été introduites dans le système d'information Schengen (article 64).

- Pour la prescription, la législation de l'Etat requérant sera prise en compte à l'exclusion de celle de l'Etat requis. La combinaison des deux systèmes de prescription donne en effet lieu à des difficultés tenant à leurs différences sensibles (article 62-1).

- La transmission des demandes d'extradition de ministère de la Justice à ministère de la Justice est beaucoup plus systématiquement ouverte, sauf pour la France qui a désigné en qualité de destinataire le ministère des Affaires Etrangères (article 65).

- L'extradition simplifiée est facilitée et sa portée étendue, sous réserve de la législation de l'Etat requis. Ainsi, en France, le consentement à l'extradition n'emportant pas renonciation au principe de spécialité, le paragraphe 2 est sans application.

b3) La transmission de l'exécution des jugements répressifs

Un individu condamné par la justice d'une des Parties peut s'être enfui sur le territoire d'une autre Partie. La convention permet au premier Etat de demander au second de reprendre la peine ou la mesure de sûreté prononcée contre cette personne (article 68-1).

L'Etat de condamnation peut aussi, dans l'attente des pièces nécessaires, demander à l'Etat requis de placer le condamné en garde à vue ou de prendre d'autres mesures pour éviter qu'il ne s'enfuit à nouveau (article 68-2).

b4) L'application du principe "ne bis in idem"

Une personne ayant fait l'objet d'un jugement définitif dans l'un des Etats contractants ne pourra être poursuivie pour les mêmes faits par un autre Etat contractant (article 54).

Des exceptions à ce principe sont cependant prévues à l'article 55.

c) La lutte contre les stupéfiants

L'un des risques de la suppression des contrôles aux frontières intérieures est de faciliter le trafic de drogue au sein de "l'espace Schengen". Pour y faire face, la convention prévoit trois types de mesures. Elle amorce une politique commune en matière de lutte contre la drogue. Elle encourage la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants. Elle encadre assez soûplement le commerce et le transport légal des stupéfiants.

c1) L'amorce d'une politique commune de lutte contre la drogue

Le groupe "police et sécurité" (8) a chargé le groupe de travail "police et douanes" de commencer à préparer la tâche du groupe de travail permanent de l'article 70. Un projet de programme a été élaboré. Ces lignes directrices sont :

- la prise en compte de projets mis au point au sein d'autres enceintes de coopération en matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants ;
- l'élaboration de propositions à soumettre au comité exécutif ;
- la conception de mesures susceptibles de renforcer les contrôles aux frontières extérieures et sur le "territoire Schengen".

Il serait très souhaitable que ce nouveau groupe ne soit pas simplement un ajout sur la déjà trop longue liste des instances européennes de coopération dans le domaine de la lutte contre la drogue. Au contraire, il devrait devenir l'initiateur de cette coopération. En particulier, il paraît nécessaire de coordonner les travaux des groupes TREVI 3 (lutte contre la grande délinquance et les stupéfiants au sein de l'Europe des douze), ou POMPIDOU (lutte contre la drogue dans le cadre du Conseil de l'Europe) avec ceux du groupe permanent créé par la convention de Schengen.

c2) L'encouragement à la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants

En conformité avec les conventions des Nations Unies sur les stupéfiants (9), la convention de Schengen encourage :

● la répression contre l'exportation et l'importation illicite de toutes les drogues (articles 71-2 et 71-3)

Ces dispositions sont renforcées par la 3ème Déclaration de l'Acte final de la convention qui précise que *"Pour autant qu'une Partie contractante déroge au principe visé à l'article 71, paragraphe 2, dans le cadre de sa politique nationale de prévention et de traitement de la dépendance à l'égard des stupéfiants et des substances psychotropes, toutes les Parties contractantes prennent les mesures administratives et pénales nécessaires afin de prévenir et de réprimer l'importation et l'exportation illicites desdits produits et substances, notamment vers le territoire des autres Parties contractantes"*.

● la surveillance des lieux notoirement utilisés pour le trafic de drogue (article 71-4)

● les saisies, confiscations et livraisons surveillées (articles 72 et 73)

● la prévention et la lutte contre les effets négatifs de la demande illicite de stupéfiants (article 71-5)

En revanche, il convient de le noter, la convention ne préconise pas de lutte directe contre cette demande elle-même. Il s'agit bien sûr de tenir compte de la situation particulière des Pays-Bas où la législation en matière de consommation de drogue est beaucoup moins sévère que dans les autres pays de "l'espace Schengen".

9. Sur la convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 relative au trafic illicite des stupéfiants psychotropes, voir le rapport Sénat n° 357 (1989-1990) de M. Michel Alloncle.

c3) Les stipulations concernant le commerce et le transport licites de stupéfiants

En matière de commerce, les Parties s'engagent à effectuer sur leurs territoires respectifs les contrôles exercés jusqu'à présent aux frontières intérieures (article 74).

Par ailleurs, le transport de stupéfiants et substances psychotropes nécessaires à un traitement médical à destination de "l'espace Schengen" ou au sein de cet espace est autorisé pour les personnes disposant d'un certificat à la forme et au contenu arrêtés par le comité exécutif (article 75).

d) Le Système d'Information Schengen

L'objet du Système d'Information Schengen (S.I.S.) est de permettre aux autorités qui seront désignées par les parties contractantes, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalements de personnes et d'objets à l'occasion :

- de contrôles de frontières,
- de vérifications et autres contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur des pays conformément au droit national,
- de la délivrance de visas ou de titres de séjour.

d1) Fonctionnement du Système d'Information Schengen

Le Système d'Information Schengen comprendra deux parties : un système central et des systèmes nationaux (un dans chaque pays).

Le fonctionnement du S.I.S. repose sur l'idée que les systèmes nationaux ne pourront échanger entre eux les données informatisées. Celles-ci seront rendues matériellement identiques par

le système central, point de passage obligatoire de tous les enregistrements et à toutes les mises à jour.

Ce système, dit "en étoile" répond à un double souci.

- il s'agit d'un système d'informations **commun** où la transparence des échanges doit être assurée,

- l'architecture de ce système sera de nature à faciliter le contrôle en matière de protection des données.

● Le système central

Appelé dans la convention d'application "fonction de support technique", le système central aura son siège à Strasbourg, à l'intérieur du futur centre informatique inter-départemental actuellement en cours de construction. La France en sera responsable.

Le rôle du système central est très important, il assure la gestion, la mise à jour, la conformité des données et leur acheminement vers les systèmes nationaux.

Conformément à l'esprit de la convention d'application, il exerce principalement une fonction d'homogénéisation et de contrôle.

- **homogénéisation** : toutes les mises à jour seront transmises par les systèmes nationaux à la fonction de support technique qui en assurera la diffusion à toutes les parties contractantes (y compris au système national signalant).

- **contrôle** : parmi les fonctions du système central on peut retenir l'obligation de conserver, durant une année, les données effacées. Durant cette période, celles-ci pourront être consultées uniquement dans le cadre d'un contrôle a posteriori de leur exactitude et de la licéité de leur intégration.

● Les systèmes nationaux

Chaque système national sera relié au système central. Il lui adressera ses demandes d'enregistrements et de mises à jour. Le système central après avoir examiné leur recevabilité **technique** les lui retransmettra ainsi qu'à tous les autres systèmes nationaux de façon à ce qu'ils détiennent, au même titre et en même temps que les autres partenaires, la totalité des données concernées.

Le système national est aussi à la disposition des utilisateurs : services de sécurité (police, gendarmerie, douanes), consulats pour la délivrance des visas, préfectures et sous-préfectures pour la police des étrangers et notamment la délivrance des titres de séjour. De tout point du territoire, il devra répondre dans un délai quasi-immédiat (inférieur à cinq secondes) et donner de manière claire et précise le motif de la recherche et la conduite à tenir pour chaque cas de figure.

Les systèmes nationaux sont alimentés en données par les administrations nationales concernées (ministère de l'intérieur, gendarmerie nationale, ministère de la justice et douanes notamment). Celles-ci ne peuvent y inclure que des informations rentrant dans la liste des catégories de données **limitativement** énumérées par la convention.

Il convient de noter que la convention d'application impose une séparation nette entre le système national S.I.S. et les fichiers strictement nationaux.

Ainsi, les signalements d'autres parties contractantes ne peuvent être copiés de la partie nationale du Système d'Information Schengen dans les autres fichiers de données nationaux.

L'article 108 de la convention d'application prévoit la désignation par chaque Etat d'une autorité responsable du fonctionnement de la partie nationale du fichier. C'est le "maître du fichier" à qui est impartie une triple fonction :

- c'est par son intermédiaire que sont effectués les signalements ;
- il doit prendre les mesures pour assurer le respect des dispositions de la convention ;
- il est chargé de transmettre les informations complémentaires entre les parties contractantes soit préalablement à l'introduction d'un signalement, soit au moment de celle-ci, soit a posteriori lors de l'exécution.

La convention d'application donne de nombreux exemples de ces échanges d'informations :

- **article 95** : (qui concerne les demandes d'arrestation en vue d'extradition) ; la partie contractante signalante envoie aux parties contractantes requises, en même temps que le signalement sur le S.I.S. et par la voie la plus rapide, les informations essentielles concernant l'affaire ;
- **article 99** : lorsque le signalement aux fins de surveillance discrète est effectué à la demande des instances compétentes pour la sûreté de l'Etat, la partie contractante signalante est tenue de consulter préalablement les autres parties contractantes ;
- **article 100** : si une interrogation fait apparaître l'existence d'un signalement pour un objet trouvé, l'autorité qui l'a constaté se met en rapport avec l'autorité signalante afin de convenir des mesures nécessaires.

● Le contenu du S.I.S.

Les catégories de données intégrées dans le système sont **limitativement** énumérées, elles sont de deux ordres : les personnes et les objets.

- Les cas de signalement des personnes

Les personnes recherchées aux fins d'extradition : il s'agit de données intégrées à la demande des autorités judiciaires (article 95).

Les étrangers déclarés non admissibles sur décision prise par les autorités administratives ou judiciaires compétentes (article 96). Ces décisions sont fondées sur :

- la menace pour l'ordre public, ou la sécurité et sûreté nationales que peut constituer la présence d'un étranger sur le territoire national,
- les raisons sérieuses de croire que l'étranger a commis des faits punissables graves ou à l'égard duquel il existe des indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire des parties contractantes,
- le fait que l'étranger est sous le coup d'une mesure d'éloignement toujours en vigueur reposant sur le non respect des réglementations nationales relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

Les personnes disparues ou les personnes à placer provisoirement en sécurité (article 97).

Les personnes à contacter dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, témoins, personnes citées à comparaître ... (article 98).

Les personnes et véhicules à surveiller soit dans le cadre de la répression d'infractions pénales, soit dans le cadre de la prévention de menaces pour la sécurité publique (art. 99-2).

Les instances compétentes pour la sûreté de l'Etat peuvent demander un signalement mais doivent préalablement consulter les autres partenaires (article 99).

- Les éléments du signalement des personnes

Les éléments pouvant être intégrés dans une fiche sont **limitativement** énumérés et la convention d'application (article 94) spécifie bien que d'autres mentions ne pourront être autorisées.

On trouvera au maximum :

- les éléments d'état-civil traditionnels,
- des indications sur l'éventuelle dangerosité des personnes signalées,
- le motif du signalement : ex. "personne recherchée en vue d'extradition", "mineur disparu" ...
- la conduite à tenir : celle-ci précise les mesures urgentes à exécuter sur le terrain et stipule dans tous les cas l'information quasi-immédiate du pays requérant sur la suite donnée à sa demande.

Cependant, à la demande de la France, il a été inséré une clause de réserve de souveraineté (article 94-4) qui permet à un État de ne pas donner suite à un signalement pour des raisons tenant à son droit national, ses obligations internationales ou ses intérêts nationaux essentiels.

Les conditions d'application sont réglées par le moyen d'une "indication" qui informe la partie signalante que l'exécution n'aura pas lieu sur le territoire de la partie qui a décidé ce refus.

- Les objets

Il s'agit :

- des véhicules terrestres volés, détournés ou égarés ainsi que les remorques et caravanes.

- des armes à feu volées ou détournées ou égarées.
- des documents d'identité vierges ou délivrés qui ont été soit dérobés, soit détournés, soit égarés.
- des billets de banques enregistrés dans le cadre d'une procédure judiciaire de vol à main armée, d'extorsion de fonds ou à l'occasion d'une remise de rançon.

A noter que sont également concernés les objets mentionnés ci-dessus constituant une preuve dans le cadre d'une procédure pénale.

d2) Les garanties entourant la création du S.I.S.

La protection des données à caractère personnel fait l'objet d'un chapitre distinct au sein du titre IV concernant le S.I.S.

● **L'ensemble des principes protecteurs de la personne qui ont inspiré la loi française du 6 janvier 1978 "informatique et libertés" sont repris dans ce chapitre au sein duquel par ailleurs il est fait expressément référence à la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des données à caractère personnel et à la recommandation R (87) 15 du comité des ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police (article 117).**

- **Le principe de finalité (article 102).** Il implique que l'utilisation des informations est conforme aux fins de l'introduction du signalement précisées dans les articles 95 à 100. Tout changement dans les motifs de recherche est soumis à la double condition d'une nécessité grave d'ordre public et de l'accord de la partie signalante.

L'article 94 précise par ailleurs quelles sont les catégories de données nécessaires aux fins du système informatisé et l'article

101-3 rappelle que *"les utilisateurs ne peuvent interroger que les données qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs missions"* ;

- Le principe de responsabilité de la partie signalante dans l'exactitude des données (articles 105, 106 et 116) ;

- Les droits du "fiché"

. **droit d'accès** aux informations le concernant (articles 109 et 144-2) avec ses corollaires, droit de vérification et de modification ou suppression (article 110 et 111). Le droit d'accès est indirect et s'exerce, conformément au droit national, auprès de l'autorité nationale de contrôle ;

. **droit de l'oubli** ou durée de conservation des informations limitée. Le délai de conservation varie de un à dix ans selon le caractère nominatif ou non des informations et selon les motifs du signalement (articles 112 et 113), le maintien pouvant être demandé par la partie signalante en cas de nécessité ;

- Une autorité chargée du contrôle du respect des droits et principes protecteurs de la vie privée est créée dans chaque Etat pour la partie nationale du système (article 114-1) et désigne deux représentants pour constituer, avec leurs homologues des autres Etats, l'autorité de contrôle commune compétente pour la fonction de support technique du système (article 115). Cette autorité de contrôle est conçue comme "indépendante". La commission nationale de l'informatique et des libertés sera l'autorité de contrôle pour la France.

- Les obligations de sécurité matérielle et logique du système, tant national que central, sont rappelées dans l'article 118 et garanties par les enregistrements destinés au contrôle (articles 103 et 113-2).

● Par ailleurs, aux termes de l'article 117, aucune transmission de données à caractère personnel ne pourra avoir lieu avec l'une des Parties tant qu'une législation nationale sur la

protection de ces données ne sera pas entrée en vigueur sur le territoire de cette partie.

d3) La mise en oeuvre pratique du système d'information Schengen

La réalisation du S.I.S. est assurée par des structures de travail nationales et internationales.

En ce qui concerne le système central, la construction du bâtiment qui l'abritera à Strasbourg a déjà commencé. La phase d'analyse et de conception du système informatique lui-même est en cours. La mise en place devrait être achevée d'ici au deuxième trimestre 1992.

Quant au système national français, son développement se fait en étroite liaison avec celui du système central.

● **Les structures de travail**

Un groupe de travail permanent (GTP) est chargé de la réalisation du système d'information Schengen. Composé d'experts en informatique et de policiers des six pays, cette structure se réunit au moins une fois par mois.

Ayant la responsabilité de la réalisation du système central, la France a nommé un directeur d'application (policier) et un chef de projet (informaticien) qui participent activement aux séances du groupe de travail permanent. La France a en outre associé à ces travaux la gendarmerie et les douanes, ainsi que le directeur d'application du système national (policier).

Les travaux du groupe de travail permanent sont contrôlés, pour les aspects juridiques et administratifs, par un

"comité d'orientation S.I.S." qui, à son tour, rend compte au "groupe central de négociation".

● **Etat d'avancement de la réalisation du système central**

Le Système d'Information Schengen sera implanté dans le futur Centre information interdépartemental de Strasbourg. La construction de ce bâtiment, qui a débuté en avril 1991, sera achevée le 1er janvier 1992. Des dispositions ont été prises au niveau de la conception du bâtiment pour faciliter le contrôle à l'entrée des installations (conformément à l'article 118, paragraphe 1.a de la convention).

La réalisation du système central doit se dérouler en trois phases principales, consécutives à l'"étude de faisabilité" achevée en novembre 1988.

- Phase d'analyse des besoins et de conception du S.I.S.

Cette phase, qui a débuté en juillet 1990 et dont une grande partie a déjà été conçue, doit notamment régler : la définition des besoins, le choix d'architecture du système, les spécifications externes et internes du système.

- Phase de réalisation

Dès l'achèvement de la phase de conception, après les étapes de validations techniques, commencera la phase de réalisation. Celle-ci pourrait débuter à la fin de l'année 1991 avec la notification du marché au constructeur qui sera choisi.

- Phase d'exploitation

Cette phase est prévue pour le deuxième semestre 1992.

● Réalisation du système national

Les travaux relatifs au système national sont menés parallèlement à ceux du système central (un déphasage pourrait en effet entraîner un ralentissement de la réalisation de l'ensemble du système). La phase de conception (architecture - spécifications) est actuellement en cours.

Les études concernant l'organisation, le fonctionnement et les missions du futur bureau de la gestion du système ont également débuté.

e) L'harmonisation des réglementations sur les armes à feu et les munitions

Chaque partie devra adapter sa législation et sa réglementation relative aux armes à feu et munitions aux stipulations de la convention (art. 77 à 91).

La législation française, constituée par le décret-loi du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes, munitions et matériels associés, n'aura pas à être modifiée.

En revanche, nos dispositions réglementaires devront, elles, être adaptées sur plusieurs points :

- L'interdiction des armes à feu camouflées sous la forme d'un autre objet, nécessitera l'élaboration d'un décret spécifique.
- Le classement en 4ème catégorie (armes de défense soumises à autorisation préfectorale d'acquisition et détention) impliquera la modification du décret n° 73-364 du 12 mars 1973 relatif au régime des armes et munitions, des armes longues semi-automatiques à canon rayé ou lisse tirant plus de trois coups, jusqu'à dix coups (actuellement en 5ème catégorie) ; des carabines à percussion annulaire, semi-automatiques tirant plus de trois coups, jusqu'à dix

coups (actuellement en 7ème catégorie) ; des fusils à pompe actuellement classés en 5ème catégorie ; des armes semi-automatiques ayant l'apparence d'armes à feu automatiques de guerre (actuellement classées, en fonction de leur calibre, en 5ème ou 7ème catégorie).

- L'inscription sur le registre de l'armurier de la vente de toutes les armes longues à répétition, à l'exception des armes à canon lisse à un coup par canon entraînera la modification du décret du 25 novembre 1983 relatif au commerce, à la conservation, à l'expédition et au transport des armes.

- L'institution d'un régime déclaratif pour les cessions entre particuliers d'armes soumises à inscription sur le registre de l'armurier exigera une modification du décret du 12 mars 1973 précité.

3. L'application de la convention

a) Le comité exécutif

La convention institue un "comité exécutif" pour assurer le suivi de son application.

a1) Composition

Le comité exécutif est une **institution ministérielle**. Chaque partie y sera représentée par un ministre. Il s'agira, selon les sujets abordés, du ministre des affaires européennes, du ministre de l'intérieur, du ministre de la justice.

a2) Missions et fonctionnement

● Le comité exécutif a pour rôle général de veiller à la bonne application de la convention (art. 131).

● Le comité exécutif est par ailleurs chargé de prendre un certain nombre de mesures indispensables pour la mise en oeuvre pratique de la convention, par exemple :

- Il peut arrêter des dispositions détaillant les modalités de franchissement des frontières extérieures, et les règles applicables au petit trafic frontalier ou à certaines catégories de trafic maritime (art. 3.1).

- Il détermine les documents permettant le franchissement de la frontière (art. 5-1.a.).

- Il fixe les modalités de surveillance des frontières extérieures (art. 6.3).

- Il arrête les règles communes pour l'examen des demandes de visa (art. 17.2).

● **Le comité exécutif statue à l'unanimité.** Cette règle vise à préserver les souverainetés nationales des Etats contractants. Elle peut cependant, dans certains cas, occasionner un blocage de l'ensemble du système Schengen. ainsi, qu'advient-il si l'un des Etats contractants se refuse à inscrire un nouveau pays sur la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis à visa ? Les autres parties contractantes seront alors dans l'obligation de déroger au régime commun de visa ainsi que l'article 9.2 de la convention le leur permet. C'est alors l'ensemble de la politique commune en matière de visa qui risque d'être remis en cause.

● La convention prévoit par ailleurs que la décision définitive sur un projet peut être reportée pour au maximum deux mois (art. 123.3). Interrogé sur ce point, M. Hubert Blanc a précisé que la décision prise à l'issue du report pouvait être un rejet aussi bien qu'un accord.

● **La nature exacte des décisions du comité exécutif** a pu susciter certaines craintes. Cet organe ne risquait-il pas d'arrêter des règles de droit sans qu'un contrôle juridictionnel puisse être exercé sur les actes ? A cette question, Madame Elizabeth Guigou a très clairement répondu par la négative. Les règles édictées par le comité exécutif ne seront pas applicables directement. Elles devront être transposées en droit interne. Elles seront donc soumises au contrôle des juridictions nationales.

D'ailleurs, le Conseil d'Etat dans son avis rendu sur le projet de loi de ratification a bien insisté sur ce point. Ainsi a-t-il indiqué que :

"Saisi du projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, le Conseil d'Etat a émis un avis favorable.

Toutefois cet avis n'a été émis qu'après que le Conseil d'Etat eut pris acte des déclarations des commissaires du gouvernement selon lesquelles les auteurs de la Convention n'avaient jamais entendu que les décisions ou mesures communes qui seront arrêtées par le comité exécutif institué en application du titre VII, aient d'effet direct sur les territoires des parties contractantes.

Le Conseil d'Etat a estimé, en outre, que toute interprétation contraire se heurterait aux exigences de la Constitution, dans la mesure où serait attribué à un organisme collégial international le pouvoir d'édicter des règles de droit sans que soit simultanément institué un contrôle juridictionnel sur les actes de cet organisme.

Cette note a été délibérée et adoptée par le Conseil d'Etat dans sa séance du 2 mai 1991."

b) Les conditions d'application de la convention

b1) L'entrée en vigueur de la convention

● La convention entrera en vigueur deux mois après le dépôt du dernier instrument de ratification. Les stipulations relatives au comité exécutif doivent alors s'appliquer.

● Les autres stipulations ne s'appliqueront qu'un mois plus tard (art. 139-2). Il s'agit de laisser au comité exécutif le temps de prendre les mesures nécessaires à la mise en oeuvre pratique de la convention.

b2) La condition suspensive générale à la mise en vigueur de la convention

Le point 1, paragraphe 2 de l'Acte final annexé à la convention précise : "*La convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la convention seront remplies dans les Etats signataires et que les contrôles aux frontières seront effectifs*".

Cette stipulation vise à éviter une mise en oeuvre prématurée de la convention à un moment où, par exemple, le renforcement des contrôles aux frontières extérieures ou le fonctionnement de la coopération policière ne serait pas assuré.

Elle suscite plusieurs interrogations. Que faut-il entendre précisément par "*conditions préalables à l'application de la convention*" ? La réalisation complète du système d'information Schengen ou l'établissement de communications transfrontalières entre services de police sont-ils des conditions préalables ? Si oui, l'application de la convention risque fort de ne pas intervenir rapidement. Sinon la convention s'appliquera sans offrir toutes les garanties nécessaires en matière de réussite.

Par ailleurs, qui sera juge, et selon quelles modalités, de la satisfaction ou non des "*conditions préalables*" ? Sans doute sera-ce au Gouvernement de constater que ces conditions sont remplies. Mais devra-t-il saisir le Parlement ? Sous quelle forme ? Quel sera le poids de l'avis du Parlement dans la décision de mettre en vigueur la convention ? Que se passera-t-il si un Etat Partie tarde à reconnaître que les conditions précitées sont remplies ? ... Autant de questions que le texte de la convention n'éclaire guère.

Le ministre délégué aux Affaires européennes s'est, pour sa part et au nom du Gouvernement, engagé devant votre commission à informer le Parlement de l'évolution de la réalisation des conditions préalables à la mise en vigueur de la convention.

b3) La condition suspensive relative à l'adoption par les Etats contractants d'une législation sur la protection des données à caractère personnel

L'article 117 (pour le traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du système d'information Schengen), et l'article 126 (pour les autres cas de traitement de données) prévoient que **la transmission de données à caractère personnel ne pourra avoir lieu qu'une fois des dispositions nationales de protection de ces données entrées en vigueur sur le territoire des parties concernées par la transmission.**

En clair, cela signifie que le système d'information Schengen ne pourra fonctionner à plein régime qu'après que toutes les parties se seront dotées d'une législation protectrice en matière de données informatisées.

c) Le contrôle des dispositifs concurrents

c1) L'information sur les négociations

L'article 136.1 de la convention impose à la Partie qui envisage de mener avec un Etat tiers des négociations sur les contrôles frontaliers d'informer ses partenaires de la convention de Schengen en temps utile.

La notion de "temps utile" paraît un peu floue. Sans doute eut-il été préférable d'exiger une information dès le début des pourparlers.

c2) Nécessité d'un accord des Etats parties pour la mise en oeuvre de mesures d'allègement des contrôles avec des Etats tiers.

Cet accord est imposé par l'article 136-2 de la convention.

d) La compatibilité avec le droit communautaire

d1) Le principe de compatibilité est posé par l'article 134 de la convention en vertu duquel "les dispositions de la présente convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire". Par "droit communautaire" il faut entendre le droit des Communautés présent et à venir.

On peut toutefois s'interroger sur la conformité de la Convention au droit communautaire. Comment en effet concilier l'impératif de préserver la libre circulation des ressortissants de tous les Etats membres de la Communauté et l'engagement de renforcement des contrôles aux frontières extérieures des seuls Etats Parties à la Convention ?

d2) La prééminence du droit communautaire se traduit concrètement par l'article 142. En effet, les stipulations de la convention seront modifiées si cela est nécessaire pour permettre l'application des accords conclus entre les Etats membres de la Communauté en vue de réaliser un espace sans frontières intérieures.

Plus généralement, les stipulations contraires à celles convenues entre les États de la Communauté devront être adaptées.

La convention ne précise cependant pas selon quelles modalités cette adaptation devra intervenir.

e) L'adhésion de nouveaux Etats à la convention

e1) La limitation aux Etats membres de la Communauté

Si cette limitation n'est pas explicitement indiquée, on peut la déduire par un raisonnement a contrario de l'article 140-1 qui stipule que : "*Tout Etat membre des Communautés européennes peut devenir partie à la présente convention*".

e2) Les modalités de l'adhésion

Chaque adhésion devra faire l'objet d'un accord entre l'Etat candidat et les parties contractantes. Chacune des parties à cet accord devra le soumettre à ratification.

Cette procédure présente l'avantage de ménager à chaque Etat contractant la possibilité d'opérer un examen spécifique de la situation du pays candidat en matière de contrôles aux frontières. Encore faudra-t-il que ces Etats usent de cette possibilité avec sérieux

et n'acceptent pas l'entrée prématurée au sein de l'espace Schengen de pays qui ne pourraient satisfaire les exigences de la convention.

f) Le cas des départements et territoires d'outre-mer

L'article 138 exclut du champ d'application de la convention les territoires non européens de la République.

Vers les départements et territoires d'outre mer, les contrôles seront donc maintenus :

- à l'égard des ressortissants étrangers, bien sûr,
- mais aussi à l'égard des citoyens français.

En principe, aucun document autre qu'une garantie de rapatriement ne doit être exigé. Néanmoins, les vols faisant escale à l'étranger ou survolant l'espace aérien international sont considérés comme des vols internationaux. Leurs passagers devront donc présenter à l'armée des documents prouvant leur identité et leur nationalité française.

Des départements et territoires d'outre-mer vers la France ou les autres Etats Schengen, les contrôles actuellement en vigueur seront toujours effectués. La situation des citoyens français résidant dans les DOM-TOM ne sera pas modifiée. Cependant, cela aboutira au paradoxe que des citoyens français -résidant dans les DOM-TOM- se rendant en métropole subiront des contrôles quand des ressortissants étrangers citoyens d'Etats signataires ou adhérents à Schengen, eux, en seront dispensés.

III - LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA CONVENTION

Sans revenir sur les stipulations de la convention que votre rapporteur vient d'analyser en détail, et pour ne s'en tenir qu'aux problèmes de fond, on peut regrouper les critiques suscitées par ce texte autour de quatre thèmes. En premier lieu, le champ d'application de la convention n'est pas la Communauté des douze mais, au moins pour l'instant, un groupe restreint de six pays. En second lieu, la méthode choisie pour l'élaboration de la convention marque le retour à la coopération intergouvernementale. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur les conséquences de la convention pour la maîtrise des flux migratoires. Enfin et surtout, on se plaît à souligner que les négociateurs de la convention ont cherché à obtenir un équilibre entre le principe de libre circulation et le renforcement de la sécurité dans ce qu'il est convenu d'appeler l'espace Schengen. Il importe de savoir, là est le point fondamental, si cet équilibre sera effectivement réalisé au moment de l'entrée en vigueur de la convention.

1. De l'Europe des Douze à l'Europe des Six ?

A l'heure actuelle, seuls cinq pays sur les douze que compte la Communauté sont signataires de la Convention de Schengen. L'Italie adhèrera à la convention lorsque son protocole d'adhésion sera ratifié par elle-même et par les cinq Etats signataires de Schengen.

Il convient de relever que "l'élargissement" de la convention à d'autres pays de la Communauté risque de se révéler de plus en plus complexe compte tenu de la procédure d'adhésion retenue. En effet, chaque pays postulant devra signer un accord d'adhésion avec les Parties contractantes. Cet accord devra par ailleurs être ratifié par le nouvel adhérent et chacune des Parties. On comprend aisément qu'obtenir ces ratifications exigera plus de temps au fur et à mesure de l'augmentation du nombre des Parties contractantes.

Par ailleurs, au moins deux pays de la Communauté ne semblent pas, à ce jour, désireux d'adhérer à la convention. Il s'agit de l'Irlande et du Royaume-Uni. La méthode choisie pour l'élaboration de la convention visait à l'évidence à faire progresser le dossier de la libre circulation en dehors des instances communautaires où il piétinait. A terme, on espérait que peu à peu l'ensemble des pays de la Communauté se plierait progressivement aux règles définies dans la convention. Mais si l'opposition du Royaume-Uni et de l'Irlande demeure, comment passer le cap de la libre circulation à 5,6 ou 10 et arriver à l'espace unique à douze ? Dans cette hypothèse, la convention de Schengen aurait partiellement échoué comme "Laboratoire pour l'Europe de 1993".

L'opposition du Royaume-Uni risque par ailleurs de ne pas s'atténuer compte tenu du fait que ce pays, en raison de la méthode d'élaboration choisie, intergouvernementale et non communautaire, n'a pas été associé à la négociation de la convention. Il n'a donc pas pu faire valoir son point de vue.

Ce problème se pose d'ailleurs pour tous les pays adhérents mais non signataires de la convention. Exclus de la négociation, il seront en effet dans l'obligation d'accepter la convention en bloc ou de la refuser.

Le caractère "restreint" du champ d'application territorial de la convention suscite au moins trois interrogations majeures. En premier lieu, on présente volontiers la convention comme un moyen de lutte contre l'immigration et de renforcement de la sécurité. Cette lutte et ce renforcement n'eurent-ils pas été plus efficaces à douze ? Il est clair qu'il paraît de plus en plus difficile de répondre aux défis de l'immigration dans le seul cadre national. Agir à cinq ou six en la matière présente un progrès indéniable mais insuffisant. Chacun sait que la Grèce tend à devenir un Etat de transit pour les réfugiés et que l'Espagne court le risque de devenir rapidement une plaque tournante du trafic de drogue en Europe. Aujourd'hui, les défis auxquels est confrontée l'Europe exigent une réponse à la dimension de la Communauté au minimum pour être efficace.

En second lieu, négocier à cinq conduit inévitablement à ne pas tenir compte de la situation particulière des autres pays. Dès

lors, l'extension de la convention à d'autres pays risque de poser des problèmes délicats. La sévérité des contrôles aux frontières de certains pays de la Communauté mériterait sans doute un examen approfondi. Il en est de même pour les modalités de délivrance des visas quand ceux-ci sont exigés.

Enfin, un risque existe, maintes fois souligné : celui d'une Europe à deux vitesses avec pour noyau dur les pays du groupe Schengen. Se créerait ainsi une "enclave Schengen", initiée à deux, négociée à cinq, vécue à six.

La rédaction des articles 120-4 et 122-2 de la convention peut à cet égard susciter quelque inquiétude. Elle fait en effet référence à une **position commune des Parties au sein des Communautés**.

L'article 120-4 prévoit que "**les parties contractantes collaboreront étroitement (en matière de circulation de marchandises) au sein du comité exécutif, dans le cadre des Communautés européennes ...**"

De même, l'article 122-2, 2ème alinéa, stipule que les parties "**s'efforcent d'adopter une position commune en ce qui concerne la modification des directives communautaires relatives au contrôle et à la gestion du transfert de déchets dangereux et pour l'établissement d'actes communautaires relatifs aux déchets non dangereux ...**"

Cette formulation se trouvait déjà dans l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, aux articles 21 (initiative commune au sein des Communautés pour une augmentation de franchises accordées aux voyageurs et pour la perception harmonisée dans le pays de départ de la TVA pour les prestations de transport touristique), 22 (à propos des carburants et des franchises afférentes) et 24 (pour le contrôle des marchandises).

2. Le retour à la coopération intergouvernementale

La convention de Schengen n'a pas été négociée dans le cadre des institutions communautaires. La commission n'est intervenue que tardivement et en qualité "d'observateur", le Parlement européen n'a pas été consulté, la convention a été signée par les ministres des cinq pays du groupe Schengen mais n'a pas été directement examinée en conseil des ministres de la Communauté.

Cette quasi absence des institutions communautaires a pu avoir deux séries de conséquences.

● Pour la méthode de négociation, tout d'abord

Au moment où l'on parle de déficit démocratique de l'Europe -la convention se veut d'ailleurs elle-même une étape vers la constitution d'une Europe des citoyens-, on ne peut que constater que le texte de Schengen a donné prise aux critiques de confidentialité et d'absence de transparence.

Le Parlement français n'a été informé que tardivement, de même d'ailleurs que certaines instances particulièrement intéressées par la convention. Ainsi, le CNIL n'a appris l'existence du projet de convention qu'en 1988, trois ans après le début des négociations, et grâce ... non pas au gouvernement, mais à la délégation belge à la conférence annuelle des commissaires chargés de la protection des données informatisées qui s'est tenue à Oslo du 28 au 30 juin 1988.

Le Parlement européen n'a pas non plus eu à connaître directement de la convention. Sans doute faut-il voir là une des raisons qui l'ont poussé, par une résolution du 14 juin 1990, à demander aux cinq signataires de l'accord de Schengen, de ne pas signer sa convention d'application. Les députés européens auraient vraisemblablement été moins sévères pour la convention, "*jugée dangereuse pour les libertés individuelles*", s'ils avaient été mieux associés à son élaboration.

Leurs représentants n'étant pas (ou très mal) informés, les citoyens ignorent tout ou presque de la convention. Ce constat justifie à lui seul les critiques sur la confidentialité, le "secret" de la convention de Schengen. De fait, la méthode choisie présente au moins trois inconvénients majeurs. Première réalisation tangible d'une Europe des citoyens, elle réussit le paradoxe d'accréditer l'idée d'une Europe lointaine et secrète. Elle suscite des inquiétudes, qui ont parfois pu confiner aux fantasmes, sur l'immigration, la sécurité. Enfin, elle ne permet pas à la convention de Schengen d'apparaître comme ce qu'elle est, c'est-à-dire une étape essentielle dans la construction effective de l'Europe de la libre circulation, qui constitue l'essence même du projet européen.

● Conséquences pour les résultats de la négociation, ensuite

L'esprit communautaire dont la commission et le Parlement européen savent être les propagateurs -parfois avec quelques excès- et marqué par l'importance croissante des votes acquis à la majorité et par le caractère contraignant des décisions prises n'apparaît pas toujours dans le texte de la convention. Ainsi en est-il pour la règle de l'unanimité exigée pour les décisions du comité exécutif ou pour la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de visa. De même, nombreuses sont les stipulations dérogatoires permettant à un pays de s'affranchir de règles arrêtées par la convention (par exemple l'article 2-2 pour la suppression des contrôles aux frontières ou l'article 9-2 pour le régime commun des visas).

Par ailleurs, on peut relever dans la convention plusieurs mesures qui ne s'appliquent pas à toutes les parties mais à un seul pays. Ainsi, l'article 71-5 et le point 3 de l'Acte final visent à l'évidence à tenir compte de la législation néerlandaise sur les stupéfiants. Loin de pousser les Pays-Bas à s'aligner sur les dispositions de leurs partenaires, ces stipulations leur permettent en fait de préserver leur spécificité en la matière. De même, le point 2 du procès-verbal permet à l'Allemagne de ne pas revenir sur l'allègement des contrôles aux frontières avec l'Autriche acquis à la suite de l'échange de lettres germano-autrichiennes du 20 août 1984.

La France "bénéficie" elle de l'article 61 de la convention qui lui évite d'avoir à s'aligner sur ces partenaires en matière de faits ouvrant droit à extradition.

La règle de l'unanimité, l'existence de stipulations dérogatoires, la présence de mesures exclusivement destinées à certains pays, ont l'intérêt de préserver les souverainetés nationales. Elles présentent cependant l'inconvénient, d'une part, d'accentuer le caractère intergouvernemental plus que réellement européen de la convention, d'autre part, d'entraîner des risques de blocages de l'ensemble du "système Schengen".

Par ailleurs, comme l'a indiqué l'un des hauts fonctionnaires entendu par votre commission, certains pays peuvent craindre l'émergence du leadership d'un pays en matière de construction européenne et par conséquent manifester certaines réticences. La procédure communautaire gomme les positions nationales en faisant endosser la responsabilité des projets par des institutions non nationales comme le conseil ou la commission. Ce n'est pas le cas, ou dans une moindre mesure, de la coopération gouvernementale.

La mise en oeuvre pratique de la convention est confiée au comité exécutif, organe intergouvernemental dont les actes ne seront pas soumis en tant que tels à un contrôle juridictionnel. Certains ont soulevé la question de la constitutionnalité de ce dispositif. Je crois que la réponse sur ce point est claire : **les décisions du Comité ne seront pas applicables directement.** Comme l'a confirmé Madame Guigou devant votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, elles nécessiteront absolument la prise d'actes de droit interne pour assurer leur mise en oeuvre. Ces actes seront soumis au droit commun du contrôle juridictionnel national. Cette interprétation a été confirmée sans ambiguïté par l'avis que le Conseil d'Etat a donné sur la convention de Schengen.

3. L'équilibre entre la mise en oeuvre de la libre-circulation et la préservation de la sécurité des citoyens sera-t-il assuré au moment de l'entrée en vigueur de la convention ?

Pour que cet équilibre soit effectivement réalisé, il est indispensable que la coopération policière soit opérationnelle, que les contrôles aux frontières soient renforcés, que les politiques pénales convergent.

En effet, les frontières intérieures permettent encore de lutter contre la criminalité et en particulier contre le trafic des stupéfiants. Ainsi les saisies effectuées aux frontières intracommunautaires représentaient, entre 1987 et 1990, 54 % du nombre total des saisies opérées en France et 55 % du nombre total des personnes interpellées en France pour trafic de drogue.

SAISIES DE STUPEFIANTS REALISEES PAR LA DOUANE AUX FRONTIÈRES INTRA-COMMUNAUTAIRES DE 1987 à 1990

Produits	Quantités (en kg)			
	1987	1988	1989	1990
Opium	0,02 (0,4)	0,017 (0,78)	0,001 (0,07)	0,4 (9,2)
Morphine	0,11 (99)	0,121 (61,4)	0,525 (85,6)	0,02 (2,3)
Héroïne	48,95 (46,2)	34,8 (26,4)	26,7 (27,4)	93,9 (36,7)
Cocaïne	15,4 (2,2)	26,5 (7,1)	15,3 (1,8)	43,5 (3,1)
Cannabis :				
huile	6,8 (84,2)	2,2 (15,3)	9,4 (76,9)	1,6 (32,2)
résine	4 922,6 (44,6)	5 606,4 (37,7)	5 713,9 (63,5)	7 030 (37,2)
herbe	48 (4,9)	17 (0,3)	23,6 (1,6)	40,4 (11,1)
TOTAL	5 041,9 (39,3)	5 387,04 (26,6)	5 798,4 (27,1)	7 209,8 (34,4)
LSD (doses)	13 462 (99,8)	6 416 (91,1)	11 194 (93,9)	30 053 (99)
Nombre de saisies	2 403 (54,8)	3 524 (58,1)	3 471 (51,3)	4 387 (52,4)
Nombre de personnes interpellées	3 225 (56,1)	4 311 (58,5)	4 369 (53,8)	5 382 (53,1)

NB. Le chiffre entre parenthèses correspond au pourcentage du total des saisies réalisées par la douane

● Or, il est indéniable que la **coopération policière** exigera encore du temps pour voir son efficacité renforcée. Très concrètement, l'un des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur entendu par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a indiqué que la mise en place d'un réseau de transmissions transfrontalières (prévu par l'article 44 de la convention) ne pourrait pas être achevée avant l'entrée en vigueur de la convention. De même, le fonctionnement du système d'information Schengen, pièce essentielle de la coopération policière, ne pourra débiter qu'une fois les systèmes informatiques réalisés. Or, cette réalisation n'interviendra sans doute pas avant la fin 1992. Par ailleurs, l'utilisation du système d'information Schengen est suspendu à l'adoption par chaque partie contractante de dispositions visant à assurer la protection des données à caractère personnel (art. 117 et 126). Ceci peut prendre du temps en particulier dans certains pays.

● **Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures** nécessitera lui aussi du temps. Il implique en effet un redéploiement des forces de la Police de l'Air et des Frontières et des Douanes dont on ne connaît encore rien. Ce redéploiement se heurtera d'ailleurs sans doute à des résistances syndicales avec lesquelles il faudra compter.

Le renforcement des contrôles peut aussi se révéler plus complexe qu'il n'y paraît. La frontière franco-helvétique compte plusieurs centaines de points de passage carrossables sans surveillance permanente. On imagine aisément les effectifs nécessaires pour assurer des contrôles efficaces. Par ailleurs, certains pays signataires de la convention ne semblent pas disposés à accroître les contrôles à leurs frontières. Ainsi, l'Allemagne ne compte pas revenir sur le régime d'allègement des contrôles à la frontière germano-autrichienne. Et la convention lui en donne le droit.

● **Enfin, il est indispensable de réduire les divergences entre les politiques pénales des Etats signataires.** Nombreux sont ceux qui rejettent l'idée d'une police européenne aux motifs qu'il n'existe pas de droit pénal européen. De fait, l'absence d'un tel droit se fait cruellement sentir. Elle entraîne des procédures de coopération judiciaire assez lourdes et donc, eu égard à la rapidité des criminels, parfois inefficaces.

Les différences de politiques pénales sont dans certains cas assez importantes. C'est le cas en matière de stupéfiants entre les Pays-Bas et l'Espagne d'une part, les autres membres de la Communauté, d'autre part. Les Pays-Bas sont, en Europe, une plaque tournante du trafic de cocaïne, d'héroïne, de LSD. L'Espagne est utilisée par les trafiquants de cocaïne et de résine de cannabis. On peut regretter en ce domaine la timidité de la convention.

4. La convention et la maîtrise des flux migratoires

Il est clair que nos frontières nationales sont, dans bien des cas, "poreuses". Cependant, comme le montre le tableau suivant, les contrôles qui y sont effectués permettent d'appréhender un certain nombre d'immigrés irréguliers et de refuser l'admission d'étrangers ne disposant pas de papiers en règle.

		Années 1989 - 1990				Périodes - 4 mois 1990 -1991				
Frontières		non admis	% évol	irréguli	% évol		non admis	% évol	irréguli	% évol
Allemande	89	16.384		731		90	5.426		293	
	90	15.885	+ 0,7	1.154	+ 65	91	4.887	-9,93	562	+91,80
Helvétique	89	13.775		264		90	4.311		194	
	90	15.122	+ 9,7	703	+ 17,9	91	4.303	-0,18	239	+23,19
Italienne	89	11.820		6.661		90	3.140		2.042	
	90	9.762	- 17,4	5.436	- 18,7	91	2.838	-9,61	1.639	-19,73
Belge - Luxembourg	89	8.433		1.124		90	2.118		192	
	90	8.213	- 2,6	990	- 15,5	91	2.899	+36,87	371	+93,22
Aérienne	89	10.861		15		90	3.163		7	
	90	7.616	- 29,8	15	+ 8,3	91	1.747	-44,76	4	-42,85
Espagnole	89	4.611		1.257		90	1.582		461	
	90	6.995	+ 51,7	2.357	+ 77,5	91	2.011	+27,11	807	+75,05
Maritime	89	466		293		90	303		194	
	90	817	+ 75,3	459	+ 56,6	91	192	-36,63	68	-64,94
Britan- nique	89	1.108		100		90	197		50	
	90	868	- 21,6	125	+ 34	91	328	+66,49	68	+ 36
NATIONAL	89	68.020		10.668		90	20.447		3.522	
	90	65.998	- 2,98	11.426	+ 7,1	91	19.349	-5,36	3.778	+7,26

(Source : statistiques de la Police de l'Air et des Frontières)

NOTA : La frontière maritime s'entend hors frontière britannique.

La suppression d'une partie de ces contrôles risque de faciliter l'entrée irrégulière d'étrangers sur le territoire de la République. Pour faire face à cette situation, il sera indispensable d'intensifier, à l'intérieur du territoire national, la lutte contre l'immigration clandestine et ses filières et de remplacer les contrôles fixes par des contrôles mobiles. Surtout, les partenaires de la France devront renforcer la surveillance des frontières extérieures.

Par ailleurs, l'ensemble des pays de l'espace Schengen devront accepter d'harmoniser leurs politiques d'immigration.

Comme nous l'avons vu précédemment, le renforcement de la surveillance aux frontières non seulement prendra du temps, mais encore n'est pas toujours acquis (cas de la frontière germano-autrichienne). Quant à l'harmonisation des politiques d'immigration, elle est encore loin d'être réalisée.

Cependant la création d'un régime commun de visa ainsi que l'établissement d'une liste commune des pays dont les ressortissants sont soumis à visa sont un premier pas dont il convient de se féliciter. Toutefois, exiger des visas ne sert de rien, si leur délivrance n'est pas assurée avec la même rigueur et la même sévérité par les différents pays. A cet égard, il sera sans doute indispensable de développer une coopération entre les consultats des Etats contractants afin d'éviter qu'un visa refusé par un pays ne soit délivré par un autre.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Les imperfections de la convention doivent-elles pour autant nous conduire à un rejet de ce texte ?

Je ne le crois pas, pour au moins deux raisons.

En premier lieu, si Schengen n'est pas le meilleur exemple pour la construction européenne, cet accord constitue cependant une étape déterminante.

En second lieu, cette convention offre un cadre européen pour répondre à des défis auxquels la France doit faire face avec ses partenaires et non en solitaire.

1. La convention de Schengen, une étape déterminante de la construction européenne

Prolongement du Traité de Rome, l'Acte unique européen, accepté par la France, prévoit la réalisation d'un "espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée".

On sait cependant que les négociations dans le cadre communautaire ont marqué le pas et n'ont pas encore abouti.

La convention de Schengen pose le principe de la libre circulation entre les États parties et l'aménage concrètement. Elle fait ainsi franchir une étape minimale mais déterminante à la construction européenne. Elle peut avoir un effet d'entraînement décisif en démontrant que la libre circulation, pourvu qu'elle soit aménagée de façon à ne pas affecter la sécurité et à ne pas faire obstacle à la maîtrise des flux migratoires, est bien viable.

2. La convention de Schengen offre des moyens mieux adaptés pour faire face à de nouveaux défis dépassant le cadre strictement national

L'augmentation croissante des flux migratoires vers les pays industrialisés, et en particulier vers l'Europe, exige une réponse commune des pays européens. A quoi bon mener une politique visant à refuser l'entrée officielle d'immigrés si, en

transitant par des pays voisins moins sévères, les étrangers peuvent sans trop de difficultés pénétrer clandestinement sur notre territoire ?

La convention de Schengen fournit à cet égard deux instruments capitaux :

- la mise en place d'une politique commune des visas,
- l'engagement de renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

La mise en oeuvre de ces deux types de mesures, comme nous l'avons vu, exigeront du temps. Mais la coopération ainsi initiée par la convention de Schengen est de nature à nous donner les moyens -il restera aux gouvernements de s'en servir- de mieux maîtriser les flux migratoires. Ces moyens nous ne les avons pas actuellement ou nous ne les utilisons pas. Leur efficacité est, en tout état de cause, limitée s'ils sont mis en oeuvre à l'échelon purement national.

L'internationalisation de la criminalité et le développement du trafic de drogue appellent aussi des mesures spécifiques. Si en matière de lutte contre les stupéfiants la convention paraît bien timide en permettant aux Pays-Bas de maintenir leur politique laxiste, elle paraît plutôt novatrice, sans être révolutionnaire, en matière de coopération policière et judiciaire.

Les contrôles à nos frontières sont actuellement très limités. Il suffit de se rendre sur la frontière franco-allemande ou franco-belge pour constater que ces contrôles sont quasiment inexistantes. Aujourd'hui, s'opposer à la libre circulation serait illusoire, elle est entrée dans les faits. Revenir en arrière serait irréaliste et désastreux pour l'Europe et d'une efficacité incertaine à terme pour le contrôle des flux de personnes à nos frontières.

En revanche, il est temps de se donner des moyens efficaces de lutte contre la criminalité, d'une part, et de maîtrise de l'immigration, d'autre part. La convention de Schengen, bien qu'imparfaite, nous offre la possibilité de nous en doter. C'est la raison

pour laquelle votre rapporteur estime que notre Haute Assemblée ne doit pas la rejeter.

Votre rapporteur assortira cependant son avis favorable de quatre demandes du gouvernement.

1) Il souhaite tout d'abord que le Gouvernement présente au Sénat un **inventaire précis et complet des conditions préalables** à la mise en vigueur de la Convention au sens du point 1, paragraphe 2, de l'Acte final.

Le Gouvernement s'engagerait par ailleurs à faire chaque année et, la première fois, avant la fin de 1991, un **rapport au Parlement** de la mise en oeuvre des mesures nécessaires à l'application de la convention.

2) Votre rapporteur estime ensuite nécessaire que la **représentation nationale** puisse participer au contrôle de l'application de la convention, sous une forme qui reste à définir.

3) Le Parlement devrait être précisément informé dès le début des **négociations préalables à la signature d'un nouvel accord d'adhésion**. En particulier, les pourparlers en cours avec l'Espagne devraient faire l'objet d'une information complète dès à présent.

4) Le Gouvernement devrait enfin présenter au Parlement les objectifs et les modalités précises du plan de redéploiement des forces de la Police de l'Air et des Frontières et de la Douane rendu nécessaire par la suppression des contrôles aux frontières intérieures et leur renforcement aux frontières extérieures.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose d'adopter les projets de loi :

- n° 354 (1990-1991) autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes,

- n° 356 (1990-1991) autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné une dernière fois les présents projets de loi au cours de sa séance du 19 juin 1991.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, après avoir fait observer que la création d'un "espace Schengen" à six pouvait, selon lui, se trouver à l'origine d'une "Europe à plusieurs vitesses", M. Michel Poniatoski a exprimé les réticences que lui inspirait le caractère trop précipité de la ratification de la convention de Schengen, eu égard, d'une part, à l'urgence que représentent les aspects économiques et monétaires, politiques et culturels de l'édification européenne et, d'autre part, au caractère encore inachevé des réglementations relatives aux visas entre membres de l'"espace Schengen". M. Michel Poniatoski a également relevé que la conformité de la convention de Schengen avec le droit communautaire n'était pas prouvée, la Cour de justice des Communautés européennes n'ayant pas encore eu l'occasion de s'exprimer sur ce point. Il a également inscrit le présent débat dans le contexte de l'immigration, notamment clandestine, et de la lutte

contre le trafic de stupéfiants. M. Michel Poniatowski a, par ailleurs, évoqué les difficultés susceptibles de survenir en matière de contrôle d'identité entre pays ayant, à cet égard, des pratiques dont le degré de rigueur n'était pas toujours identique. En conséquence, M. Michel Poniatowski a fait savoir qu'il voterait contre le projet de loi autorisant la ratification de la convention de Schengen.

M. Michel Caldaguès a ensuite déploré le caractère insuffisamment précis des engagements souscrits par le Gouvernement français à l'égard de la représentation nationale, s'agissant notamment de l'interprétation faite par la France des mesures d'accompagnement stipulées aux articles 26 et 27 de la convention. C'est pourquoi M. Michel Caldaguès, après avoir rappelé qu'en votant l'Acte unique européen, il avait exprimé une position de principe favorable à la libre circulation des personnes, a estimé, avec M. Paul d'Ornano, que les garanties dont est entourée la convention de Schengen ne lui permettaient pas d'approuver la ratification de celle-ci.

Revenant alors sur le problème des immigrés clandestins, M. Michel d'Aillières a estimé que la convention de Schengen permettrait probablement aux Etats parties d'exercer une meilleure surveillance des flux d'entrée et de sortie aux frontières de l'"espace Schengen". M. Michel d'Aillières a cependant mis en lumière certaines insuffisances de la convention.

Notant, avec M. Claude Estier, que l'"espace Schengen" pourrait être étendu à d'autres Etats européens, M. Louis Jung a indiqué que la convention de Schengen, en encourageant la coopération entre ses signataires notamment en matière de lutte contre le trafic de drogue et de contrôle des flux migratoires, pourrait permettre de trouver des solutions conjointes à des questions fondamentales pour l'avenir de l'Europe qui étaient actuellement fort mal résolues.

Favorable, au nom du groupe socialiste, à l'approbation de la convention de Schengen, M. Claude Estier a partagé le souci de M. Xavier de Villepin, rapporteur, d'obtenir une association des parlementaires, selon des modalités qu'il conviendrait de définir par la suite, au suivi de l'application de la convention. Il a, par ailleurs, relevé que la large majorité réalisée, à l'Assemblée nationale, sur le

projet de loi tendant à autoriser l'approbation de la convention de Schengen semblait attester que, contrairement aux réserves précédemment exprimées par M. Michel Caldaguès, les députés de l'opposition avaient trouvé suffisantes les mesures d'accompagnement garanties par le Gouvernement français. A cet égard, M. Michel Caldaguès a objecté que le Sénat était fondé, par-delà les clivages politiques existant au sein de la représentation nationale, à faire valoir la spécificité de sa position.

Considérant la convention de Schengen comme une étape importante et concrète de la construction européenne, M. Roger Foudonson a jugé inopportun de repousser un texte auquel il ne pouvait, selon lui, exister d'alternative en dépit des imperfections qu'il comportait et des interrogations qu'il continuait de susciter.

Répondant ensuite aux objections soulevées par M. Michel Poniatowski, M. Xavier de Villepin a notamment souligné que la convention de Schengen, en maintenant le contrôle de l'immigration clandestine dans le champ des compétences nationales, ne devait pas, contrairement à ce qu'en disaient ses détracteurs, faire craindre une surveillance moins efficace des flux migratoires vers l'"espace Schengen". M. Michel Poniatowski ayant indiqué que le maintien des contrôles exercés aux frontières nationales demeurait, selon lui, nécessaire, M. Xavier de Villepin a rappelé que de nombreuses failles rendaient déjà ce niveau de contrôle de facto peu efficace et que les contrôles mobiles prévus par la convention lui semblaient plus adaptés.

M. Michel Crucis a alors fait savoir qu'il voterait pour le projet de loi autorisant l'approbation de la convention de Schengen, M. Amédée Bouquerel ayant indiqué que, en dépit de ses convictions européennes, il émettrait un vote défavorable à l'approbation de celui-ci.

Puis M. Jean Lecanuet, président, est intervenu sur le problème de la recevabilité d'éventuels amendements au présent projet de loi.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté les conclusions de son rapporteur sur les deux projets de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signées à Schengen le 19 juin 1990, signé à Paris le 27 novembre 1990, et dont le texte est annexé à la présente loi (2).

(1) Voir document AN n° 2028

(2) Voir document AN n° 2029

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré cinq réunions à l'examen de la convention d'application des accords de Schengen.

Elle a entendu :

- **Mme Elizabeth Guigou**, ministre délégué aux affaires européennes,
- **M. Philippe Marchand**, ministre de l'intérieur.
- **M. François Roussely**, directeur général de la police nationale,
- **M. Jacques Genthial**, directeur central de la police judiciaire,
- **M. Roger Lejeune**, chef du service central de la police de l'air et des frontières,
- **M. Charles Barbeau**, directeur général de la gendarmerie nationale,
- **M. Hubert Blanc**, ancien coordonnateur national auprès de **M. Roland Dumas**, pour la libre circulation des personnes,
- **M. Olivier Russbach**, directeur de l'association droit international 1990, sur la conformité de la convention de Schengen aux engagements internationaux des Etats contractants en matière de droit d'asile et de droits de l'homme,
- **M. Antoine Noël**, délégué pour la France du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés,
- **M. Jean-Marc Sauvé**, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur,
- **M. Jacques Thyraud**, sénateur, Premier vice-président de la Commission nationale Informatique et Libertés.

Votre rapporteur a en outre entendu :

- M. Patrick Delouvin, responsable du service réfugiés d'Amnesty international ;
- M. François Julien-Lafferrière, secrétaire général de France Terre d'Asile et membre du secrétariat permanent de la Commission de Sauvegarde du Droit d'Asile (CSDA) ;
- Mme Danièle Lochak, président du Groupe d'Information et de Soutien des Travailleurs immigrés (GISTI).

Lors d'une première réunion, le jeudi 23 mai 1991, la commission a procédé à l'audition de Mme Elizabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes.

Madame Elizabeth Guigou a tout d'abord souligné que le principe de la libre circulation des personnes, inscrit dans le traité de Rome, avait été posé dès l'origine des communautés européennes.

Elle a rappelé que l'objectif de la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes des Etats membres avait été repris et réaffirmé par le conseil européen de Fontainebleau des 25 et 26 juin 1984.

Une première étape dans la poursuite de cet objectif avait été franchie avec la conclusion, le 13 juillet 1984 à Sarrebruck, d'un accord entre la France et l'Allemagne allégeant les contrôles frontaliers entre ces deux pays.

Cet accord bilatéral avait fourni la base de l'accord de Schengen signé par la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, et dont la convention, signée le 19 juin 1990, aujourd'hui présentée au Parlement devrait permettre l'application.

Madame Elizabeth Guigou a indiqué que cette convention comportait en fait deux volets. Le premier vise à assurer la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la libre circulation des personnes. Le second organise les contreparties indispensables à l'effacement des frontières en prévoyant le report des contrôles aux frontières extérieures ainsi que la mise en oeuvre de mesures visant à préserver la sécurité au sein de "l'espace Schengen".

Madame Elizabeth Guigou a estimé que la convention établissait désormais un équilibre satisfaisant entre la sécurité et les libertés.

En matière de sécurité, elle a cité notamment les stipulations prévoyant l'établissement d'une liste commune des pays soumis à visa, la mise en place d'une coopération policière et judiciaire, la conclusion d'accords de réadmission, la création d'un fichier informatisé conforme à la législation française relative à la protection des données à caractère personnel.

S'agissant des libertés, Madame Elizabeth Guigou a mis l'accent sur la règle retenue lors des négociations qui avait été de s'aligner sur les législations les plus protectrices. Par ailleurs, elle a considéré que le fait de fixer dans la convention des limites précises à la coopération policière était en soi une garantie pour les libertés.

Evoquant le cas des réfugiés, Madame Elizabeth Guigou a fait valoir que la volonté des pays signataires de la convention avait été de s'assurer que chaque demandeur d'asile puisse avoir une réponse grâce à la désignation d'un Etat responsable du traitement de sa demande. Il s'agissait, a-t-elle précisé, d'éviter la "mise sur orbite" des demandeurs d'asile et de se prémunir contre les demandes multiples.

En conclusion, Madame Elizabeth Guigou a souligné que la méthode retenue lors des négociations avait été de respecter autant que possible la souveraineté des Etats membres tout en favorisant une harmonisation des législations nationales.

Elle a jugé que la convention de Schengen, loin d'être une "enclave" dans la communauté européenne, constituait un "banc d'essai", et un "laboratoire" dans la perspective de la mise en oeuvre effective de l'acte unique. De cinq au départ, les pays adhérents à la convention de Schengen devraient être au nombre de huit d'ici la fin de 1991. Par ailleurs, le Danemark et la Grèce ont manifesté leur intérêt pour la convention. Madame Elizabeth Guigou a indiqué que l'entrée en vigueur de la convention interviendrait après sa ratification par les cinq pays signataires. Elle a également fait état du préalable de la mise en oeuvre des mesures pratiques visant à permettre son application.

Enfin, Madame Elizabeth Guigou a mis en relief l'importance symbolique et pratique de la ratification de la convention pour la libre circulation des personnes et la construction européenne.

Madame le ministre a ensuite répondu aux questions de :

- l'amiral Philippe de Gaulle sur l'ambiguïté qu'il convenait de lever entre la libre circulation à l'intérieur de la Communauté inscrite dans les traités, d'une part, et le libre accès des étrangers à l'intérieur du territoire même de l'Europe communautaire, d'autre part ;

- M. Jacques Larché, président de la commission des lois, sur la mise en oeuvre de l'article 54 de la Constitution préalablement à la ratification de la convention de Schengen ;

- M. Gérard Gaud, sur l'exigence d'application identique de la convention de Schengen dans tous les États signataires ainsi que sur les procédures prévues pour le contrôle de la bonne application de ces accords ;

- M. Christian de La Malène sur le risque d'abandon, à la suite de la convention de Schengen, de l'objectif, inscrit dans les traités de la mise en oeuvre du principe de la libre circulation des personnes à l'intérieur des frontières des Douze pour le 1er janvier 1993. M. Christian de La Malène a par ailleurs fait état de son inquiétude devant l'absence de définition préalable et démocratiquement organisée d'une politique communautaire commune en matière de droit d'asile et de contrôle de l'immigration ;

- M. Marc Lauriol sur la catégorie d'accords internationaux prévus à l'article 53 de la Constitution dont ressortissait la convention de Schengen, sur les risques d'une dualité entre l'ordre juridique de la convention de Schengen et celui des traités communautaires complétés par l'Acte unique, et enfin sur la perméabilité des frontières de certains États parties à des flux d'immigration incontrôlés ;

- M. Robert Vigouroux sur la position des États membres de la Communauté non signataires de ces accords ;

M. Xavier de Villepin, rapporteur, sur l'état des procédures de ratification dans les autres pays signataires, sur le niveau actuel d'harmonisation des politiques de contrôle de l'immigration des États signataires, sur les perspectives et les modalités d'élargissement de

ces accords à d'autres Etats et enfin sur la nature du lien entre l'ordre juridique des accords de Schengen et l'ordre juridique communautaire.

- M. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois, sur l'importance ainsi que sur le caractère novateur de ces accords qui introduisent une dépendance à l'égard de pays voisins dans un domaine traditionnel et essentiel de souveraineté. M. Paul Masson a par ailleurs interrogé Madame Elizabeth Guigou sur la mise en oeuvre préalable par tous les pays signataires des conditions et des contrôles effectifs prévus par les accords, ainsi que sur la constitutionnalité du titre VII des accords qui ne prévoyaient apparemment aucun dispositif d'appel.

En réponse aux interrogations des commissaires, le ministre des affaires européennes a notamment fait observer qu'une information systématique du Parlement sur le contenu de cette convention avait été entreprise à partir de 1989. Madame Elizabeth Guigou a noté que le texte initial avait, depuis 1985, été sensiblement amélioré dans le sens d'une augmentation des garanties de contrôle de l'immigration clandestine, dont elle a estimé qu'elles se trouveraient renforcées. Elle a, à cet égard, fait état de plusieurs exemples de renforcement des législations relatives au contrôle de l'immigration dans certains Etats, et notamment en Italie et en Allemagne.

Après avoir indiqué à l'intention de M. Jacques Larché que le Conseil d'Etat n'avait pas fait d'observation quant à une éventuelle applicabilité en l'espèce de l'article 54 de la Constitution, le ministre des affaires européennes a souligné que ces accords répondaient au souci de progresser de manière concrète dans la voie, bloquée depuis des années, de la réalisation progressive de la libre circulation des personnes au sein des Douze. Elle a fait valoir que la voie d'une harmonisation préalable et systématique de l'ensemble des législations et réglementations internes concernées par ces accords aurait conduit à l'élaboration d'un système d'une lourdeur excessive, alors que l'objectif en cours de réalisation d'une harmonisation au plus haut niveau de protection des dispositions essentielles aboutirait à un renforcement effectif et tangible du contrôle de l'immigration à la périphérie de l'espace Shengen.

Le ministre a précisé que le comité exécutif institué par la convention d'application devrait élaborer ses décisions à l'unanimité,

que ces dernières n'étaient pas directement applicables en droit interne, et qu'elles devraient être en conséquence reprises par des dispositions réglementaires ou législatives de droit interne.

Madame Elizabeth Guigou a par ailleurs confirmé que la convention de Schengen ne pourrait entrer en application qu'après que les mesures et garanties effectives prévues par les textes de ces accords aient été dûment constatées dans les différents Etats parties. Elle a précisé que, s'agissant de la France, des dispositions législatives de mise en oeuvre de la convention étaient prévues.

Au cours d'une deuxième réunion, le jeudi 30 mai 1991 au matin, la commission a entendu M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur.

Dans son exposé liminaire, M. Philippe Marchand a tout d'abord souligné que l'objet de la convention de Schengen était d'éviter un décalage entre l'instauration de l'"Europe des biens" et la mise en place de "l'Europe des hommes".

M. Philippe Marchand a fait valoir que la convention avait été élaborée dans un triple souci : assurer la libre circulation des personnes, garantir la sécurité publique, ne pas porter atteinte aux droits et libertés des citoyens.

Il a considéré que sur 142 articles, 141 articles de la convention aménageaient en fait le principe de la libre circulation.

Après avoir jugé que l'espace Schengen ne constituait pas une enclave au sein de la communauté des Douze, M. Philippe Marchand a présenté les "garde-fous" destinés à préserver la sécurité après la suppression des frontières intérieures. La politique de visas sera harmonisée grâce à l'élaboration d'une liste commune des pays soumis à visas et de règles uniformes de délivrance des visas. La convention définit par ailleurs des principes uniformes de contrôle des personnes aux frontières extérieures. Un réseau d'échanges

d'informations, "le système d'information Schengen", est créé. Enfin, la convention précise les modalités de coopération policière et judiciaire entre les Etats signataires. Elle prévoit notamment l'échange d'officiers de liaison et facilite le déplacement d'un territoire à l'autre des fonctionnaires de police.

En conclusion, M. Philippe Marchand a fait part de cinq réflexions. Il a ainsi estimé que la convention de Schengen permettait de renforcer la sécurité publique grâce à une meilleure coopération policière. Elle préserve la souveraineté nationale des Etats contractants puisque la libre circulation peut être suspendue en cas de nécessité. Elle assure en outre une meilleure maîtrise des flux migratoires grâce aux règles établies en matière de visa ou de circulation des étrangers. La convention conforte le droit d'asile en assurant que chaque demandeur d'asile trouvera une réponse à sa demande. Enfin, le texte de Schengen préserve les libertés notamment en entourant la mise en place du "système d'information Schengen" de garanties en matière de protection des données à caractère personnel.

Le ministre de l'intérieur a ensuite répondu aux interrogations et observations de :

- M. Xavier de Villepin, rapporteur, sur les demandes d'asile actuellement en instance, sur le rôle du ministère de l'intérieur dans la négociation de la convention de Schengen ; sur les modalités de surveillance aux frontières extérieures de l'"espace Schengen" ; sur les modalités de lutte contre les filières clandestines et enfin sur les modalités de la lutte contre le trafic des stupéfiants ;

- M. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois, sur le contenu exact des projets inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres de la communauté européenne du 13 juin 1991 portant sur l'immigration ; sur l'application de l'article 132 de la convention de Schengen portant sur le comité exécutif ; sur les modalités et la durée du redéploiement aux frontières de l'"espace Schengen" des moyens de la police de l'air et des frontières ; sur le rôle de la France dans la gestion du "système d'information Schengen" ; sur l'antériorité ou la postériorité de l'adoption des projets de loi nécessaires à l'application des accords de Schengen au regard de la date de ratification de ces accords ; sur la compatibilité de l'article 22 de la convention avec la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes ;

- M. Michel Poniatowski sur la pertinence des observations de M. Paul Masson concernant notamment le risque de voir sanctionner par la

Cour de Justice des communautés européennes les dispositions plus contraignantes que celles qui résultent du droit communautaire et qui seront prises en vertu de la convention de Schengen, ainsi que sur la nécessité d'une coordination éventuelle des politiques de l'expulsion dans le cadre de l'application effective de la convention de Schengen ;

- M. Jacques Genton sur les réponses apportées à certaines interrogations par les récents travaux de la délégation pour les communautés européennes concernant la libre circulation des personnes au sein de la communauté ainsi que les problèmes de compatibilité entre la jurisprudence communautaire et certaines dispositions qui seront prises en application de la convention de Schengen ;

- M. Marc Lauriol sur la compatibilité entre l'ordre juridique de Schengen et l'ordre juridique communautaire, d'une part, et sur les garanties existantes quant à l'application uniforme de l'harmonisation des politiques d'immigration dans l'"espace Schengen", d'autre part ;

- M. Max Lejeune sur les statistiques concernant le nombre des renvois aux frontières d'immigrés en situation illégale au cours de la période récente ;

- M. Michel Crucis sur l'harmonisation des dispositions relatives aux certificats d'hébergement à l'intérieur de l'"espace Schengen" ;

- M. Robert Pontillon sur l'évolution de la position de la Grande-Bretagne à l'égard de la convention de Schengen ;

- M. Guy Cabanel sur les perspectives d'accentuation de la coopération entre les polices européennes, à partir notamment de la mise en place du "système d'information Schengen" ;

- M. Paul Masson sur le fait que le Gouvernement ne disposerait que d'un délai limité à la suite du dépôt de ses instruments de ratification pour s'assurer que toutes les garanties préalables à la mise en oeuvre des accords auront été effectivement mises en oeuvre et que, passé ce délai, la France serait liée par ces accords d'une portée considérable.

Lors d'une troisième réunion, le jeudi 30 mai 19991 après-midi, la commission a procédé à l'audition de M. François Roussely, directeur général de la police nationale, M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières, et de

M. Jacques Genthial, directeur central de la police judiciaire, puis de M. Charles Barbeau, directeur général de la Gendarmerie nationale et de M. Hubert Blanc, ancien coordonnateur national auprès de M. Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères, pour la libre-circulation des personnes.

M. François Roussely a considéré que la convention de Schengen devait assurer une homogénéisation et une efficacité accrues des contrôles aux frontières extérieures de l'"espace Schengen", notamment grâce à la définition de règles communes.

M. François Roussely a par ailleurs fait valoir que la convention encourageait le développement des échanges d'informations entre les services de police des Etats contractants. Il a décrit dans quelles conditions la convention généralisait notamment le procédé de l'échange de fonctionnaires de liaison et mettait en place un système de traitement automatisé des informations, le "système d'information Schengen".

Enfin, M. François Roussely a insisté sur le développement de la coopération opérationnelle, tant multilatérale que bilatérale, entre services nationaux de police. Cette coopération se traduit notamment par l'échange d'officiers de liaison ou le droit d'observation et de poursuite reconnu aux agents de police étrangers sous certaines conditions très précises, dont le directeur général de la police nationale a rappelé les grandes lignes. M. François Roussely a fait valoir, à cet égard, que les services de police devaient consentir un effort de modernisation important et coûteux, en particulier en matière de communications transfrontalières ou de formation.

M. François Roussely, directeur général de la police nationale, et M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières ont ensuite répondu aux observations et interrogations de :

- M. Michel d'Aillières, président, MM. Guy Cabanel et Jean-Pierre Bayle sur le rôle des certificats d'hébergement dans la délivrance des visas ;

- M. Paul Masson sur le rôle éventuel que pourront être amenés à jouer les certificats d'hébergement en matière de délivrance des visas dans les législations harmonisées qui seront adoptées par les autres pays membres. M. Paul Masson a déploré les incohérences actuelles concernant la délivrance de ce titre en France. Il a par ailleurs également interrogé M. François Roussely sur le décalage existant entre la volonté apparente d'urgence de ratification de la convention de Schengen, d'une part, et les délais impliqués par la mise en vigueur effective des conditions préalables à l'application de la convention, d'autre part ;

- MM. Xavier de Villepin et Michel d'Aillières sur les redéploiements de personnels de police, et en particulier de la police de l'air et des frontières, dans le cadre de la mise en oeuvre de la convention de Schengen, ainsi que sur les modalités ultérieures de leur action, notamment en territoire étranger ; sur les défauts qui pourraient éventuellement être relevés dans l'efficacité de l'action des polices des autres pays signataires de la convention de Schengen ; sur les difficultés prévisibles les plus importantes dans l'application concrète des accords de Schengen ; sur les délais prévisibles pour l'harmonisation des communications transfrontalières ;

- M. Jean-Pierre Bayle sur l'étendue de la responsabilité des transporteurs en cas de fraude du voyageur ;

- M. Guy Cabanel sur les perspectives de mise en oeuvre effective de l'objectif communautaire de disparition des frontières intérieures au 1er janvier 1993, ainsi que sur les développements souhaitables ou envisageables à partir de la base de coopération mise en place par le "système d'information Schengen".

M. Roger Lejeune, chef du service central de la police de l'air et des frontières, a ensuite répondu aux questions de :

- M. Michel d'Aillières sur les moyens dont la police de l'air et des frontières disposait pour effectuer les contrôles aux frontières extérieures ;

- M. Xavier de Villepin sur les conséquences du report des contrôles aux frontières extérieures, sur l'efficacité de ces contrôles et sur les difficultés concernant l'appréciation chiffrée des mouvements d'immigration ;

- M. Paul Masson sur les effectifs aux frontières terrestres de la police de l'air et des frontières et sur les modalités et les délais de leur

redéploiement consécutif à la suppression des contrôles aux frontières extérieures ;

- l'Amiral Philippe de Gaulle sur l'évolution du contrôle aux frontières maritimes.

M. Jacques Genthial, directeur central de la police judiciaire, a retracé l'évolution de la criminalité depuis les vingt dernières années, a rappelé que la civilisation automobile, le phénomène urbain et enfin un certain "rejet de la société" avaient successivement contribué à donner à la criminalité une ampleur inconnue avant les années soixante.

Il a indiqué qu'à l'échelle européenne, le danger principal était moins le terrorisme que la drogue, qui générerait une partie croissante de la petite et de la moyenne délinquances. M. Jacques Genthial a également évoqué les procédures de blanchiment d'argent liées soit à la drogue, soit au terrorisme. Des formes nouvelles de criminalité apparaîtraient en outre liées à l'informatique ainsi qu'aux activités financières.

M. Jacques Genthial a enfin souligné l'importance de la collaboration entre les polices européennes dans laquelle Interpol tenait une place centrale. Des procédures de collations d'informations centralisées existent déjà qui pourront être renforcées.

M. Jacques Genthial a ensuite répondu aux questions de :

- M. Paul Masson sur les conséquences de l'adoption de la convention de Schengen sur l'activité ainsi que sur les moyens de la police judiciaire ;

- M. Guy Cabanel sur l'impulsion en matière de coopération européenne qu'a pu provoquer l'accord de Schengen depuis 1984.

La commission a ensuite entendu M. Charles Barbeau, directeur général de la gendarmerie nationale. Dans son exposé liminaire, après avoir fait valoir qu'en matière de coopération européenne, la police nationale avait un rôle prééminent, M. Charles Barbeau a indiqué que les trois éléments essentiels de la convention

en matière de sécurité étaient, selon lui, l'encouragement de la coopération policière et judiciaire, la mise en oeuvre du "système d'information Schengen", grâce auquel la gendarmerie aura accès plus simplement à plus d'informations, et enfin la lutte contre l'immigration clandestine qui nécessiterait la prise de mesures conformes aux frontières extérieures.

M. Charles Barbeau a ensuite estimé que deux problèmes principaux restaient en suspens : la définition des modalités de la déclaration obligatoire imposée aux étrangers par l'article 22 de la convention, d'une part, et la mise au point des conditions de rapatriement des étrangers refoulés par les transporteurs, d'autre part.

M. Charles Barbeau a poursuivi en indiquant que la gendarmerie, une fois la ratification de la convention autorisée par le Parlement, poursuivrait un effort de formation important qui concernerait notamment les procédures de contrôles et d'entrée sur le territoire de la République, l'alimentation du système d'information Schengen, et enfin la linguistique.

Enfin, M. Charles Barbeau a souligné que la convention de Schengen constituait une étape décisive sur la voie d'une coopération accrue à Douze en matière de sécurité.

M. Charles Barbeau a ensuite répondu aux questions de :

- M. Michel Poniatowski sur l'organisation des différents services de police susceptibles de contribuer à la mise en oeuvre des accords de Schengen en Allemagne et sur les difficultés qui pourraient en résulter pour la coopération transfrontalière :
- M. Xavier de Villepin sur les moyens nouveaux nécessaires à la gendarmerie pour assurer les nouvelles tâches impliquées par la mise en oeuvre de la convention, ainsi que sur la coopération entre la gendarmerie nationale et la garde civile espagnole ;
- M. Paul Masson sur les redéploiements des personnels de gendarmerie rendus nécessaires par la convention de Schengen ; la mise à contribution des fichiers de la gendarmerie dans le cadre du

"système d'information Schengen" ; la nature des mesures prévues par la convention en matière de lutte contre les stupéfiants.

La commission a enfin entendu le préfet Hubert Blanc, ancien coordonnateur national auprès de M. Roland Dumas, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, pour la libre circulation des personnes. Ce dernier a répondu aux observations et interrogations de :

- M. Paul Masson et de M. Guy Cabanel sur la nature juridique des textes annexés à la convention, et notamment sur la détermination de ceux d'entre-eux qui entreront dans le champ formel de l'autorisation parlementaire de ratification de la convention d'application des accords de Schengen ; sur la "réversibilité" de l'application de la convention de Schengen prévue par certains articles de la convention et notamment par l'article 2 ; sur l'interprétation des articles 73 et 76 concernant la lutte contre les stupéfiants ; sur la possibilité pour un Etat membre de prendre des mesures dérogatoires de l'ordre juridique de Schengen" sans l'accord des autres Etats parties ; sur le mode de fonctionnement du Comité exécutif et notamment sur la nature juridique des décisions de ce Comité au regard du droit national des Etats membres ;

- M. Xavier de Villepin sur les mesures d'urgence "de réversibilité" qui resteront possibles pour les Etats membres après la ratification de la convention d'application des accords de Schengen, ; sur la déclaration obligatoire prévue à l'article 22 de la convention et sur ses modalités d'application par la France ; sur le rôle des institutions communautaires dans la négociation de l'accord et de la convention de Schengen ; sur l'état actuel des contrôles pratiqués aux frontières extérieures des Etats de l'"espace Schengen" ; sur les perspectives d'élargissement de la convention de Schengen aux autres pays membres de la communauté ; sur le contenu de l'avis du Conseil d'Etat sur la convention ;

- M. Michel Poniatowski sur l'état actuel des perspectives de ratification de la convention par les parlements des Etats contractants ; sur la compatibilité de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes avec la convention ; sur l'alignement des législations nationales des Etats parties sur les dispositions les plus rigoureuses en matière de sécurité en vigueur dans lesdits Etats.

Lors d'une quatrième réunion, le mercredi 6 juin au matin, votre commission a procédé à l'audition de M. Olivier Russbach, directeur de l'"association droit international 1990". Elle a ensuite entendu M. Antoine Noël, délégué pour la France du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, puis M. Jean-Marc Sauvé, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur.

M. Olivier Russbach a fait observer que l'élaboration de la convention de Schengen, à laquelle tant les parlements nationaux que les institutions communautaires n'avaient guère été associés, soulevait le problème du déficit démocratique de la communauté économique européenne.

M. Olivier Russbach a ensuite abordé la question de la compatibilité de la convention de Schengen avec les engagements internationaux souscrits par les États en matière de droit d'asile. M. Olivier Russbach a, à cet égard, estimé que la compétence du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés n'étant pas retenue par la convention de Schengen, celle-ci pouvait se trouver en contradiction avec le traité de Rome. Ce dernier impose en effet le respect des règles de droit mises au point par l'Organisation des Nations Unies et se réfère donc, de manière indirecte, à la compétence du Haut Commissariat.

Une autre contradiction entre la convention de Schengen et la convention de Genève de 1951 réside, selon M. Olivier Russbach, dans le droit d'accès à la demande de droit d'asile. En effet, alors que ce droit est ouvert par la convention de 1951 à tout réfugié, même si celui-ci se trouve en situation irrégulière, la convention de Schengen apporte, selon M. Olivier Russbach, une limite non négligeable au principe du libre accès, en prévoyant des sanctions à l'égard des transporteurs (compagnies aériennes et maritimes...) qui accueilleraient des passagers non titulaires des titres requis.

M. Olivier Russbach a alors critiqué l'impossibilité pour les requérants auxquels un État aurait refusé le statut de réfugié, de présenter une demande à un autre État. Il a, par ailleurs, estimé que le Haut Commissariat des Nations Unies devait intervenir afin de

coordonner l'application de la convention de Schengen par les Etats parties.

M. Olivier Russbach a ensuite répondu aux observations et interrogations de :

- M. Marc Lauriol sur la compétitivité entre l'ordre juridique communautaire, d'une part, et ce qu'il a qualifié d'un "ordre juridique de la convention de Schengen, d'autre part, notamment pour ce qui est de la définition des frontières intérieures et extérieures de "l'espace Schengen" ; sur l'évaluation des conséquences concrètes d'une non-ratification de la convention par un Etat partie ; sur l'évaluation de la sévérité respective des contrôles aux frontières des Douze, d'une part, et de l'"espace Schengen", d'autre part ;

- M. Jacques Golliet sur les effets, à l'intérieur de l'"espace Schengen", de l'immigration dans les pays voisins de cette zone, en particulier dans les Etats qui ne sont pas membres de la communauté européenne ;

- M. Xavier de Villepin sur la conformité entre les dispositions de la convention de Schengen et l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme ; sur l'évolution de la réalité économique de l'immigration et des demandes d'asile depuis l'élaboration de textes internationaux, tels que les conventions de Chicago de 1944 ou de Genève de 1951 ;

- M. Michel Poniowski sur l'effectivité des sanctions envisageables en cas de non-respect des dispositions de la convention, comme par exemple celles qui concernent la lutte contre les trafics de stupéfiants.

La commission a ensuite entendu M. Antoine Noël, délégué pour la France du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (H.C.R.).

Après avoir estimé favorables aux réfugiés les stipulations de la convention de Schengen relatives à la liberté de circulation à l'intérieur des Etats parties et à l'extérieur des frontières de l'"espace Schengen", M. Antoine Noël a exprimé la volonté du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés de coopérer avec les signataires de la convention de Schengen en vue de parvenir à une harmonisation des procédures et des critères d'attribution du statut de réfugié.

Le délégué pour la France du H.C.R. a néanmoins fait part des réserves que lui inspirent les stipulations de la convention de Schengen relatives aux sanctions prévues à l'égard des transporteurs. Outre qu'il est, selon M. Antoine Noël, contestable de faire dépendre de personnes privées l'accès à la procédure d'attribution du statut de réfugié, les responsabilités incombant aux transporteurs du fait des accords de Schengen sont susceptibles de limiter l'accès au statut de réfugié.

M. Xavier de Villepin est alors revenu avec M. Antoine Noël sur la participation du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à l'élaboration de la convention de Schengen. A la demande de M. Xavier de Villepin, M. Antoine Noël a ensuite abordé le problème de la distinction entre réfugiés politiques et réfugiés économiques. A cet égard, M. Antoine Noël a souligné que, si tous les pays d'Europe étaient actuellement confrontés à l'accroissement du nombre de réfugiés économiques, les critères stipulés par la convention de Genève de 1951 en matière d'accès au statut de réfugié demeuraient encore la référence privilégiée dans tous les Etats requis.

La commission a ensuite entendu M. Jean-Marc Sauvé, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur.

M. Jean-Marc Sauvé a tout d'abord considéré que la convention de Schengen s'inscrivait dans le cadre de la constitution d'une Europe des citoyens. Il a estimé qu'elle devait conduire à envisager certaines politiques, par exemple en matière de lutte contre la criminalité et de maîtrise des flux migratoires, sous un angle moins territorial et moins "hexagonal".

M. Jean-Marc Sauvé a souligné que la demande choisie pour l'élaboration de la convention avait été marquée par le pragmatisme. Les négociateurs français avaient été animés par la volonté de préserver quatre impératifs : maîtriser les flux migratoires, garantir les libertés publiques, éviter les atteintes à la souveraineté nationale, conforter la sécurité publique.

Après avoir relevé que la convention de Schengen n'était pas un aboutissement mais une étape dans la construction européenne, M. Jean-Marc Sauvé a précisé que cette dernière ne modifiait pas les législations nationales en matière de droit d'établissement. La convention ne vise en effet que le droit de circulation et de court séjour des étrangers.

M. Jean-Marc Sauvé a ensuite présenté les stipulations de la convention relatives aux flux migratoires. Elles assurent en particulier la mise en place d'une politique commune des visas grâce à l'établissement d'une liste commune des pays soumis à visa et à l'instauration de règles uniformes de délivrance des visas. Elles permettent par ailleurs une répartition, selon des critères précis, des demandeurs d'asile entre les Etats contractants.

M. Jean-Marc Sauvé a fait valoir que l'un des problèmes de fond était le respect d'une solidarité entre la France et ses partenaires en matière de migration.

Enfin, M. Jean-Marc Sauvé a estimé que la convention, grâce aux règles qu'elle impose aux Etats contractants, pourrait être un instrument particulièrement efficace pour la maîtrise des flux migratoires. Il a indiqué, à cet égard, que l'Italie avait rétabli les visas pour les citoyens turcs et des pays du Maghreb, entraînant, de ce fait, une réduction du nombre de ces étrangers sur le territoire français.

M. Jean-Marc Sauvé a ensuite répondu à un certain nombre de questions formulées par M. Xavier de Villepin, rapporteur.

Les questions de M. Xavier de Villepin ont porté sur l'évaluation des délais préalables à la mise en oeuvre de la convention et impliqués par la réalisation effective d'un certain nombre de conditions précisées par le texte même de la convention ; sur les conséquences de la convention de Schengen pour les citoyens de la République vivant dans les DOM-TOM ; sur les modalités de mise en oeuvre de l'obligation de déclaration prévue à l'article 22 ; sur les

peines envisagées à l'égard des transporteurs français responsables d'avoir acheminé des étrangers dépourvus des documents de voyage requis ; sur le contrôle des flux d'immigration clandestine en provenance du Brésil via le Portugal ainsi que sur ceux qui transitent par l'Autriche.

Au cours d'une cinquième réunion, le mercredi 5 juin 1991 après-midi, la commission a entendu M. Jacques Thyraud, sénateur, premier vice-président de la commission nationale informatique et libertés.

M. Jacques Thyraud a tout d'abord évoqué la coopération internationale en matière de protection des données. Il a en particulier rappelé l'existence de la convention n° 108 du Conseil de l'Europe, signée en 1981 et devenue exécutoire en 1985, mais qui n'a pas été ratifiée par tous les Etats parties à la convention de Schengen.

M. Jacques Thyraud a souligné que les membres de la C.N.I.L. n'avaient eu connaissance de la convention de Schengen qu'en 1988, au cours d'une réunion internationale des commissaires chargés de la protection des données. Un groupe de travail a alors été créé afin d'aboutir à une position commune à l'égard de la convention. Le gouvernement français a par la suite demandé un avis, rendu le 30 juin 1989, à la C.N.I.L. M. Jacques Thyraud a fait valoir que la C.N.I.L. avait obtenu satisfaction sur tous les points soulevés par cet avis.

Enfin, M. Jacques Thyraud a considéré que la convention de Schengen pouvait être un laboratoire pour un droit international sur la protection des données. Il a jugé qu'elle pouvait avoir un effet d'entraînement positif au sein de la communauté, l'actuel projet de directive de la commission sur ce sujet ne donnant pas satisfaction, dans la mesure où l'autorité de contrôle prévue par ce texte ne dispose pas d'une indépendance suffisante.

M. Paul Masson, rapporteur pour avis de la commission des lois, a demandé à M. Jacques Thyraud quand il considérerait que

les conditions d'entrée en vigueur de la convention, telles que posées dans le cadre de son Acte final, seraient remplies.

Pour le premier vice-président de la commission nationale informatique et libertés, ces conditions commenceraient par la ratification, par tous les Etats concernés, de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données et l'adoption progressive, par chaque pays, d'une législation en la matière, ce qui n'est pas encore acquis pour tous les pays du groupe de Schengen. Pour M. Jacques Thyraud, il faudra attendre qu'une mise à niveau des dispositions spécifiques prises par les autres pays par rapport à celles en vigueur en France soit réalisée.

Après que M. Paul Masson ait évoqué, avec M. Jacques Thyraud, les capacités du système d'information Schengen (S.I.S.) qui sera installé à Strasbourg, M. Michel Caldaguès a exprimé sa perplexité quant au contenu des "conditions suspensives" à la convention.

M. Jacques Thyraud a précisé au commissaire qu'au cas où un gouvernement poserait des conditions incompatibles avec la législation d'un autre Etat, il reviendrait à l'organe de contrôle d'harmoniser les positions.

Enfin, M. Xavier de Villepin, rapporteur, s'est entretenu avec M. Jacques Thyraud de l'effet d'entraînement provoqué par la convention de Schengen sur l'adoption, par des pays comme l'Italie, de mesures spécifiques concernant l'entrée des étrangers sur leur territoire. A cet égard, M. Jacques Thyraud a insisté sur la nécessité, à terme, de mettre en place une coopération entre les autorités consulaires pour la délivrance des visas.

ANNEXE N ° 1

**Intervention de M. Antoine Noël, délégué pour la France du
Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, devant
la commission, le 5 juin 1991**

Monsieur le Président,
Messieurs les Sénateurs,

Je tiens tout d'abord, au nom du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, à remercier votre Commission et en particulier son Président pour l'occasion qui lui est donnée de formuler son avis sur le projet de loi relatif à l'approbation de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 concernant la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

A l'occasion de l'élaboration des dispositions sur le droit d'asile, le HCR a eu la possibilité de présenter ses observations notamment auprès des Présidences françaises, néerlandaises et allemandes du groupe de Schengen et se félicite que certaines de ses observations aient été prises en compte dans le texte final de la Convention qui est soumis à votre examen.

.../...

Le HCR se félicite de la volonté répétée des parties Contractantes de coopérer avec lui et de la réaffirmation dans la Convention d'application de l'Accord de Schengen, en son article 28, des obligations des Etats Membres aux termes de la Convention du 28 juillet 1951 relative au Statut des réfugiés telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967.

Le HCR apprécie particulièrement le fait que l'article 135 de la Convention stipule que cette dernière s'applique :

"sous réserve des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967".

Nous pensons que cette disposition est de nature à éviter tout conflit d'interprétation en cas d'incompatibilité entre ces divers instruments.

.../...

S'agissant de l'aménagement du droit d'asile dans l'espace Schengen, le HCR attache une grande importance à la formulation de règles précises quant à la responsabilité des Etats Membres pour le traitement des demandes d'asile. La Convention a le mérite de s'attaquer à la pratique des demandes d'asile multiples et/ou parallèles et de garantir en même temps aux demandeurs d'asile le droit de voir leur demande examinée par une Partie contractante ; elle permettra ainsi de réduire la mise "sur orbite" des demandeurs d'asile.

Le HCR considère également comme positive la disposition figurant à l'article 21 de la Convention aux termes duquel la liberté de circulation à l'intérieur de "l'espace Schengen" pourra aussi bénéficier aux réfugiés reconnus par les Parties contractantes.

En ce qui concerne le franchissement des frontières extérieures de l'"espace Schengen", le HCR accueille favorablement les articles 5, alinéa 2, et 25 de la Convention qui envisagent des possibilités d'admission et de séjour temporaire destinées à répondre à des motifs sérieux d'ordre humanitaire.

L'article 37 de la Convention pose les bases d'une coopération que nous souhaitons fructueuse entre les Parties contractantes sur l'échange d'information concernant les réglementations ou mesures nouvelles prises dans le domaine du droit d'asile, les données statistiques concernant les arrivées de demandeurs d'asile, l'émergence ou l'accroissement significatif de certains groupes de demandeurs d'asile et les décisions fondamentales adoptées dans ce domaine. Le HCR tient à réaffirmer ici sa volonté de coopérer avec les Parties contractantes à la mise en oeuvre de ces dispositions.

Nous croyons que ces échanges d'information contribueront à faciliter une meilleure compréhension des politiques d'asile des Etats de la région et encourageront les Parties contractantes à rechercher, dans un futur proche, une harmonisation des procédures et des critères de détermination du Statut des réfugiés.

La Convention d'application de l'Accord de Schengen telle qu'elle se présente aujourd'hui donne, comme nous l'avons mentionné plus haut, satisfaction sur de nombreux points.

Il existe toutefois quelques aspects de cette Convention qui devront être précisés dans les modalités d'application qui seront arrêtées ultérieurement.

Dans cet ordre d'idées, le HCR reconnaît que l'obtention préalable de visa comme méthode commune de contrôle aux frontières est parfaitement en conformité avec les lois et les compétences d'Etats souverains. Cependant, cette obligation de visa, accompagnée de sanctions éventuelles à l'encontre des transporteurs, ne doit pas avoir pour conséquence d'empêcher l'accès à la procédure d'admission sur le territoire et donc l'accès à la procédure de détermination du statut de réfugié de demandeurs d'asile de bonne foi.

Notre principale préoccupation est de voir concilier, dans la loi qui sera adoptée par le Parlement français concernant les sanctions à l'encontre des transporteurs prévues à l'article 26, le souci légitime d'aménager une plus grande liberté de circulation des personnes d'une part, et la situation très singulière du demandeur d'asile qui n'a pas nécessairement et toujours un passeport, un visa d'entrée en bonne et due forme, ou des moyens de subsistance adéquats.

Nous nous félicitons que l'article 26 en son paragraphe 2 se réfère explicitement aux dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au Statut des réfugiés et à son Protocole de 1967, ainsi qu'au droit constitutionnel des Etats Membres. Dans ce domaine, le HCR partage avec d'autres la crainte réelle de voir des personnes privées, en l'occurrence des transporteurs, se substituer aux autorités compétentes en prenant des décisions qui pourraient avoir une implication directe sur les demandes d'asile des personnes concernées. Le HCR reste à l'entière disposition des autorités pour toute contribution sur cette question.

L'article 35 de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés dispose, je cite, que "les Etats contractants s'engagent à coopérer avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés... dans l'exercice de ses fonctions, et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention".

Conformément à la lettre et à l'esprit de cet article, le HCR réitère sa disponibilité et son souhait de participer à la réflexion, au niveau des travaux préparatoires, et avant leur adoption, des mesures concrètes de mise en oeuvre des dispositions de la Convention d'Application de l'Accord de Schengen .

Monsieur le Président,

Messieurs les Sénateurs,

Le travail quotidien du HCR en Europe et les consultations informelles instituées entre le HCR et les gouvernements au niveau européen dès 1985 ont clairement démontré les avantages d'un tel dialogue entre les Etats européens et l'organisation internationale du système des Nations Unies qui s'est vue confier par la communauté internationale la protection des réfugiés et la recherche de solutions durables à leurs problèmes.

C'est dans ce souci et dans cet esprit de coopération constructive qui nous animent que s'inscrit notre intervention auprès de votre Commission. Sensible à votre invitation, je vous remercie, Monsieur le Président, Messieurs les Sénateurs, de votre aimable attention.

ANNEXE N° 2

**Note d'Amnesty international sur la Convention d'application
de l'accord de Schengen**

JUIN 1991

Convention d'application de l'accord de Schengen Préoccupations d'Amnesty International

La section française d'Amnesty International a demandé aux parlementaires de ne pas voter le projet de loi de ratification de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (ci-après dénommée Convention d'application) tant que le gouvernement n'aurait pas garanti et démontré que les mesures prévues ne représenteraient pas un obstacle au libre accès à la procédure de détermination du statut de réfugié pour tout demandeur d'asile qui fuit un pays où il risque d'être prisonnier d'opinion, soumis à la torture, exécuté ou de "disparaître", et qui cherche protection dans un des pays signataires.

Etat chargé de l'examen d'une demande d'asile.

Amnesty International accueille avec satisfaction l'intention des Etats parties de chercher à éviter que des demandeurs d'asile soient renvoyés d'un pays membre à un autre sans que leur demande ne soit étudiée, mais s'inquiète de ce qu'un Etat puisse refuser d'examiner une demande et envoyer le requérant dans un autre Etat partie, où les procédures à la frontière ou la procédure de détermination du statut de réfugié ne présentent pas certaines garanties essentielles.

Les Etats parties réaffirment leurs obligations aux termes de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés; mais **actuellement**, dans certains de ces Etats, et malgré leurs engagements comme partie à ces textes, ces procédures n'offrent pas certaines garanties essentielles. En outre, selon les différents Etats parties, il existe de grandes différences dans le pourcentage de reconnaissance du statut de réfugié à des demandeurs d'asile appartenant à un même groupe national ou ethnique, dont les cas sont apparemment similaires. C'est pourquoi un demandeur d'asile auquel un seul Etat partie est proposé pour déposer sa demande pourrait être gravement désavantagé.

Envoi de demandeurs d'asile dans un pays tiers.

La détermination de la responsabilité d'un Etat partie pour le traitement d'une demande d'asile n'entraîne pas pour celui-ci l'obligation d'autoriser le demandeur à pénétrer sur son territoire (article 29.2). Amnesty International craint que la possibilité d'envoyer des demandeurs d'asile dans des pays tiers n'ait pour résultat d'envoyer certains dans des pays où ne leur serait pas assurée une protection effective et durable, et demande aux Etats parties de mettre en place des procédures efficaces et équitables pour éviter de tels renvois.

Limitations à l'entrée : contrôles aux frontières, obligation de visas et sanctions aux transporteurs.

Amnesty International s'inquiète de ce que l'article 3.2. de la Convention d'application relatif aux sanctions à l'encontre du franchissement non autorisé des frontières ne précise

JUIN 1991

pas expressément que les demandeurs d'asile ayant besoin de protection ne seront pas eux-mêmes pénalisés pour être entrés sans autorisation officielle.

Amnesty International craint que l'exigence de visas appliquée au contrôle de l'immigration n'empêche les personnes qui ont besoin de protection d'accéder à la procédure de détermination du statut de réfugié dans un pays. Ces préoccupations sont aggravées du fait que les Etats parties vont imposer l'obtention de visas aux ressortissants des mêmes pays.

A propos des sanctions à l'encontre des transporteurs prévues à l'article 26, Amnesty International accueille avec satisfaction le rappel des engagements découlant de l'adhésion à la Convention de 1951, mais estime qu'il ne suffit en aucune manière à garantir que ces mesures ne vont pas faire obstacle aux demandeurs d'asile. L'effet restrictif de l'imposition de visa sera renforcé par l'application de sanctions. Les compagnies de transport évitent d'embarquer des passagers sans visa pour échapper aux amendes: cela équivaut au transfert de la responsabilité de juger les demandes d'asile sur leur personnel qui n'est ni formé, ni qualifié pour cela.

Amnesty International demande aux gouvernements concernés de définir de façon explicite les mesures prises pour garantir que l'obligation de visas et les sanctions infligées aux transporteurs sont conformes aux normes internationales, et ne constitueront pas des obstacles supplémentaires pour les demandeurs d'asile qui ont besoin de chercher protection dans l'un des Etats parties.

Echange d'informations sur les demandeurs d'asile.

A propos des dispositions relatives à l'échange d'informations sur les demandeurs d'asile, Amnesty International redoute que celles-ci puissent parvenir par inadvertance aux autorités du pays d'origine où sa famille ou ses amis pourraient être mis en danger, et demande aux gouvernements concernés de préciser les mesures prises pour qu'aucune information ne puisse filtrer jusqu'aux autorités de son pays d'origine.

Mise en application.

Amnesty International accueille avec satisfaction le rappel, à l'article 28 de la Convention d'application, des obligations des Etats parties aux termes de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. Pourtant ces mêmes Etats sont parties à ces textes depuis de longues années et Amnesty International reste préoccupée par certains aspects de leurs politiques et de leurs pratiques.

Pour la mise en application de cette convention, Amnesty International demande aux gouvernements de consulter et coopérer avec des experts juridiques indépendants, des organismes tels que le HCR et des organisations non-gouvernementales compétentes. La Convention d'application affirme l'engagement de coopérer avec le HCR pour l'application de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967, mais une telle coopération pourrait être expressément prévue dans le cadre du Comité exécutif défini à l'article 131 de la Convention d'application pour en surveiller l'application.