

N° 384

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès verbal de la séance du 23 juin 1993.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information (1) chargée d'examiner
la mise en place et le fonctionnement de la convention
d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985,*

Président,

M. Paul MASSON

Rapporteur,

M. Xavier de VILLEPIN,

Senateurs.

TOME I

EXPOSE GENERAL.

(1) Cette mission commune d'information, désignée par les six commissions permanentes, est composée de : MM. Paul Masson, président ; Philippe de Bourguing, Mme Françoise Seligmann, MM. Charles Lederman, vice-présidents ; Guy Cabanel, secrétaire ; Xavier de Villepin, rapporteur ; François Autain, Germain Authié, Auguste Cazalet, Michel Crucis, François Delga, Claude Estier, Jacques Genton, Jacques Gollet, Roger Hussor, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Bernard Laurent, Marc Lauriol, André Rouvière, Bernard Seillier.

Traité et conventions - Libre circulation des personnes - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. LES ACCORDS DE SCHENGEN NE SONT PAS APPLICABLES EN L'ETAT A L'HEURE ACTUELLE	11
A. Tous les pays n'ont pas encore ratifié la convention	12
1. Les ratifications acquises	12
2. La situation de l'Allemagne	13
3. Les difficultés d'une ratification rapide en Italie	15
B. On constate un certain nombre de retards techniques	15
1. Les lacunes dans l'aménagement des aéroports	15
2. L'insuffisance de la coopération transfrontalière	17
3. Les retards du Système d'information Schengen (SIS) ..	17
4. Les failles de la politique commune de délivrance des visas	19
C. Le contrôle des frontières extérieures n'est pas effectif	20
D. L'application de la déclaration obligatoire des étrangers aux frontières intérieures reste incertaine	23
E. Les Etats ne sont pas d'accord en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants	25
II. LE TRAITE DE MAASTRICHT NE REMET PAS EN CAUSE LA LOGIQUE INTERGOUVERNEMENTALE DE SCHENGEN	31
A. Schengen et Maastricht relèvent d'une même logique inter- gouvernementale	32
B. La coexistence des deux traités posera des problèmes de cohérence	35
C. Paradoxalement le traité sur l'Union européenne rendra plus difficile la communautarisation des domaines de la convention de Schengen	37
D. Le Président de la Commission européenne, M. Jacques DELORS, admet la logique de l'intergouvernemental et en tire toutes les conséquences	40

III. LA SITUATION EST GRAVE : LE CONTEXTE INTERNATIONAL SE DEGRADE, LES MESURES DE PROTECTION NE PROGRESSENT PAS	43
A. Le contexte international se dégrade	43
B. Les mesures de protection progressent trop lentement ou bien ne progressent pas	47
1. La coopération policière	47
2. Europol	49
3. Les accords de réadmission	50
4. La politique commune de l'immigration	51
5. La lutte contre la grande criminalité internationale	53
IV. UNE VOLONTE POLITIQUE DES ETATS EST INDISPENSABLE POUR PRESERVER LA SECURITE INTERIEURE	57
A. La voie communautaire n'est pas réaliste en l'état actuel des opinions et devant la prolifération des problèmes	57
B. L'organisation du pilier de sécurité intérieure du traité de Maastricht sera longue à construire	60
C. Schengen reste la procédure de transition	63
D. L'information des Parlements nationaux est nécessaire ...	64
CONCLUSION	67

LISTE DES ANNEXES

Pages

TOME II

A. LES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	3
1. Audition de M. Bernard HAGELSTEEN, Préfet, Coordonnateur pour la libre circulation des personnes, le 30 avril 1992	5
2. Audition de Mme Elisabeth GUIGOU, Ministre délégué aux affaires européennes, le 17 novembre 1992 (Procès-verbal) ...	13
3. Audition de M. Paul QUILÈS, Ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique, le 3 décembre 1992 (Compte rendu intégral)	25
4. Audition de M. Alain LAMASSOURE, Ministre délégué aux affaires européennes, le 29 avril 1993 (Compte rendu intégral)	61
B. MISSION AU PORTUGAL	93
5. Compte rendu	95
C. COMMUNICATIONS de M. Paul MASSON, Président:	107
6. Devant la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes le 15 avril 1992	109
7. Devant la Commission des Lois du Sénat, le 28 avril 1993 ...	115
8. Devant la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes le 13 mai 1993	121
D. DOCUMENTS	127
9. Déclaration des ministres et secrétaires d'Etat Schengen relative à la mise en vigueur de la Convention d'application du 19 juin 1992	127
10. Etat d'exécution du rapport de Palma (24 novembre 1992) .	131
11. Conclusions de la réunion des Ministres Trevi, Copenhague, 2 juin 1993	159
12. Conclusions de la réunion des Ministres chargés de l'Immigration, Copenhague, 1er et 2 juin 1993	165
13. Déclaration du Conseil européen d'Edimbourg sur les principes régissant les aspects extérieurs de la politique migratoire, 11 et 12 décembre 1993	175
14. Recommandations adoptées par la Conférence européenne sur les migrations illégales, Budapest, 15 février 1993	179
15. Communication de la commission des Communautés sur la libre circulation des personnes - Interprétation de l'article 8 A du traité CEE	197
16. Avis juridique sur la notion de "personnes" à l'article 8 A du Traité CEE (établi par le service juridique du Parlement européen)	205

LISTE DES ANNEXES

Pages

17. "Les conséquences de l'expiration du délai imparti pour l'établissement du Marché intérieur", par Fernand SCHOCKWEILER, juge à la Cour de justice	215
18. Déclaration prononcée par M. Vanni d'ARCHIRAFI, Commissaire européen chargé du Marché intérieur, devant la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen, à Bruxelles, le 1^{er} avril 1993	223
19. Extrait du rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants pour 1992, Nations Unies, New-York, 1992	245
20. Décret n° 93-180 du 8 février 1993 relatif à la déclaration d'entrée sur le territoire français et à la responsabilité des entreprises de transport	257
21. Article 16-a modifiant la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne	261
22. Lettre de M. Amédée TURNER, Président de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen, adressée le 11 juin 1993 à Mme Brite Weiss, Président du Groupe des ministres Ad hoc Immigration réunis à Copenhague les 1er et 2 juin 1993	265

Mesdames, Messieurs,

Le 7 mai 1991 le Gouvernement français saisissait le Parlement de la ratification des accords de Schengen. Le 27 juin, le Parlement terminait le processus de ratification. La France était le premier pays adhérent de la Convention à ratifier Schengen, il y a maintenant deux ans.

Le 26 juin 1991, le Sénat, auquel avait été transmis le 4 juin le projet de loi de ratification, avait décidé la création d'une commission de contrôle *«chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985»*.

Cette commission avait remis son rapport le 11 décembre 1991 (rapport n° 167 de MM. Paul MASSON, Président, et Xavier de VILLEPIN, rapporteur). Cependant le Sénat, soucieux du suivi d'un dossier complexe, décida, le 20 décembre 1991, sur la base de l'article 21 de son règlement intérieur, la création d'une mission d'information, commune aux six commissions permanentes, et composée de 21 membres, afin de poursuivre l'analyse d'une situation particulièrement mouvante.

Le 3 décembre 1992, les six Présidents de commissions permanentes demandèrent une prolongation des travaux de la mission pour une période de six mois, dont l'échéance a été fixée au 30 juin 1993. Cette prolongation a été autorisée par votre Bureau le 16 décembre 1992.

La mission n'a jamais pensé, comme l'avait indiqué à la commission de contrôle Mme Elisabeth GUIGOU, ancien Ministre délégué aux affaires européennes que l'accord entrerait en application *« vraisemblablement au début de 1993 »*. Bien au contraire, suivant de près l'évolution des nombreuses impréparations dans la mise en oeuvre de certaines dispositions pratiques, elle a toujours estimé qu'*« il ne paraissait pas raisonnable de ne pas prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les dispositions prévues par Schengen, en cherchant à manifester une vision et une volonté d'avenir s'appuyant sur l'Europe et sur la fermeté »*.

Le rapport de la commission de contrôle du Sénat, traduit en quatre langues, a été tiré à 5.000 exemplaires ; le film des auditions publiques a été édité en 500 exemplaires ; le rapport spécial de la mission sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen, déposé le 1er décembre 1992, a été lui-même édité à 3.500 exemplaires. Tous ces documents ont largement contribué à ramener les Gouvernements signataires au concret, aussi bien en France qu'à l'étranger. Les exécutifs ont été attentifs à certains aspects techniques ou contingents dont la diplomatie traditionnelle ne s'embarrasse pas toujours. La presse française et internationale, sur un sujet pourtant difficile, a joué son rôle.

Pendant ses dix-huit mois de fonctionnement, la mission sénatoriale a ainsi exercé un suivi juridique et administratif de la mise en place de Schengen, qui s'est notamment traduit par l'établissement de quinze dossiers d'information d'un volume total de 1500 pages ; elle a aussi procédé à des auditions dont les comptes rendus sont fournis en annexe. Cette procédure de contrôle parlementaire a représenté une novation très appréciable dans les méthodes diplomatiques traditionnelles ; elle a éveillé, sans nul doute possible, l'intérêt des interlocuteurs étrangers de la mission, dont certains ont été informés grâce aux travaux du Sénat français.

M. Paul MASSON, au cours du débat de ratification des accords de Schengen, avait déclaré : *«Toute faiblesse, toute maladresse dans l'application de ces accords conduirait, j'en suis sûr, le peuple français, dans ses profondeurs, à contester l'idée même d'une Europe qui serait pour lui, celle de l'insécurité et celle des trafics»*. Ce propos est toujours d'actualité ; c'est pourquoi la mission du Sénat insiste plus que jamais sur la nécessité de respecter les dispositions de l'article premier alinéa 2 de l'Acte final de la convention, qui stipule que *«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 extérieures seront effectifs»*.

Dans son rapport du 11 décembre 1991, la commission de contrôle sénatoriale avait défini trente conditions qui lui paraissaient des préalables indispensables à l'entrée en vigueur du texte ; il s'agissait pour l'essentiel :

- du franchissement des frontières extérieures et de l'aménagement des aéroports ;
- du contrôle des flux migratoires et de la mise en application de la déclaration obligatoire des étrangers ;
- de l'harmonisation des législations sur les stupéfiants, afin de prévenir et réprimer l'exportation, la cession, la fourniture et la remise de drogue ;
- de la mise en place d'un dispositif concret permettant les échanges d'information nécessaires entre les Etats membres pour le traitement des demandes d'asile ;
- de l'adoption, par chaque Etat signataire, de législations sur le contrôle des données à caractère personnel ;
- de l'exploitation, en France, des fiches d'hôtel et de la centralisation des renseignements relatifs aux étrangers ;
- de la création de brigades mixtes pour le contrôle des frontières extérieures.

Lors de leur réunion du 19 juin 1992 à Luxembourg, les Ministres du groupe Schengen ont retenu sept conditions préalables à la mise en vigueur de la Convention :

- contrôles aux frontières extérieures et manuel commun ;
- modalités de délivrance du visa uniforme et instruction consulaire commune ;
- traitement des demandes d'asile ;
- réalisation du Système d'Information Schengen (S.I.S.) ;
- respect des dispositions de la Convention relative aux stupéfiants ;
- respect des dispositions légales en matière de protection des données à caractère personnel ;
- régime de la circulation des personnes dans les aéroports.

Devant la mission du Sénat, M. Paul QUILES, ancien ministre de l'Intérieur, avait déclaré, le 3 décembre 1992 : *«Les contrôles ne disparaîtront pas. Ils ne le peuvent tant que les sept mesures compensatoires n'ont pas été pleinement remplies... Il s'agit d'un retard de quelques mois, dans certains cas techniques, dans d'autres plus délicats, de nature politique, mais que chaque pays doit régler en fonction de ses propres problèmes -je pense aux allemands avec le problème de l'asile, je pense aux hollandais avec leur législation anti-drogue... Les choses sont donc on ne peut plus claires : il n'y aura pas de libre circulation, au sens de la suppression des contrôles aux frontières, avant que toutes ces mesures ne soient explicitement remplies».*

Le 11 décembre 1992, le Conseil des Chefs d'Etat et de Gouvernements, réuni à Edimbourg, constatait, dans ses conclusions : « *Le Conseil européen a dû prendre acte du fait que la libre circulation des personnes au sein de la Communauté, conformément à l'article 8 A du traité de Rome, ne pourra être complètement assurée le 1er janvier 1993. Les travaux nécessaires pour parvenir à ce résultat sans mettre en danger la sécurité publique et sans compromettre la lutte contre l'immigration clandestine, bien qu'ayant progressé, se poursuivent encore. De nouveaux progrès sont nécessaires... Toutefois des changements notables bénéficiant aux voyageurs se produiront dans le courant de l'année prochaine : ainsi, les Etats membres de Schengen mettront en vigueur cet accord au cours de l'année 1993, dès que les conditions préalables à sa mise en oeuvre seront remplies. Au sein de ce groupe d'Etats, l'abolition des contrôles sera effective à compter de cette date aux frontières intérieures terrestres, maritimes et aériennes...».*

M. Alain LAMASSOURE, Ministre chargé des Affaires européennes, a indiqué, de son côté, le 29 avril 1993, devant la mission sénatoriale : « *Le nouveau Gouvernement a pris connaissance du dossier de Schengen et a constaté -pour le déplorer- que les conditions préalables à la libre circulation effective des personnes à l'intérieur des Douze et même de l'espace Schengen, ne sont pas réunies et risquent bien de ne pas l'être avant les prochains mois. Dans ces conditions, le Gouvernement n'a pas l'intention de supprimer les contrôles aux frontières intérieures de la Communauté européenne pour ce qui concerne la France et il prendra toutes les initiatives nécessaires pour faire avancer les dossiers en cours, régler les problèmes juridiques, administratifs, techniques, financiers et parfois politiques qui se posent encore. Manifestement, ceux-ci avaient été sous-estimés dans la période précédente.*

« *Voilà ce que je voulais dire, en ayant le sentiment que cela rejoint les préoccupations du Sénat, notamment de votre mission. Vous avez été parmi les premiers à souligner avec force qu'il serait plus difficile qu'on ne le disait de réunir ces conditions ; nous constatons aujourd'hui que vous aviez raison».*

Le bilan qu'on peut faire aujourd'hui, après dix-huit mois de suivi de la mise en place de la Convention d'application de l'accord de Schengen, tient en quatre propositions.

1. Les accords de Schengen ne sont pas applicables en l'état.

2. Le traité de Maastricht ne remet pas en cause la logique intergouvernementale de Schengen.

3. Mais la situation est grave : le contexte international se dégrade, le renforcement des mesures de protection ne progresse pas.

4. Une volonté politique des Etats est indispensable pour préserver la sécurité publique.

*

* * *

I. LES ACCORDS DE SCHENGEN NE SONT PAS APPLICABLES EN L'ETAT A L'HEURE ACTUELLE

Depuis le dépôt du rapport de la commission de contrôle sénatoriale des progrès incontestables ont été enregistrés.

L'Espagne a modifié sa législation sur les stupéfiants en la durcissant. Confrontée à une forte pression migratoire sur sa côte sud, elle a renforcé les contrôles à ses frontières, notamment par la création d'une garde civile de la mer. Le Portugal a consenti un réel effort d'adaptation de sa législation en matière d'immigration et de lutte contre les stupéfiants. L'Italie a modifié sa politique des visas dans le sens d'une harmonisation avec les stipulations de la convention de Schengen.

L'Allemagne a modifié son droit d'asile et un projet de loi sur le blanchiment de l'argent sale est en cours d'examen par le Parlement. Aux Pays-Bas le gouvernement a déposé un projet de loi modifiant la loi sur les étrangers de 1965 qui prévoit des procédures accélérées d'examen des demandes d'asile, la responsabilité des transporteurs et des sanctions pour les employeurs d'immigrés clandestins. Le Luxembourg a adopté, le 5 avril 1993, une nouvelle législation bancaire moins favorable pour les trafiquants de drogue.

D'une façon générale, les Etats signataires ont tenté d'améliorer leurs procédures de contrôle des frontières externes. Cependant, à ce jour, toutes les conditions préalables à l'entrée en vigueur de la convention ne sont pas réunies. Tous les pays n'ont pas encore ratifié la convention. On constate un certain nombre de retards techniques. Le contrôle des frontières extérieures n'est pas effectif. Les Etats ne sont pas d'accord entre eux en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants.

A. Tous les pays n'ont pas encore ratifié la Convention.

1. Les ratifications acquises

Comme le résume le tableau ci-dessous, après la France, les deux premiers Etats ayant achevé leur processus de ratification ont été l'Espagne (le 25 janvier 1992), et le Portugal (le 10 avril 1992); mais ces deux ratifications n'ont elles-mêmes pas été ratifiées par la France, qui ne s'est prononcée que sur l'adhésion des cinq Etats fondateurs, plus l'Italie. Les ratifications suivantes ont été celles du Luxembourg (le 27 mai 1992), de la Belgique (en mars 1993), et des Pays-Bas (le 16 février 1993).

**ETAT DES RATIFICATIONS DE LA CONVENTION
D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN**

ETATS SIGNATAIRES	RATIFICATION PARLEMENTAIRE	COMMENTAIRES
ALLEMAGNE	<i>En cours</i> 1er débat au Bundestag le 30 avril 1992 2ème débat au Bundestag le 17 juin 1993	La modification de l'article 16 de la Loi fondamentale (relative au droit d'asile), qui constituait un verrou à la ratification de la Convention, a été définitivement adoptée le 28 mai 1993 et doit entrer en vigueur au 1er juillet 1993
BELGIQUE	<i>Achevée</i> mars 1993	La loi de ratification prévoit un contrôle parlementaire préalable des décisions du comité exécutif
FRANCE	<i>Achevée</i> juin 1991	Le Sénat a accompagné son vote positif de la création d'une commission de contrôle
LUXEMBOURG	<i>Achevée</i> 27 mai 1992 (1er vote de la chambre des députés)	
PAYS-BAS	<i>Achevée</i> votée par la Deuxième Chambre le 24 juin 1992, et par la Première Chambre le 16 février 1993	Le Conseil d'Etat avait rendu un avis négatif en avril 1991 La loi adoptée prévoit un contrôle parlementaire préalable des décisions du comité exécutif
ITALIE	<i>En cours</i>	
ESPAGNE	<i>Achevée</i> 25 février 1992	Adhésion non ratifiée par la France
PORTUGAL	<i>Achevée</i> 10 avril 1992	Adhésion non ratifiée par la France
GRECE		Adhésion non ratifiée par la France

2. La situation de l'Allemagne

L'Allemagne a tardé à modifier les conditions de son droit d'asile défini à l'article 16 de la loi fondamentale. Elle est cependant confrontée à un grave problème d'immigration légale, mais aussi clandestine, qui alimente des réactions xénophobes et racistes. En 1992, les autorités allemandes ont enregistré 438.000 demandes d'asile, soit une progression de plus de 71 %, par rapport à 1991 (256.000 demandes). Plus des deux tiers de ces demandes concernent des ressortissants de l'Europe centrale et balkanique. La situation ne semble pas s'améliorer comme en témoigne le tableau ci-après : sur les quatre premiers mois de 1993, plus de 160.000 demandes nouvelles ont été enregistrées (dix fois plus que la France).

LES DEMANDES D'ASILE EN ALLEMAGNE
DE JANVIER A AVRIL 1993

	Janvier	Février	Mars	Avril	TOTAL
Total des demandes enregistrées en provenance de :	36 279	38 071	43 731	43 243	161 324
Roumanie	7 820	12 853	14 343	12 586	47 602
ex-Yougoslavie	6 563	5 637	9 149	11 176	32 525
Bulgarie	4 733	4 398	4 133	3 157	16 421
ex-URSS	1 758	1 400	1 563	2 522	7 243
Turquie	2 194	1 870	2 116	1 929	8 109
Vietnam	1 784	1 033	1 387	1 563	5 767
Algérie	1 588	1 164	1 201	1 118	5 071
Chine	951	629	623	793	2 996
Albanie	635	466	614	577	2 292
Inde	584	586	604	544	2 318

A ces demandeurs d'asile qui, par nature, sont aisément identifiables, doivent en outre être ajoutés les allemands implantés dans les anciens pays de l'Est et revenant s'installer en Allemagne (les «Aussiedler») et les illégaux. Au total, les entrées d'étrangers sur le territoire allemand se seraient élevées à près d'un million en 1992.

La révision, préalable à la ratification des accords de Schengen, des dispositions constitutionnelles relatives au droit d'asile exige, au Bundestag, un vote à la majorité des deux tiers. Elle a été acquise le 26 mai 1993. Les désaccords entre le parti social-démocrate et la démocratie chrétienne, à l'origine des retards de la ratification, étaient nombreux.

Un premier problème provenait de la volonté du SPD de subordonner son vote sur la réforme du droit d'asile à la conclusion d'accords de réadmission, notamment avec la Pologne et la République tchèque. Un accord a été signé avec la Pologne le 7 mai 1993, qui prévoit que, moyennant 120 millions de marks, la Pologne accepterait de reprendre 10.000 demandeurs d'asile par an ; mais la Diète polonaise s'est prononcée négativement sur cet accord le 26 mai 1993 par 172 voix contre, 120 pour et 77 abstentions. La conclusion d'un accord avec la République tchèque devrait en revanche pouvoir intervenir assez rapidement.

Un second sujet de désaccord entre le Gouvernement et l'opposition sociale démocrate concernait la procédure de refoulement des étrangers démunis de papiers d'identité ou porteurs de faux documents dans les aéroports. Le SPD s'est rallié à la procédure de leur refoulement immédiat après avoir obtenu du Gouvernement allemand la possibilité, pour ces étrangers, de déposer une demande d'asile puis, en cas de rejet de celle-ci, de déposer un recours.

Opposition et majorité se sont accordées pour que soit établie une liste de «pays sûrs», c'est-à-dire justifiant un rejet *a priori* des demandes d'asile, et pour que figurent, sur cette liste, les Etats membres de la Communauté, les Etats voisins de l'Allemagne et certains pays scandinaves. Ce compromis a cependant été remis en cause lorsque le Gouvernement a souhaité étendre cette liste à la Slovaquie, à la Hongrie et à certains pays du tiers-monde comme, par exemple, l'Inde et le Sénégal.

Une dernière difficulté portait sur les prestations versées aux demandeurs d'asile. Gouvernement et opposition sont parvenus à un compromis pour réduire ces prestations de façon modulée selon la durée de séjour du demandeur. Les points de vue de la majorité et de l'opposition se sont sensiblement rapprochés sur ces

différentes questions, permettant ainsi le vote de la modification de l'article 16 de la loi fondamentale, et finalement de la ratification de la Convention de Schengen intervenue au Bundestag le 17 juin 1993. Le Bundesrat doit se prononcer définitivement le 9 juillet 1993.

3. Les difficultés d'une ratification rapide en Italie

Le Sénat italien a autorisé la ratification de la convention de Schengen le 19 novembre 1992. Il reste donc à la Chambre des députés à se prononcer. Cependant, compte tenu de la situation politique intérieure du pays, il est clair que Schengen n'est pas une priorité et ce d'autant moins que la France a fait valoir que la Convention ne pourrait entrer en vigueur avant la fin de l'année en raison des carences relevées dans un certain nombre de domaines en Italie, notamment en matière de renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Le vote du référendum abrogatif de la législation italienne sur les stupéfiants, le 18 avril 1993, risque de compliquer la procédure de ratification.

B. On constate un certain nombre de retards techniques.

1. Les lacunes dans l'aménagement des aéroports

Les aéroports de l'espace Schengen enregistrent chaque année plus de 206 millions de franchissements des frontières extérieures. Les ministres ont, le 19 juin 1992, reporté au 1^{er} décembre 1993, la date d'entrée en vigueur du régime de libre circulation des personnes dans les aéroports. Mais il ne semble pas que ce report ait été mis à profit de manière équivalente par tous les aéroports pour s'adapter aux exigences de la Convention, à savoir la mise en place d'une séparation physique des flux de passagers intra et extra-Schengen.

Ainsi, l'Italie et les Pays-Bas demandent une période transitoire qui, dans le cas néerlandais, pourrait s'étendre jusqu'en 1995. Ces retards s'expliqueraient par la volonté des autorités contrôlant les aéroports d'Amsterdam-Schipol (17 millions de passagers par an), de Milan et de Rome (18 millions de passagers), de maintenir l'organisation actuelle à l'égard des passagers en transit. Pour l'aéroport de Schipol s'ajoute en outre la volonté de maintenir les «duty free», et de préserver les capacités de la compagnie K.L.M. Cette attitude est d'autant plus inacceptable que d'autres aéroports, comme Aéroports de Paris (26 millions de passagers par an) ont fait des aménagements importants pour résoudre les problèmes de la K.L.M., entre autres à Roissy-Charles de Gaulle.

La position des autorités responsables de l'aéroport d'Amsterdam-Schipol est encore plus surprenante si on sait que, dans une lettre adressée le 14 janvier 1992 à Mme Elisabeth GUIGOU, Ministre délégué aux Affaires européennes ainsi qu'aux ministres européens des autres Etats partenaires de l'accord de Schengen, après la publication du rapport de la commission de contrôle sénatoriale, M. Aad KOSTO, Secrétaire d'Etat à la Justice des Pays-Bas, avait indiqué : *«Des travaux sont actuellement en cours à Schipol en vue d'accroître la capacité au niveau des contrôles des passagers, extension qui est notamment indispensable pour l'introduction du système prévu dans la Convention d'application pour le trafic aérien. Les plans en vue de l'introduction de ce système sont achevés dans les grandes lignes, et les détails sont actuellement discutés dans le cadre de la concertation régulière, menée notamment par des fonctionnaires de mon ministère, avec des représentants de l'aéroport de Schipol sur le réaménagement de l'aéroport.»*

«Cette concertation a, du reste, également mis en évidence les problèmes rencontrés par l'aéroport de Schipol et les autres aéroports concernés dans la planification et la mise en oeuvre des aménagements indispensables au niveau de l'infrastructure, du fait qu'en plus de la Convention d'application de l'Accord de Schengen des accords analogues sont conclus au niveau des Douze. L'acuité de ce problème est d'autant plus grande que dans les contacts entre les autorités des aéroports des Douze, il est apparu que certains Etats membres font preuve de réticences à l'égard de ces accords, et ce alors que le trafic aérien avec ces Etats membres est très intense et revêt par conséquent une grande importance pour la détermination de l'ampleur

des équipements d'infrastructure. Quoi qu'il en soit, le Gouvernement néerlandais estime -comme il l'a du reste fait savoir aux autorités compétentes de l'aéroport de Schipol- que les aménagements indispensables au niveau de l'infrastructure doivent être achevés le plus rapidement possible.

2. L'insuffisance de la coopération transfrontalière

Deux séries de stipulations de la Convention d'application constituent un apport réellement nouveau à la coopération entre les polices européennes. Il s'agit du droit d'observation transfrontalière prévu à l'article 40, et du droit de poursuite transfrontalière prévu à l'article 41. Les risques de conflit inhérents à de telles opérations de police menées sur le territoire d'Etats voisins ont déjà été prudemment réduits par les dispositions restrictives incluses dans le texte même de la Convention.

Les accords bilatéraux de coopération transfrontalière intervenus depuis ont parfois abouti à ôter beaucoup de leur intérêt à ces mécanismes. C'est ainsi que les accords passés par la France avec l'Espagne et l'Italie limitent la zone dans laquelle peut s'exercer le droit de poursuite à une bande de 10 kilomètres de profondeur de part et d'autre de la frontière.

Par ailleurs, certains problèmes d'ordre purement technique, mais néanmoins essentiels, posés par la coopération transfrontalière, ne sont pas résolus. L'article 44 de la convention prévoit en effet la définition de bandes de fréquence communes et la standardisation des matériels radio. Or cette question en est encore au stade de discussions au sein du groupe télécom Schengen et de la conférence européenne des postes et télécommunications, dont on ne saurait escompter un proche aboutissement.

3. Les retards du Système d'Information Schengen (S.I.S.)

D'après les termes de l'article 117, les parties contractantes à la Convention se sont engagées à prendre, au plus tard lors de son entrée en vigueur, les dispositions nationales

nécessaires aux fins de réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui soit au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Lors de la signature de la convention, quatre Etats seulement disposaient de législations conformes à ces stipulations : l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Depuis cette date, trois autres Etats se sont dotés de législations adéquates, largement inspirées de la loi française «*Informatique et Libertés*» du 6 février 1978 : le Portugal depuis le 29 avril 1991, l'Espagne depuis octobre 1992 et la Belgique depuis le 8 décembre 1992. Il reste cependant l'Italie, qui n'a toujours pas rempli sur ce point les obligations de son accord d'adhésion et ne semble pas en mesure de le faire avant longtemps.

Par ailleurs, la mise en place du S.I.S. se heurte à des obstacles d'ordre financier, la plupart des Etats-parties étant en retard dans le versement de leurs contributions (on ne peut guère citer que l'Allemagne, l'Espagne et les Pays-Bas, outre la France, parmi les pays à jour), tandis que deux d'entre eux, l'Italie et le Luxembourg, n'ont pas encore honoré leurs engagements.

Des difficultés techniques dans la mise au point du système central (C-SIS), dont la France a la responsabilité, ont occasionné un retard de sept mois. Les ordinateurs sont actuellement en cours d'installation et les tests d'intégration des différents systèmes nationaux (N-SIS), vont commencer de telle sorte que l'ensemble du système devrait être opérationnel pour le mois d'octobre 1993.

Il est à noter que seuls les cinq Etats signataires des accords de Schengen, plus l'Espagne, participent à cette phase de mise en route du système d'information Schengen, le Portugal, l'Italie et la Grèce ayant pris trop de retard pour pouvoir se joindre à eux. Cette situation est d'autant plus regrettable que le S.I.S. est un dispositif utile, qui suscite l'intérêt d'un pays pourtant réputé réservé au regard de la logique même de la Convention de Schengen, à savoir le Royaume-Uni ; si ce dernier évoluait dans sa position, le système pourrait alors, à terme, constituer le noyau du futur Système d'Information Européen (S.I.E.) à Douze.

4. Les failles de la politique commune de délivrance des visas.

La politique commune des visas a enregistré des progrès indéniables. Les Etats signataires ont étendu la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour les courts séjours, et qui compte à ce jour quelque 120 Etats. Le Portugal a retiré à ses consuls honoraires la faculté de délivrer des visas, facilité qui était source de beaucoup d'abus. La Belgique en a fait de même dans un certain nombre de pays dits «à risque». Les ministres ont arrêté un modèle commun de vignette infalsifiable qui est en cours de fabrication à l'Imprimerie nationale.

En revanche des lacunes subsistent. Les tarifs pratiqués varient sensiblement selon les pays. Le choix des nationalités soumises à la procédure de consultation du poste compétent lors d'une demande de visa par un étranger non résidant dans la circonscription de dépôt de la demande, n'est suivie, ni par les pays du Benelux, ni par la Grèce qui peuvent délivrer directement le visa à l'intéressé.

Le Portugal accorde des visas sans consultation à l'Afghanistan, à Cuba, à la Corée du Nord, à la Roumanie et au Soudan, qui sont considérés comme des pays «sensibles» par les autres signataires de Schengen. En revanche, il demande à être consulté, lorsqu'il ressort de la demande de visa que l'étranger souhaite entrer dans le territoire Schengen par le Portugal ou traverser ce pays, pour les ressortissants de l'Iran, de la Chine, de la Jordanie, du Liban, de la Libye, de la Syrie et du Zaïre.

En toute hypothèse, la consultation du ministère des affaires étrangères du pays qui estime devoir être consulté pour une nationalité déterminée devrait avoir été effectuée avant l'attribution du visa. En cas d'avis négatif, le visa uniforme ne devrait pas être attribué ; un visa à validité territoriale limitée ne pourrait être attribué que pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national. Une liste commune des nationalités sensibles est donc souhaitable, même si elle n'est pas indispensable.

Par ailleurs, le besoin d'un système d'information spécifique se fait sentir, qui n'a pas été prévu par la convention, pour permettre les consultations entre les consulats et les administrations centrales des différents Etats signataires. Il faudrait donc à terme mettre en place un réseau permettant la consultation des fichiers des personnes non admissibles, fichier commun aux Etats parties. Pour l'instant, seule la France, qui est dotée d'un réseau de communication informatisé avec ses consulats (appelé Mondial visas), a pu en proposer une version modifiée à ses partenaires. Si cette solution était retenue, elle présenterait l'avantage d'être opérationnelle rapidement ; cette solution se heurte, pour l'heure, à une contre-proposition espagnole tendant à la construction d'un nouveau réseau conçu *ex nihilo*. En outre le retard dans la mise en oeuvre du S.I.S. ne permet pas encore la communication mutuelle des personnes non-admises dans les neuf Etats de l'espace Schengen.

Des différences sensibles existent aussi en matière de justificatifs à produire, les trois pays du Benelux n'exigeant, ni la preuve de la résidence dans le ressort du consulat, ni des garanties financières, ni le billet aller-retour, ni une adresse dans le pays de destination. Aucun de nos partenaires ne demande l'équivalent du certificat d'hébergement. L'instruction consulaire commune devrait définir la répartition des compétences entre les consulats à partir du critère de la résidence de l'intéressé et du pays de destination principale ; elle devrait imposer la production de garanties de retour (billet, ressources...), et de séjour (certificat d'hébergement). On constate que la simple harmonisation des procédures ne saurait supprimer le poids d'héritages historiques et de traditions diplomatiques différentes.

C. Le contrôle des frontières extérieures n'est pas effectif.

La déclaration commune des Ministres et secrétaires d'Etat du 19 juin 1990, date de signature de la Convention d'application de l'accord de Schengen, soulignait *« la nécessité de mettre en place un contrôle efficace aux frontières extérieures selon les principes uniformes prévus à l'article 6... ainsi que leur application*

concrète». Les principes de ce contrôle, tels qu'ils sont définis dans cet article, sont les suivants :

«- contrôle des personnes comprenant non seulement la vérification des documents de voyage et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, mais encore la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public ;

- contrôle des véhicules et des objets en possession des personnes ;

- toutes les personnes doivent faire l'objet au moins d'un contrôle permettant l'établissement de leur identité à partir de la production ou de la présentation des documents de voyage ;

- à l'entrée, les étrangers doivent être soumis à un contrôle approfondi ;

- les intervalles des frontières extérieures entre les points de passage frontaliers sont surveillés par des unités mobiles ; il en est de même pour les points de passage frontaliers en dehors de leurs heures normales d'ouverture ;

- un niveau équivalent de contrôle est exercé aux frontières extérieures.»

La mise en oeuvre effective de cet article 6 de la Convention pose des problèmes techniques redoutables, quand on sait que plus d'un milliard et demi de franchissements sont constatés chaque année aux frontières extérieures terrestres de l'espace Schengen. La conception d'un territoire étanche entouré d'une muraille de Chine hermétique est irréaliste. On ne connaît pas encore les conclusions du rapport de la commission commune chargée de s'informer sur l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures, mise en place par les ministres Schengen lors de leur réunion du 19 juin 1992 à Luxembourg, mais il est possible de les deviner en fonction de la géographie.

La frontière terrestre allemande, ce n'est un secret pour personne, est extrêmement perméable : l'Allemagne possède une frontière commune avec la Suisse (420 km), l'Autriche (800 km), la République tchèque (450 km) et la Pologne (430 km). Les trois dernières sections de cette frontière sont les plus difficiles à contrôler. La ligne Oder-Neisse est particulièrement aisée à franchir : de fait,

on estime que près de 80 % des demandeurs d'asile en Allemagne ont transité par la Pologne.

Le contrôle de la frontière avec l'Autriche ne semble guère plus facile. La libre circulation y est entrée dans les faits avec la conclusion, le 20 août 1984, d'un accord spécifique entre les deux pays. Au demeurant, le procès-verbal annexé à la Convention de Schengen précisait : *«la présente convention ne porte pas atteinte au régime convenu dans l'échange de lettres germano-autrichien du 20 août 1984 comportant un allègement des contrôles aux frontières communes pour les ressortissants des deux Etats».*

A ce jour environ 2.400 policiers de la Bundesgrenzschutz (B.G.S.) sont affectés à la surveillance de 2.100 kilomètres de frontières terrestres sur lesquelles ont lieu près de 750 millions de franchissements par an. Cet effectif devrait être à terme renforcé par près de 3.400 hommes. Des policiers supplémentaires ont d'ores et déjà été affectés sur les frontières polonaises et tchèques. On comprend l'énormité du problème posé à la police allemande.

L'Espagne a été confrontée au cours de l'année 1992 à un afflux de clandestins en provenance d'Afrique du Nord, qui a permis de constater la vulnérabilité de la frontière maritime sud de l'espace Schengen. Il semble que cet incident soit maintenant terminé grâce au renforcement des contrôles sur la côte espagnole, mais aussi sur la côte marocaine. Il n'en reste pas moins que le détroit de Gibraltar demeure un point de passage potentiel pour les immigrés clandestins. Sa surveillance exige des moyens humains considérables. Elle ne peut d'ailleurs trouver sa pleine efficacité sans un effort de part et d'autre de la frontière maritime où ont lieu, chaque année, plus de trois millions de franchissements.

Le Portugal procède actuellement à une réorganisation de ses services chargés de la sécurité. Il s'est doté pour la surveillance de ses côtes, d'un dispositif moderne et performant ; toutefois ses moyens de collecte de l'information (vedettes, radars) ainsi que d'intervention, peuvent paraître insuffisants. La surveillance des 1.180 kilomètres de frontières terrestres, des 15.021 kilomètres de côtes et des deux milliers d'îles de la Grèce posent des problèmes d'une telle nature que les conclusions ne peuvent être que pessimistes.

L'application stricte de la Convention de Schengen qui stipule que *«toutes les personnes doivent faire l'objet au moins d'un contrôle permettant l'établissement de leur identité à partir de la production ou de la présentation des documents de voyages»* (art. 3-2 b) apparaît en réalité techniquement difficile. A titre d'exemple, la frontière franco-suisse dans l'Ain enregistre chaque année le franchissement de plus de onze millions de personnes dont neuf millions soumises à visas. Un contrôle systématique tel qu'il est exigé par la convention impliquerait que chaque véhicule s'arrête à la frontière, ne serait-ce qu'un court instant, ce qui est dans la pratique impossible.

Ce constat prouve qu'une stratégie de maîtrise de l'immigration, fondée sur les seuls contrôles aux frontières, est peu crédible. La lutte contre l'immigration illégale implique une politique coordonnée entre les Etats signataires, qu'il s'agisse de la délivrance des visas, de l'aide aux pays d'origine des migrants, des méthodes de lutte contre le travail clandestin ou encore de la mise en oeuvre effective des procédures d'éloignement.

D. L'application de la déclaration obligatoire des étrangers aux frontières intérieures reste incertaine

L'article 22 de la Convention stipule que *«les étrangers entrés régulièrement sur le territoire d'une des Parties Contractantes sont tenus de se déclarer, dans les conditions fixées par chaque Partie Contractante, aux autorités compétentes de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils pénètrent. Cette déclaration peut être souscrite au choix de chaque Partie Contractante, soit à l'entrée, soit, dans un délai de trois jours ouvrables à partir de l'entrée, à l'intérieur du territoire de la Partie Contractante sur lequel ils pénètrent»*.

Cette «déclaration obligatoire des étrangers» (D.O.F.) lors de leur franchissement d'une frontière intérieure, demandée par la

France en raison de la suppression de ses fiches d'hôtels, n'a jamais pu être clairement expliquée, ni à la commission de contrôle, ni à la mission d'information, et la lecture du décret n° 93-180 du 8 février 1993 n'apporte pas de véritables éclaircissements. Certes «*la déclaration d'entrée sur le territoire français est souscrite auprès des services de la police nationale ou, en l'absence de tels services, des services des douanes ou des unités de la gendarmerie nationale. A cette occasion, un récépissé est remis à l'étranger. Il peut être délivré par apposition d'une mention sur le document de voyage*».

Dans un document remis au Parlement européen (1), le 11 mai 1993, par les Etats parties à l'accord de Schengen, il est indiqué : «L'application de l'obligation de déclaration aux ressortissants non-communautaires est encore à l'étude au sein des Etats Schengen. Ceux-ci détermineront eux-mêmes les modalités selon lesquelles cette déclaration doit être effectuée ainsi que le moment où elle doit intervenir. Les Parties contractantes peuvent également arrêter des exceptions qui doivent être communiquées au Comité exécutif. Il va de soi que chaque Etat Schengen est tenu de respecter à cet égard l'article 8 A du traité CE. La déclaration obligatoire est un acte de l'étranger concerné qui vise à permettre l'observation des flux de certaines catégories d'étrangers au sens de la Convention dans leurs déplacements au sein des Etats Schengen. Elle n'est pas assimilable à un contrôle et elle est donc parfaitement compatible avec la libre circulation des personnes».

Mais comment se fera, dans la pratique, cette déclaration, notamment pour les lieux de passages où ne s'exercent plus de contrôles, en particulier aux frontières terrestres ? Certains hauts fonctionnaires ont pu, à cet égard, parler de «*la farce de la déclaration obligatoire*», dont l'efficacité reste encore à démontrer par ceux qui en ont été les promoteurs.

(1) Communication aux membres de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures n° PE. 204.591 du 11 mai 1993, traduit dans les six langues Schengen.

E. Les Etats ne sont pas d'accord en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants

La commission de contrôle sénatoriale avait déjà souligné les risques d'aggravation du trafic de la drogue dans l'espace Schengen en raison de la suppression des contrôles de marchandises sans mesures de sécurité adaptées.

La mission, qui avait décidé d'approfondir l'analyse du phénomène, avait désigné, le 30 avril 1992, M. Gérard LARCHER, comme rapporteur spécial chargé de l'informer de manière plus complète sur l'ampleur du phénomène, ses causes et les solutions possibles.

Son constat, contenu dans son rapport n° 72 (1992-1993) du 1er décembre 1992, est accablant.

Malgré l'ampleur des moyens de lutte engagés, le trafic progresse dans l'espace Schengen, le nombre des toxicomanes s'accroît. Il peut être évalué à 800.000. Pour l'ensemble de l'Europe, les saisies de stupéfiants ont été multipliées par deux pour le cannabis, par seize pour la cocaïne et par cinq pour l'héroïne entre 1985 et 1992. Les décès par surdose dans l'espace Schengen ont été multipliés par cinq pour la même période, passant de 899 à 4.843 (2.125 pour l'Allemagne en 1991, 1.279 pour l'Italie, 813 pour l'Espagne et 411 pour la France).

Conséquence de cette progression : plus de la moitié des arrestations, dans l'espace Schengen, sont liées à la drogue ⁽¹⁾ et l'insécurité due à la petite délinquance augmente dans les tous les Etats signataires de la Convention, y compris au Royaume des Pays-Bas, qui continue pourtant à affirmer le caractère positif de ses orientations en matière de consommation de drogues. Les faits infirment malheureusement les déclarations néerlandaises, comme l'a confirmé le rapport pour 1992 de l'Organe de contrôle des

(1) En France le nombre d'interpellations pour infraction à la législation sur les stupéfiants a progressé de 20,8 % en 1992 par rapport à 1991.

stupéfiants des Nations Unies. Certains n'ont pas tort de qualifier ce pays de «supermarché de la drogue».

Le problème néerlandais tient moins à la lettre de sa législation qu'à l'esprit avec lequel est menée sa politique en matière de stupéfiants. En effet les directives données par les pouvoirs publics, aux Pays-Bas, font qu'aucune action n'est engagée par la police à l'encontre des possesseurs de drogues pour usage personnel, ni à l'encontre de vendeurs de drogues dites douces ou de possesseurs de ces drogues jusqu'à une quantité de trente grammes.

En outre, en cas d'action judiciaire, les peines prononcées sont très en deçà des maxima prévus par la loi. Il faut ajouter à ces éléments que l'exécution des peines s'effectue aux Pays-Bas dans des conditions plus douces pour les détenus que dans tout autre pays et que la procédure pénale se révèle favorable aux trafiquants à tous les stades.

On ne peut que déplorer la position des autorités néerlandaises qui considèrent la drogue comme une affaire purement interne et qui refusent d'admettre leurs responsabilités internationales. Les signataires de la convention seraient dès lors en droit d'appliquer la clause de la déclaration commune concernant l'article 71 de la Convention (1) pour se prémunir contre les conséquences de cette politique laxiste, c'est-à-dire en réintroduisant les contrôles de personnes et de marchandises sur les axes routiers et ferroviaires venant de ce pays, ainsi que pour les vols en provenance d'Amsterdam-Schipol.

Dans leur Déclaration adoptée le 19 juin 1992 à Luxembourg, les Ministres et Secrétaires d'Etat Schengen avaient

(1) Déclaration commune concernant l'article 71 paragraphe 2 de la convention: «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».

d'ailleurs déjà décidé *«des mesures pratiques tendant à empêcher l'exportation illégale de ces produits -stupéfiants- à partir du territoire des Etats membres, à examiner à la lumière de la déclaration commune concernant l'article 71 paragraphe 2 et figurant à l'acte final».*

La permissivité hollandaise est en outre dangereuse dans la mesure où elle représente un signal adressé aux réseaux internationaux de trafiquants, notamment ceux d'Amérique latine : le signal que les Pays-Bas - et notamment leur port de Rotterdam - sont «le ventre mou» de l'Europe.

On ne peut que déplorer que ce sympathique pays fasse toujours figure de «*plaque tournante*» de la drogue en Europe (1) et soit ainsi la source de 75 % des saisies de stupéfiants en Allemagne. Certes des signes positifs ont été enregistrés par la mission : des «*coffee-shops*» vendant de l'héroïne ont été fermées et les autorités morales néerlandaises, notamment les Eglises, ont évolué dans leur attitude face à la drogue.

Mais tant que les Pays-Bas ne modifieront pas leur pratique en la matière, par exemple toléreront la culture sous serre du haschisch - la fameuse «*nederwiet*» -, le Sénat persistera dans son rôle de «*mauvaise conscience*» de la politique néerlandaise. Il s'agit là d'une question de principe touchant aux valeurs fondamentales de la société et qui porte atteinte à la crédibilité même de la construction européenne. Comme l'avait déclaré à la mission l'ancien ministre de l'intérieur M. Paul GUILLES : «*L'Europe doit représenter un supplément de sécurité, non un déficit*».

La question est d'autant plus préoccupante que l'exemple néerlandais est exploité par les partisans de la dépenalisation des drogues.

L'Italie, d'abord par un décret-loi en date du 12 janvier 1993 tombé en déchéance 60 jours plus tard faute d'avoir été confirmé par une loi, puis par un référendum en date du 18 avril 1993, a abrogé

(1) Le Royaume des Pays-Bas n'a pas ratifié la Convention de Vienne de 1988 contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes.

les dispositions antérieures de sa législation anti-drogue, qui étaient regroupées dans le décret présidentiel n° 309 du 9 octobre 1990 intitulé «*texte unique des lois régissant les stupéfiants et les substances psychotropes, la prévention, les soins et la réhabilitation des états de toxico-dépendance*».

La loi n° 162 du 26 juin 1990, dite «*loi Jervolino-Vassalli*», comportait des dispositions très sévères en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants : sanctions aggravées contre le trafic mené en association, répression du prosélytisme, de l'incitation d'un mineur à l'infraction, des prescriptions abusives, de la toxicomanie des appelés et des conscrits, capture des bateaux et des avions susceptibles de se livrer au trafic, confiscation des biens à la suite d'opérations anti-drogues, expulsion d'un étranger condamné...

La notion de dose journalière, qui permettait de faire la distinction entre le consommateur et le petit trafiquant, est maintenant supprimée et le juge doit dorénavant déterminer, au cas par cas, le «statut» des accusés. Les seules sanctions sont administratives, comme le retrait du permis de conduire ou du passeport. Lors du scrutin, les grandes cités italiennes particulièrement touchées par la drogue, comme Milan et Naples, avaient toutefois voté majoritairement contre le référendum abrogatif.

La pression des antiprohibitionnistes est forte et organisée. Seule l'opinion peut y faire échec.

En Espagne, la population de certains quartiers de Madrid, excédée par les méfaits de la consommation publique de stupéfiants, a exigé un changement de politique des pouvoirs publics. Le Royaume d'Espagne, revenant sur sa législation antérieure, a durci sa pratique répressive avec l'adoption de la loi organique n°1-1992 du 21 février 1992 sur la protection de la sécurité des citoyens, dite «*loi Corcuera*». Il est vrai que le nombre des toxicomanes avait été multiplié par sept en dix ans après l'adoption d'une législation tolérante.

Confronté à un développement important de la consommation de stupéfiants -le nombre de toxicomanes a doublé entre 1987 et 1991, et les décès par surdose sont devenus quotidiens-, le Portugal s'est doté d'une nouvelle législation avec le décret-loi du 22 janvier 1993. Ce texte, dans son volet répressif, ne fait pas la distinction entre les différentes drogues. Mais il offre des possibilités d'exemption de peine dans les cas de consommation personnelle, si le toxicomane accepte de suivre un traitement.

L'enjeu de la drogue est considérable : le rapporteur spécial de la mission du Sénat a chiffré à plus de 170 milliards de francs les bénéfices du commerce de la drogue dans les pays Schengen, 12 milliards de francs pour la France. Le seul marché de la ville de Milan représenterait 12,5 milliards de francs par an. Les gains illicites renforcent la part de l'économie souterraine et contribuent à la déstabilisation des circuits financiers et d'investissements.

La pénétration de la drogue en Europe va s'accélérer si aucune riposte d'envergure n'est menée.

Les flux de stupéfiants vont être, et sont déjà, de plus en plus, dirigés vers l'Europe, pour trois raisons.

En premier lieu, le « marché » américain de la cocaïne semble actuellement saturé. Tout naturellement les trafiquants recherchent donc de nouveaux débouchés. L'Europe, riche, où la cocaïne est encore peu utilisée, divisée en outre en matière de lutte contre le trafic en est un, de choix.

En second lieu, la production de cocaïne tend aujourd'hui à se « délocaliser ». Sous l'effet de la véritable guerre menée par les Etats-Unis contre les trafiquants colombiens, la culture de la coca commence à glisser, de Colombie, vers le Venezuela et le Brésil. Le Portugal, compte tenu de ses liens avec ce dernier pays risque ainsi de devenir une nouvelle tête de pont en Europe pour les trafiquants. Les interlocuteurs portugais de la mission n'ont pas caché leurs inquiétudes en la matière, inquiétudes d'autant plus

justifiées que le Portugal apparaît déjà comme un important lieu de transit de drogues.

Nul n'ignore enfin que les récentes évolutions en Europe centrale et balkanique ont favorisé le développement de puissants réseaux criminels qui peuvent constituer de redoutables points d'appui pour les narcotrafiquants.

Comme l'ont déclaré les Douze, «*le trafic illicite de stupéfiants nuit à des innocents et porte atteinte à la démocratie et à l'Etat de droit*» (1).

Malgré les progrès réalisés dans les domaines de la politique des visas, du traitement des demandes d'asile et dans la définition d'objectifs communs dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, le manque d'effectivité de nombreuses mesures et des retards techniques font que la Convention de Schengen n'est pas applicable à l'heure actuelle.

*
* * *

(1) Déclaration des Douze sur la lutte contre le narcoterrorisme en Colombie, Bruxelles, 2 mars 1993, source : Communautés européennes.

II. LE TRAITE DE MAASTRICHT NE REMET PAS EN CAUSE LA LOGIQUE INTERGOUVERNEMENTALE DE SCHENGEN

Depuis la publication, le 11 décembre 1991, du rapport de la commission de contrôle sénatoriale, un élément nouveau est intervenu en matière de libre circulation des personnes en Europe, avec la signature, le 7 février 1992, à Maastricht, du traité sur l'Union européenne. Le traité contient des dispositions qui touchent aux accords de Schengen, en particulier celles dites du «troisième pilier» ou Titre VI, relatives à «*la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*».

La coexistence des deux traités ne simplifie pas la compréhension de l'Europe de la libre circulation, qui reste une notion confuse, même si elle est porteuse d'espoirs, comme l'a récemment démontré le sentiment de déception éprouvé par beaucoup lorsqu'ils ont constaté que, contrairement à ce qui leur avait été annoncé depuis des années, les contrôles aux frontières n'avaient pas disparu au 1^{er} janvier 1993.

Les deux traités relèvent d'une même logique intergouvernementale. Leur coexistence posera certainement des problèmes de cohérence. Paradoxalement le traité de Maastricht rendra plus difficile la communautarisation de la Convention de Schengen, à l'exception de la politique des visas. Le Président de la Commission européenne, M. Jacques DELORS, a lui-même admis cette logique de l'intergouvernemental pour les affaires de justice et de sécurité intérieure.

A. Schengen et Maastricht relèvent d'une même logique intergouvernementale

Les accords de Schengen, dès leur origine, ont été marqués par leur caractère intergouvernemental, les États membres refusant d'abandonner, à terme, la maîtrise des contrôles à leurs frontières.

Cette position était une réponse aux principes arrêtés lors du Conseil européen de Fontainebleau de 1984 et au Livre Blanc de la Commission de 1985 relatif à la réalisation du Marché unique. Elle s'est trouvée confirmée, lors de la conclusion de l'Acte unique, par la déclaration relative à l'article 8 A (1), qui a précisé que *«la date limite du 31 décembre 1992 pour la mise en oeuvre effective de la libre circulation des personnes ne crée pas d'effets juridiques automatiques»*.

Lors des négociations de l'Acte unique, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande avaient refusé la suppression des contrôles de personnes à leurs frontières. Les autres États, tout en souhaitant respecter l'esprit de l'article 8A nouveau du traité de Rome, avaient fait preuve de réticences à réduire leurs prérogatives dans les domaines connexes à la suppression des contrôles aux frontières. Ces réticences portaient sur les domaines sensibles, traditionnellement considérés comme relevant des compétences nationales, à savoir la politique de l'immigration, la police des étrangers (visas et droit d'asile) et les autres pouvoirs de police liés aux contrôles des frontières.

Les États ont ainsi donné la préférence à la négociation de caractère diplomatique pour les affaires de sécurité publique et ils se sont toujours montrés réservés au regard des propositions de la Commission des Communautés européennes.

(1) Article 8 A du traité de Rome introduit par l'article 13 de l'Acte unique européen : *«Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité»*.

La déclaration politique des Gouvernements des Etats membres relative à la libre circulation des personnes, annexée au traité de l'Acte unique, a ainsi prévu, sans préjudice des compétences de la Communauté, une coopération portant sur *«l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants de pays tiers»* ainsi que sur *«la lutte contre le terrorisme, la criminalité, la drogue et le trafic des oeuvres d'art et des antiquités»*.

La Commission européenne avait pourtant déposé, le 25 janvier 1985, une proposition de directive sur le droit d'asile, qui s'appuyait sur l'article 100 CEE ; mais, devant l'hostilité de la France et de l'Allemagne, elle avait dû y renoncer, l'article 100 requérant l'unanimité du Conseil. La Cour de Justice des Communautés européennes elle-même, dans un arrêt du 9 juillet 1987 (1), avait pris une position stricte sur les pouvoirs et la compétence de la Commission en matière d'immigration, en fixant un domaine réservé aux Etats pour les mesures relatives à la protection de l'ordre public. La doctrine pense que cette solution est transposable à l'ensemble des matières relevant de la sécurité publique.

Prenant acte, la Commission, dans sa communication du 7 décembre 1988, a estimé que l'objectif de l'espace sans frontières intérieures et celui du renforcement des frontières externes était plus important que la forme juridique. Elle a ainsi proposé que *«la législation communautaire dans ce domaine ne concerne que les cas où la sécurité juridique et l'uniformité qui découlent du droit communautaire constituent le meilleur instrument pour aboutir à l'objectif recherché»*.

C'est dans cette voie, marquée par le principe de subsidiarité, qu'ont ainsi été élaborées la Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile dans un Etat membre de la Communauté, signée le 15 juin 1990, l'Accord relatif à la transmission des procédures répressives, ouvert à la signature le 6 septembre 1990 à Rome, et la Convention sur le franchissement des frontières extérieures, achevée depuis juin 1991, mais dont la signature est bloquée du fait du différend entre le Royaume-Uni et le Royaume d'Espagne sur Gibraltar.

(1) CJCE Affaires jointes 281, 283 à 285 et 287/85 RFA et autres contre Commission.

Dans la ligne des conclusions des Conseils européens de Rhodes, des 2 et 3 décembre 1988, puis de Madrid, des 26 et 27 juin 1989, les dispositions du Titre VI du traité sur l'Union européenne instituent un régime de coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ; elles regroupent un ensemble de mesures d'accompagnement, directement inspirées du programme dit de Palma, de juin 1990, reconnues comme nécessaires à la libre circulation des personnes sans diminution de la sécurité publique, et qui portent sur le renforcement de la coopération en matière de police et de lutte contre le terrorisme ou d'autres formes de criminalité organisée.

Selon les termes de l'article K1 du traité, *«aux fins de la réalisation des objectifs de l'Union, notamment de la libre circulation des personnes, et sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, les Etats membres considèrent les domaines suivants comme des questions d'intérêt commun :*

-1° La politique d'asile ;

-2° Les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;

-3° La politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers ;

-a) Les conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres ;

-b) Les conditions de séjour des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres, y compris le regroupement familial et l'accès à l'emploi ;

-c) La lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers de ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres ;

-4° La lutte contre la toxicomanie dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7, 8 et 9 ;

•5° La lutte contre la fraude de dimension internationale dans la mesure où ce domaine n'est pas couvert par les points 7, 8 et 9 ;

•6° La coopération judiciaire en matière civile ;

•7° La coopération judiciaire en matière pénale ;

•8° La coopération douanière ;

•9° La coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation à l'échelle de l'Union d'un système d'échange d'informations au sein d'un Office européen de police (EUROPOL).

B. La coexistence des deux traités posera des problèmes de cohérence

La principale nouveauté du traité de Maastricht tient à l'élargissement du nombre des partenaires concernés par les questions de sécurité, puisque, aux neuf de Schengen, s'ajoutent le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark.

Comme l'indique la comparaison fournie dans le tableau ci-après entre les domaines couverts par l'article K1 du traité de Maastricht et les domaines correspondants couverts par des dispositions de la Convention de Schengen, la répartition des matières entre les deux traités est complexe et souvent redondante.

COMPARAISON ENTRE LES DOMAINES COUVERTS PAR L'ARTICLE K.1 DU TRAITE DE MAASTRICHT ET LES DOMAINES CORRESPONDANTS COUVERTS PAR DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

Domaines couverts par l'article K 1 du Traité de Maastricht	Domaines correspondants couverts par des dispositions de la Convention de Schengen
1° Politique d'asile	• <i>Titre Ier, Chapitre VII</i> : responsabilité pour le traitement des demandes d'asile
2° Franchissement des frontières extérieures et contrôles de ce franchissement	<i>Titre Ier,</i> • <i>Chapitre II</i> : franchissement des frontières extérieures • <i>Chapitre III</i> : visas
3° a) Politique d'immigration et politique à l'égard des ressortissants des Etats tiers	Domaine non expressément couvert mais s'inscrivant dans la logique de Schengen. cf. par exemple l'article 27, par lequel les parties s'engagent à lutter contre l'aide à l'immigration clandestine
3° b) Conditions d'entrée et de circulation des ressortissants des pays tiers sur le territoire des Etats membres	<i>Titre Ier,</i> • <i>chapitre IV</i> : conditions de circulation des étrangers • <i>chapitre V</i> : titres de séjour • <i>chapitre VI</i> : mesures d'accompagnement
3° c) Lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irrégulier des ressortissants des pays tiers	cf ci-dessus <i>(article 27, chapitre IV, etc...)</i>
4° Lutte contre la toxicomanie	• <i>Titre III, Chapitre VI</i> : stupéfiants
5° Lutte contre la fraude de dimension internationale	Domaine non expressément couvert mais auquel certains instruments du dispositif Schengen contribuent, dont notamment le Système d'Information Schengen (S.I.S.)
6° Coopération judiciaire civile	Domaine non couvert
7° Coopération judiciaire pénale	<i>Titre III,</i> • <i>chapitre II</i> : entraide judiciaire en matière pénale • <i>chapitre V</i> : transmission de l'exécution des jugements répressifs
8° Coopération douanière	• participation directe des services des Douanes à l'exécution des missions Schengen ; dispositif de coopération transfrontalière • <i>Titre V</i> : transport et la circulation des marchandises
9° Coopération policière	<i>Titre III, chapitre Ier</i> : coopération policière

En outre, on constate des doublons dans les appareils mis en place. C'est ainsi que le Conseil, dans le cadre de l'Union européenne, se voit confier des missions très proches de celles du Comité exécutif de l'espace Schengen. Le Comité de coordination, institué par l'article K 4 du traité de Maastricht, se voit également doté de compétences qui trouvent leur parallèle dans les missions du Groupe central de négociation Schengen.

Sous l'angle de la procédure, les dispositions du traité de Maastricht sont plus lourdes que celles contenues dans le traité de Schengen. La Commission est associée aux travaux. Le Parlement européen est informé ; il peut être consulté et il peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil (article K6). Le Conseil statue à l'unanimité, sauf sur les questions de procédure. Les éventuelles mesures d'application sont adoptées par le Conseil, à la majorité des deux tiers. Le Conseil peut établir des conventions pour lesquelles la Cour de Justice sera compétente dans l'interprétation de leurs dispositions et pour statuer sur des différends relatifs à leur application.

C. Paradoxalement le traité sur l'Union européenne rendra plus difficile la communautarisation des domaines de la Convention de Schengen

La Convention d'application de l'accord de Schengen contient un double dispositif de subordination de ses normes au droit communautaire. L'article 134 précise que *«les dispositions de la présente convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire»*. L'article 142 permet la substitution des dispositions intergouvernementales conclues à Douze à celles de la Convention de Schengen.

Dans ce cadre, le droit des accords de Schengen aurait dû s'effacer devant le droit communautaire. Cela a déjà été le cas pour les dispositions du chapitre 7 relatives aux armes à feu et munitions, qui ont été remplacées par celles de la directive n° 91/477/CEE du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (1).

Cela a aussi été le cas pour les dispositions du Titre V relatif au transport et à la circulation des marchandises dans la mesure où elles s'opposeraient au règlement n° 3928/91 du 19 décembre 1991 portant sur la suppression du contrôle des bagages sur les vols et traversées maritimes intra-communautaire. Il en ira de même pour le traitement des demandes d'asile par la substitution de la Convention de Dublin, lorsqu'elle entrera en vigueur, à la Convention de Schengen, dans le cadre du dispositif de l'article 142.

En confiant l'essentiel des mesures appartenant au "troisième pilier" à la coopération intergouvernementale, le traité de Maastricht apporte cependant un éclairage particulier aux compétences respectives de la Commission et des Etats dans ces domaines. Lorsqu'il sera en vigueur, il subordonnera en effet, du fait de la procédure de l'article K 9, le transfert des domaines de la sécurité intérieure au jeu d'un double mécanisme contrôlé par les Etats.

De plus les trois domaines portant sur la coopération judiciaire pénale, la coopération douanière et la coopération policière, échapperont à toute communautarisation, y compris par le moyen de l'article 235 du traité de Rome (2)

(1) Il faut signaler que le modèle de «la carte européenne d'armes à feu» n'a été publié, par la Commission de Bruxelles, que le 17 avril 1993 (JO n° L/93) ; il reste maintenant aux Etats membres à adopter ce document unique.

(2) Article 235 du traité de Rome : «Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées».

Ce transfert communautaire ne sera possible que par une décision du Conseil à l'unanimité. Chaque Etat conserve ainsi un droit de veto dont l'exercice est laissé à sa libre appréciation. Cette décision devra ensuite être transposée, par chaque Etat, dans son droit interne, selon ses règles constitutionnelles propres, étant entendu que le Conseil peut seulement «recommander» ladite adoption.

Le Danemark a ainsi reçu des assurances particulières pour la mise en oeuvre de cette procédure, la déclaration «sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures» annexée aux conclusions du Conseil européen d'Edimbourg des 10 et 11 décembre 1992 ayant précisé que «l'article K.9 du traité sur l'Union européenne exige l'unanimité de tous les membres du Conseil de l'Union européenne, c'est-à-dire de tous les Etats membres, pour arrêter toute décision de rendre applicable l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne à des actions relevant de domaines visés à l'article K.1 points 1) à 6). En outre, toute décision unanime du Conseil, devra, avant d'entrer en vigueur, être adoptée dans chacun des Etats membres, conformément à ses règles constitutionnelles. Au Danemark, une telle adoption exigera, dans le cas d'un transfert de souveraineté, tel qu'il est défini par la Constitution danoise, soit la majorité des 5/6 des députés du Folketing, soit à la fois la majorité des électeurs se prononçant par référendum».

Pour la France, et après la décision du Conseil constitutionnel n° 92-308 DC du 9 avril 1992 relative au traité sur l'Union européenne, il est probable qu'une révision de la Constitution sera nécessaire, avant chaque ratification parlementaire, et pour chaque domaine de compétence souverain soumis à transfert, si le Conseil en est saisi (1). On pense en particulier à la politique d'asile et à la politique d'immigration.

(1) La révision, en 1992, de l'article 54 de la Constitution française, permet dorénavant à 60 députés ou 60 sénateurs, outre le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents des assemblées parlementaires, de saisir le Conseil Constitutionnel d'un engagement international, afin qu'il déclare si celui-ci comporte une clause contraire à la loi fondamentale de la France.

La politique des visas fait exception à cette procédure.

En effet l'article G du traité sur l'Union européenne affecte à La Communauté, entre autres compétences, celles «*relatives à l'entrée et à la circulation des personnes dans le marché intérieur conformément à l'article 100 C*» (article 3.d). Les dispositions sur les visas du chapitre 3 de la Convention de Schengen seront ainsi remplacées, dès sa mise en vigueur, par les dispositions de l'article 100 C du traité de Maastricht.

La politique commune des visas sera transférée au Conseil, qui se prononcera alors à l'unanimité, sur proposition de la Commission ou d'un Etat, et après consultation du Parlement européen. A compter du 1^{er} janvier 1996, le Conseil se prononcera à la majorité qualifiée. C'est d'ailleurs pour l'application de ce dispositif que la France a dû modifier sa Constitution, après la décision du Conseil Constitutionnel du 9 avril 1992, et qu'elle a introduit une disposition spécifique au paragraphe 2 de l'article 88.

D. Le Président de la Commission européenne, M. Jacques DELORS, admet la logique de l'intergouvernemental et en tire toutes les conséquences.

Interrogé par M. Paul MASSON, Président, le 19 décembre 1991, au cours d'une audition devant la délégation pour les Communautés européennes et la commission des Affaires étrangères du Sénat, M. Jacques DELORS, Président de la Commission européenne, a admis la logique de l'intergouvernemental pour les affaires de sécurité intérieure :

• Les possibilités d'action de la Commission s'arrêtent là où commence l'intergouvernementalité. Par conséquent, toutes les affaires que vous avez citées, sauf l'harmonisation des visas, restent dans le domaine intergouvernemental. La Commission, pour certaines -toutes celles ne concernant pas la sécurité, police et autres- peut faire une proposition. Nous travaillons actuellement à supprimer les frontières physiques, mais si on peut les franchir allègrement et que, deux kilomètres plus loin, il y a un contrôle anti-drogue ou anti-terroriste, nous n'avons rien à dire : nous ne sommes pas compétents dans ce domaine et nous n'entendons pas y pénétrer...»

Il en tire toutes les conséquences : « Ma conception personnelle est que si nos pays ne sont pas d'accord sur la conception générale de la politique d'immigration, de la lutte anti-terroriste ou contre la drogue, aucune institution ou initiative communautaire, aucun schéma de décision n'y pourra rien. C'est la raison pour laquelle je considère comme extrêmement sage le fait que ces domaines demeurent dans l'intergouvernemental. Pourquoi sont-ils dans le traité ? Parce que les Gouvernements se sont aperçus que les différents groupes constitués pour résoudre ces problèmes n'y arrivent pas. Quand les Ministres de l'Intérieur sont ensemble, de quoi parlent-ils, comme disait la chanson ? ... D'affaires de l'Intérieur. Les Ministres de la Justice aussi. Ils se méfient entre eux. Les querelles que l'on voit dans chaque Gouvernement sur les problèmes de sécurité, on les retrouve dans ces fameux groupes de Trevi et autres.»

«Les Gouvernements sentent qu'il faut faire quelque chose. C'est pour cela qu'ils l'ont mis dans le traité. La Commission, quant à elle, doit se contenter, pour certains de ces domaines -qui sont des domaines sociaux- de faire des propositions. Cela m'apparaît très important dans l'état actuel de l'évolution des esprits... J'aurais été alarmé si l'on avait été pour. Je ne l'ai d'ailleurs jamais proposé, contrairement à certains de mes collègues de la Commission... Je n'entends pas que la Commission pénètre dans des domaines sur lesquels il n'y a pas eu entre les Gouvernements un accord fondamental et, pour aller jusqu'au bout de la question, la liberté de franchissement des frontières ne sera pas pleinement réalisée tant que ce programme n'aura pas été achevé.»

Jusqu'à présent, le droit de Schengen apparaissait comme un droit intermédiaire, applicable dans une partie de l'espace européen et destiné à évoluer vers le droit communautaire auquel il se subordonnait par son article 134.

Le traité de Maastricht transforme ce schéma de communautarisation en renforçant le rôle des Etats par rapport à la Commission européenne.

Lorsque le traité sur l'Union européenne sera en vigueur, la Cour de Justice ne pourra plus se référer à l'article 175 du traité de Rome (1) pour considérer que la libre circulation des personnes représente un objectif du droit communautaire.

*

* * *

(1) Article 175 du traité de Rome : « Dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil ou la Commission s'abstient de statuer, les Etats membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation... »

III. LA SITUATION EST GRAVE : LE CONTEXTE INTERNATIONAL SE DEGRADE, LES MESURES DE PROTECTION NE PROGRESSENT PAS

Depuis la ratification par la France des accords de Schengen, la situation s'est aggravée. Elle exige des mesures urgentes, des procédures adaptées, une coopération efficace, bref une volonté politique affirmée. Malheureusement la mission sénatoriale a constaté que, depuis 1991, aucun progrès réel n'a eu lieu dans la résolution des problèmes complexes que pose la libre circulation des personnes.

A. Le contexte international se dégrade

Les difficultés économiques de l'Europe centrale et orientale sont à l'origine de flux migratoires croissants, qui sont à leur plus haut niveau depuis 1985 comme l'indique le tableau ci-après. Ces chiffres sont des minimas, puisque, au regard des immigrants illégaux, les seules mesures de régularisation intervenues en Italie et au Portugal sont supérieures à ces évaluations ; elles fournissent toutefois une mesure de la tendance : celle d'un triplement de l'immigration en Europe occidentale entre 1985 et 1992.

L'immigration en Europe occidentale								
(chiffres en milliers)	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
immigrants légaux	700	750	800	950	1150	1200	1300	1300
demandeurs d'asile	170	200	180	220	310	430	550	690
ex-Yougoslaves titulaires d'un SPT*								350
ex-nationaux titulaires d'un droit constitutionnel à émigrer**	100	100	150	200	800	450	300	300
immigrants illégaux	50	50	50	100	100	200	300	400
total	1020	1100	1180	1470	2380	2280	2450	3040
* : SPT : Statut protecteur temporaire dérogatoire aux procédures d'asile								
** : essentiellement en Allemagne								
Source : Jonas Widgran, coordinateur des consultations intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés et les politiques de migration en Europe, Amérique du Nord et Australie								

En l'absence de différences démographiques entre l'Est et l'Ouest de l'Europe, ce sont surtout les écarts de développement économique qui motivent ces flux migratoires. Il semble bien que les ressortissants des pays d'Europe orientale, depuis qu'ils jouissent de la liberté d'aller et venir, préfèrent, lorsqu'ils ont le choix, une migration temporaire à une migration définitive.

Un autre fait d'importance est la nouvelle situation dans trois Etats d'Europe centrale jouxtant l'espace Schengen, à savoir la Pologne, la République tchèque et la Hongrie. Bien que toujours pays d'émigration, ces Etats sont devenus également pays d'immigration pour les ressortissants de pays du tiers-monde ou d'Etats d'Europe orientale encore plus démunis.

Les migrants considèrent parfois ces trois pays comme une simple étape avant de prolonger leur voyage plus à l'Ouest, mais aussi et de plus en plus souvent comme leur destination finale, attirés par leur prospérité toute relative. Or la Pologne, la République tchèque et la Hongrie sont presque entièrement dépourvues des dispositifs législatifs, des organismes administratifs et des moyens humains adéquats pour faire face à cette toute nouvelle pression migratoire.

Plus grave encore, la confusion qui y règne est propice au développement de filières d'immigration clandestine particulièrement bien organisées. Il est symptomatique que les services français de la Police de l'Air et des Frontières (P.A.F.) aient démantelé en septembre 1992 une filière acheminant depuis Prague des ressortissants chinois qui gagnaient la capitale tchèque en transitant par la Mongolie, la Sibérie et Moscou.

Cet état de fait a conduit les trois pays concernés à demander aide et conseil auprès des Etats d'Europe occidentale, lesquels ont vu sans déplaisir leurs propres préoccupations ainsi relayées. Aussi, les recommandations adoptées à l'issue de la conférence pour empêcher les migrations non contrôlées, qui s'est tenue les 15 et 16 février 1993 à Budapest, à l'initiative de la

Hongrie, sont-elles largement inspirées de certaines dispositions des accords de Schengen.

Les conflits qui se développent à l'Est pourraient à moyen terme être à l'origine de plus vastes mouvements migratoires. D'ores et déjà les guerres dans le Caucase et l'Asie centrale ont provoqué l'afflux de près d'un million de réfugiés en Russie, amenant le gouvernement russe à créer, en juin 1992, un Office fédéral des migrations, et à ratifier, en novembre 1992, la convention de Genève sur les réfugiés. Ces mouvements de populations pourraient fort bien déborder les frontières de la C.E.I., alors que 27 % de ces réfugiés interrogés par l'Institut pour l'emploi de Moscou, retiennent l'immigration à l'Ouest comme une solution.

Mais aux portes mêmes de l'espace Schengen, le drame yougoslave préfigure cette évolution inquiétante. Le conflit dans les Balkans a en effet modifié les données du problème de l'asile. Les Etats Schengen s'étaient engagés avec succès, depuis 1991, dans la voie d'une rationalisation de leurs procédures de reconnaissance du statut de réfugié, afin d'empêcher que le droit d'asile ne soit détourné de son objet par une émigration à motivation économique. Pour les nouveaux réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie, dont la bonne foi ne saurait être suspectée, la notion de demande d'asile "manifestement infondée", - qui est la clef de la rationalisation des procédures -, n'est plus opératoire.

Face à cette situation nouvelle, les douze Etats membres de la Communauté ont élaboré une "position commune" sur le problème des réfugiés de l'ex-Yougoslavie lors de la conférence organisée sous les auspices du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés (H.C.R.), le 29 juillet 1992, à Genève. Cette position a été confirmée à l'occasion des réunions des Ministres chargés de l'Immigration qui se sont tenues, à Londres les 30 novembre et 1^{er} décembre 1992, et à Copenhague les 1^{er} et 2 juin 1993. Elle consiste à encourager les personnes déplacées à rester dans les zones les plus proches de leur foyer, en leur fournissant l'assistance nécessaire et en leur accordant une protection temporaire d'urgence, dérogatoire aux procédures normales de l'asile.

Cette politique semble avoir, pour l'instant, obtenu des résultats positifs, puisque sur 2,7 millions de personnes déplacées dans les limites de l'ex-Yougoslavie, 580.000 seulement ont trouvé refuge dans un autre pays d'Europe. Il est à remarquer cependant que la charge est très variable selon les États, ainsi que cela ressort des chiffres suivants établis par le H.C.R., sans qu'il soit possible de faire la part entre ce qui relève de l'attitude de chaque État d'accueil et ce qui relève du choix personnel des individus concernés.

**REPARTITION DES REFUGIES ET DEMANDEURS
D'ASILE DANS LES ETATS SCHENGEN**

Etats Schengen	Nombre total de réfugiés statutaires (en octobre 1992)	Réfugiés de l'ex-Yougoslavie (en octobre 1992)*	Demandes d'asile (en 1991)
Allemagne	296.000	220.000	256.000
Belgique	25.911	1.800	15.200
France	140.000	20.000	46.500
Luxembourg	150	1.200	-
Pays-Bas	19.966	6.300	21.600
Italie	12.203	17.000	26.500
Espagne	9.000	120	8.140
Portugal	1.073	-	350
Grèce	8.488	-	24.500
Total	512.791	266.420	398.790

Sources : HCR, OFPRA, comités nationaux sur les réfugiés et les exilés

* Les chiffres de la colonne 2 intègrent le cas échéant les personnes "non enregistrées"

Par ailleurs, si la paix n'est pas rétablie rapidement dans l'ex-Yougoslavie, ou a fortiori si la guerre s'étend dans les Balkans, il n'est pas à exclure que les masses de réfugiés actuellement établies de façon précaire dans les camps de Bosnie et de Croatie, ne se décident à un exil lointain.

On constate par ailleurs l'apparition d'une forte immigration clandestine par voie maritime entre le Maroc et l'Espagne. Le caractère très « médiatique » de l'apparition au grand jour d'un nouveau phénomène de « boat people », explique sans doute la rapide et vigoureuse réaction des autorités espagnoles et marocaines. Des contrôles beaucoup plus sévères, sur terre et en mer, ont ainsi été institués. Ces efforts semblent avoir porté leurs fruits,

même s'il est très difficile d'évaluer l'évolution du nombre des immigrés clandestins. On notera simplement que 1.550 personnes ont été expulsées en 1992 du territoire espagnol pour séjour irrégulier à la suite d'une interpellation sur les plages proches d'Algésiras contre 842 en 1991 et 263 en 1990. Depuis le début de l'année 1993, une dizaine d'interpellations seulement auraient été effectuées. Le renforcement de la surveillance des frontières semble avoir eu un effet dissuasif réel.

On peut cependant s'interroger sur l'évolution de cette immigration clandestine si la surveillance exercée par les autorités marocaines venait à se relâcher. D'une manière plus générale, les Etats européens ne risquent-ils, à brefs délais, d'être confrontés à une progression sensible de la pression migratoire en provenance du Maghreb, et notamment de l'Algérie, pays agité par de graves tensions internes ? Or il y a en Afrique 6 millions de réfugiés et entre 3 et 4 millions de personnes déplacées en provenance de Somalie (un million), du Mozambique (un million), du Libéria (650.000), de la Sierra Leone, du Soudan, de l'Ethiopie, du Rwanda et du Burundi. L'Algérie connaîtrait plus de 200.000 réfugiés, dont 165.000 viendraient du Sahara occidental et du Mali.

B. Les mesures de protection progressent trop lentement ou bien ne progressent pas

Beaucoup de temps a été perdu en procédure. Face à l'ampleur des enjeux il devient urgent d'entrer dans la réalité quotidienne du problème, qu'il s'agisse de la coopération policière, de la création d'une unité européenne anti-drogue, de la mise en oeuvre de nouveaux accords de réadmission, de la mise en place d'une politique commune de l'immigration, ou de la lutte contre la grande criminalité internationale.

1. La coopération policière

La conclusion d'accords bilatéraux n'a pas jusqu'à présent fait l'objet d'une politique systématique. Certains Etats du groupe

Schengen ont, de ce fait, une coopération des plus limitées, qui réduit d'autant l'efficacité de l'ensemble. Le contenu des accords n'est par ailleurs pas homogène, tant s'en faut. Certaines matières sont peu, ou pas du tout évoquées, comme par exemple les communications transfrontalières. Ces accords pourraient porter, par exemple, sur des procédures d'informations rapides et d'alerte, sur la mise en place de centres de veille chargés de coordonner en permanence l'action des différents services de sécurité dans les zones frontalières, (police des frontières, douanes, gendarmerie), sur le développement de systèmes de communication protégés entre ces services, sur l'adoption de méthodes et de programmes d'actions communes ou coordonnées...

La commission de contrôle avait proposé la création de brigades mixtes pour le contrôle des frontières extérieures, composées de fonctionnaires représentant les différents Etats signataires de la convention. Cette proposition présente certes un intérêt symbolique puisqu'elle affirme, à l'adresse des citoyens communautaires, l'existence d'un espace dont les frontières sont gardées en commun. Elle présente aussi un intérêt pratique, car ces brigades - qui pourraient, par exemple, être très efficaces pour la surveillance d'axes ferroviaires particulièrement sensibles - donneraient aux fonctionnaires qui y seraient affectés, une meilleure connaissance de leurs collègues étrangers ainsi que des conditions de surveillances des autres frontières extérieures. Le partage de l'expérience de chacun serait un puissant élément de renforcement de la coopération policière en Europe et du sentiment d'appartenance à un territoire commun.

Compte tenu de leur longueur et de leur porosité, notamment avec l'Europe centrale, il serait irréaliste de vouloir assurer une surveillance efficace des frontières extérieures sans rechercher des procédures communes de contrôle des flux avec ces pays d'Europe orientale. D'ailleurs on peut se demander où est la frontière extérieure la plus efficace ? Sur la ligne Oder-Neisse ou à la frontière externe polonaise ? A la frontière entre la Bavière et l'Autriche ou à la frontière externe autrichienne ? La question mériterait au moins d'être posée dans le cadre de la réflexion sur l'élargissement de la Communauté européenne, aussi bien vers le Nord que vers l'Est.

Enfin, la Convention de Schengen avait prévu un certain nombre d'instruments de coopération, qui n'ont pas été mis en place : échange d'officiers de liaison, de statistiques et de

renseignements, mise en place de réseaux de communications... En dépit de quelques réalisations entre la France et l'Allemagne, entre la France et l'Espagne ou l'Italie, force est de constater que ce type de coopération, trois ans après la signature de la Convention, est loin d'avoir connu un développement suffisant. Là où devrait s'exercer la plus grande audace, sous forme, pour commencer, d'échange d'officiers de liaison "immigration" et d'échange de renseignements de toute nature, on observe un silence inquiétant.

Il serait au demeurant urgent d'étendre cette coopération au-delà de l'Europe. Comment assurer en effet une réelle surveillance des trafics de stupéfiants sans détacher des personnels spécialisés dans les pays d'origine des trafics ? Comment prévenir l'immigration illégale sans former à la détection des faux documents les personnels des compagnies aériennes et des consulats dans les pays d'origine de cette immigration ? Comment exploiter efficacement les informations recueillies par ces personnels ou par d'autres canaux, sans les rassembler, les recouper, les analyser, puis les rediffuser, avant la mise en oeuvre des procédures nationales opérationnelles ? Cette action ne devrait-elle pas s'inscrire dans le cadre d'Europol ?

2. Europol

Europol est actuellement une coquille vide logée dans quelques baraques de chantier à Neuhof, un faubourg de Strasbourg.

Le principe de la création d'un office européen de police criminelle (EUROPOL) a été posé par la déclaration n° 32 relative à la coopération policière annexée au traité d'Union européenne. Pour préparer cette création, un groupe d'une vingtaine de policiers a été installé, le 4 septembre 1992, à Strasbourg, dans les locaux du Système d'Information Schengen.

Depuis cette date, peu de progrès ont été réalisés. Les missions d'Europol n'ont pas été précisément définies, ses moyens encore moins. Pourtant, la mise en place d'Europol n'est qu'une première étape, un embryon de police européenne chargée de lutter

contre le crime organisé par-dessus les frontières. A terme, Europol devrait s'intégrer dans un espace judiciaire européen. Mais à ce jour, Europol n'est guère qu'un sigle.

Un élément significatif doit cependant être noté avec l'adoption, le 2 juin 1993, à Copenhague, par les Ministres de l'Intérieur ou de la Justice réunis au sein du groupe «Trevi», d'un accord précisant les tâches et le fonctionnement de l'Unité Européenne des Drogues (U.E.D.-Europol).

L'accord ne prendra effet qu'au lendemain du jour où le choix du siège, provisoire ou définitif, d'Europol aura été fixé. Trois pays sont encore officiellement candidats : La France avec Strasbourg, les Pays-Bas avec La Haye, et l'Italie avec Rome. L'opposition rencontrée par les deux premières candidatures font que la candidature de l'Espagne, pour Barcelone ou Madrid, bien que non formellement formulée, aurait recueilli l'assentiment de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Belgique.

3. Les accords de réadmission

Outre l'accord multilatéral avec la Pologne, un certain nombre d'accords de réadmission ont déjà été conclus, entre l'Espagne et le Portugal et entre la France et le Portugal. Ici encore, la constitution d'un réseau d'accords n'en est qu'à ses débuts. Pourtant, sauf à considérer que les contrôles aux frontières extérieures pourront un jour être effectifs, ce type d'accord peut se révéler extrêmement utile. Il peut dissuader les candidats à l'émigration en les convainquant de la probabilité de leur retour à leur point de départ. Il peut encore sensibiliser les Etats de transit ou de départ des immigrés clandestins sur leur responsabilité. Il peut surtout faciliter la tâche des Etats d'arrivée en leur permettant de procéder aux refoulements nécessaires.

La signature de tels accords devrait être généralisée avec l'ensemble des Etats de départ d'immigrés clandestins, principalement ceux de la marche périphérique orientale et septentrionale du groupe Schengen, mais aussi avec une partie des Etats de l'Afrique noire, ainsi qu'entre pays du groupe Schengen eux-

mêmes. Ces accords peuvent en effet apporter d'indispensables précisions sur les autorités responsables dans le domaine de la réadmission, sur les procédures à suivre, ainsi que sur la répartition des charges induites.

Ces accords supposent toutefois l'existence d'une capacité d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Or, cette capacité, si elle peut être accrue, atteint assez rapidement ses limites. La réadmission ne peut être en outre efficace que si elle se généralise. Qu'advient-il en effet d'un étranger ayant transité par un Etat pour se rendre dans un autre Etat lié avec le premier par un accord de réadmission ? Il doit en principe être reconduit dans l'Etat par lequel il a transité. Mais s'il n'est pas rapatrié dans son pays d'origine, ne risque-t-il pas de renouveler sa tentative de passage ?

4. La politique commune de l'immigration

La politique de l'immigration, comme d'ailleurs la politique de lutte contre la drogue, ne peut plus guère trouver son efficacité dans le seul cadre national. Chacun le reconnaît. Les Etats doivent unir leurs forces et leurs moyens pour retrouver une marge de manoeuvre à une époque de transports rapides et de mondialisation des échanges. Leurs actions ne doivent toutefois pas concerner le seul espace constitué par la juxtaposition de leurs territoires ; elles doivent s'élargir à l'ensemble des causes des phénomènes migratoires, y compris le sous-développement.

La prise en compte de cet objectif implique que les Etats européens, du groupe Schengen comme de la Communauté, se dotent d'une politique commune minimale en matière d'immigration, s'appuyant sur les moyens de l'aide au développement.

Les Etats de la Communauté ne sont pas démunis de tout moyen. A titre indicatif, ils fournissent une aide non négligeable aux pays d'Europe centrale et balkanique : plus d'un milliard d'écus, soit près de 6,6 milliards de francs, sont inscrits au budget communautaire pour 1993, dans le cadre du programme PHARE (aide à la restructuration économique des pays de l'Europe centrale et orientale) ; la France, pour sa part, a accordé une aide de 42 milliards

de francs, depuis 1990, aux pays d'Europe centrale et orientale, dans le cadre de ses relations bilatérales.

Dans ces conditions, il n'est pas utopique d'envisager la conclusion d'accords équilibrés de partenariat qui mettent l'accent sur la maîtrise de l'immigration illégale. Bien entendu, dans la recherche d'un freinage des mouvements migratoires entre partenaires européens et pays à forte émigration, encore faudra-t-il dépasser le simple cadre policier du contrôle des départs et de la réadmission des refoulés pour définir, de manière concrète, le contenu économique d'une politique d'association renouvelée, par exemple dans le cadre des accords de Lomé.

Anticipant encore sur la mise en application des dispositions du traité de Maastricht, les Ministres de l'Immigration, réunis à Copenhague le 1^{er} juin 1993, ont confirmé les précédentes orientations dégagées à Genève le 29 juillet 1992 et à Londres les 30 novembre et 1^{er} décembre 1992, notamment au regard des réfugiés en provenance de l'ex-Yougoslavie. Les Ministres se seraient également prononcés sur le principe d'une politique commune d'identification et d'expulsion des étrangers en situation irrégulière, élaborée par un sous-groupe «expulsion» du groupe Ad Hoc Immigration.

Ils ont en outre estimé *«que les éventuelles modifications à apporter au projet de Convention relative au franchissement des frontières extérieures en raison des éventuelles incidences du Traité sur l'Union Européenne et de l'accord sur l'Espace Economique Européen (E.E.E.) devraient être «de nature technique et limitées au strict nécessaire»*. Là encore on se satisfait plus de procédure que de pratique. Ne serait-il pas plus urgent d'engager en commun une coopération - autant que possible concertée - avec les pays limitrophes, surtout lorsqu'ils constituent des lieux de transit de l'immigration illégale ? Ne conviendrait-il pas de mettre en place un système commun de statistiques et de renseignements sur les flux migratoires ? De favoriser l'installation d'agents des Etats-membres dans les points de passages importants pour rapprocher progressivement, dans une perspective européenne, les méthodes et les procédures de surveillance des frontières extérieures ?

5. La lutte contre la grande criminalité internationale

Pour être efficace, Europol devrait pouvoir s'appuyer sur la lutte menée, dans chaque Etat, contre la grande criminalité internationale. Un rapprochement des législations pénales et des pratiques judiciaires nationales se révèle ainsi indispensable au moment où se renforcent les menaces des grandes organisations mafieuses : car l'Europe du Marché commun ne doit pas devenir l'Europe du crime.

Malheureusement les faits ne vont pas dans le bon sens comme l'ont prouvé les meurtres des juges Giovanni Falcone et Paolo Borsellino, ainsi que les attentats mafieux de Rome et de Florence. L'enquête «*mani pulite*» a montré l'ampleur du phénomène de la corruption dans un des Etats signataires des accords de Schengen. De trop nombreux scandales financiers démontrent quotidiennement l'infiltration des milieux économiques et bancaires par les organisations spécialisées dans le recyclage de l'argent sale.

De récentes enquêtes criminelles ont montré que la Mafia et la Camora italiennes trouvent en France des facilités de refuge et d'investissement, car il n'existe pas en droit français de délit d'association mafieuse. La police allemande se plaint des limitations qu'elle rencontre dans l'accès aux informations concernant les individus recherchés. On sait que l'Autriche, candidate à l'adhésion, qui compte sept millions d'habitants, abrite 49 millions de comptes bancaires, dont 90 % de comptes secrets. Certains estiment que la Commission bancaire française aurait intérêt à surveiller de près les établissements bancaires de Monaco.

Les nouvelles routes de la Mafia passent maintenant par l'Est. L'importance du chiffre d'affaires de l'Organisation, évalué entre 75 et 92 milliards de francs par an, la conduit naturellement à multiplier ses investissements - et par là ses trafics - dans les pays d'Europe centrale et orientale. On cite ordinairement le commerce de voitures volées, l'introduction massive de faux dollars, le commerce de la drogue, la vente d'armes et de matières fissiles. On assiste aussi à la création de joint-ventures fictives pour couvrir ces trafics.

Le blanchiment d'argent sale, le développement des rackets et des détournements mafieux sont des phénomènes qui dépassent largement les frontières, comme l'a démontré la récente opération «mare verde» où les services de police français et italiens ont démantelé un réseau de détournement de subventions communautaires, dirigé par des truands italiens opérant à bord d'un «navire amiral» situé dans les eaux internationales et coordonnant une flottille et de multiples acolytes en France et en Italie.

En réponse à une question écrite posée par M. Xavier de VILLEPIN, Rapporteur, le 6 août 1992, sur la présence de la Mafia en France (1), le Ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique indiquait :

«Les préoccupations de la lutte contre la Mafia ont été élargies à l'ensemble des pays européens, par l'établissement de relations entre services de police spécialisés de la C.E.E. Dans ce cadre, les Ministres de l'Intérieur et de la Justice européens se sont réunis à Bruxelles le 18 septembre 1992, en vue d'étudier ensemble les mesures permettant de lutter plus efficacement contre cette organisation criminelle.»

(1) Journal Officiel Questions Sénat du 10 décembre 1992, page 2739.

Les Ministres ont également décidé la création d'un groupe de travail européen associant des policiers et des magistrats. Ce groupe devra dans les six mois faire des propositions pour lutter contre la criminalité organisée de type mafieux. Enfin, les informations émanant des différents services, feront l'objet d'une centralisation au sein du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique dans la perspective de dégager une vue d'ensemble du phénomène sur la France et de l'analyser, ce qui permettra d'engager des actions particulières.

Pour ce faire, le Ministre de l'Intérieur et de la sécurité publique a annoncé, lors de la conférence de presse qu'il a tenue le 24 septembre 1992, la création au sein de son ministère, d'une cellule de coordination du renseignement et d'action anti-mafia auprès du Directeur Général de la Police Nationale, l'U.C.R.A.M.

L'harmonisation des législations des pays de la Communauté au regard de la lutte contre le crime organisé devrait permettre, comme le prévoit maintenant la législation italienne, de confier les enquêtes relevant de la grande délinquance internationale, à une juridiction pénale, dès le premier degré de l'instruction, les crimes commis en association avec des groupes à caractères mafieux constituant en outre une circonstance aggravante de l'inculpation.

Mais les évolutions à l'Est sont préoccupantes. Elles n'avaient pas été prises en compte, et pour cause, dans les accords de Schengen, élaborés avant la chute du Mur en 1989. On devrait tenir compte de cette faiblesse dans la définition des nouvelles mesures de sécurité à prendre en Europe, notamment avec les pays d'Europe centrale et orientale (P.E.C.O.), récemment associés à la Communauté européenne.

Les Parlements devraient enfin envisager la création d'organes permanents, spécialisés dans la lutte contre le crime organisé et la corruption, à l'exemple de la commission parlementaire d'enquête italienne sur la mafia et le crime organisé instituée par la loi du 7 août 1992, de la commission identique du Congrès des Etats-Unis ou de la commission spéciale mise en place en Allemagne, au Bundestag, à l'occasion de l'examen des accords de Schengen.

Bref, alors que se dégrade le contexte migratoire international, on constate que, sur l'ensemble des domaines de la libre circulation des personnes et malgré l'urgence, les mesures de protection ne progressent pas : coopération policière transfrontalière, contrôle en commun des frontières extérieures, échange d'officiers de liaison, mise en place de réseaux de communication modernes, coopération avec les pays tiers, Europol, accords de réadmission, politique commune de l'immigration, lutte contre la grande criminalité internationale...

*

* *

IV. UNE VOLONTE POLITIQUE DES ETATS EST INDISPENSABLE POUR PRESERVER LA SECURITE INTERIEURE

Les États fondateurs du traité de Schengen ne peuvent se satisfaire de cette impasse. Le défi de la pression migratoire, l'urgence de la lutte contre le trafic de la drogue, les menaces de la grande criminalité impliquent une réaction ferme des Etats.

Trois voies s'offrent pour simplifier et accélérer la prise des décisions : la voie communautaire, l'organisation Maastricht ou la solution Schengen. Mais quelque soit la voie choisie, les Parlements - et par là l'opinion- doivent être informés. Comme vient de l'écrire la Commission des Communautés européennes : «Le citoyen doit être assuré, notamment par une information crédible, que la suppression des contrôles aux frontières ne va pas l'exposer à de nouveaux risques» (1).

A. La voie communautaire n'est pas réaliste en l'état actuel des opinions et devant la prolifération des problèmes

Chacun reconnaît que la mise en oeuvre, au 1^{er} janvier 1993, des dispositions de l'Acte unique, sans mesures de protection adaptées, est la source de dysfonctionnements majeurs dans le domaine de la sécurité publique.

La progression du trafic de drogue en est une confirmation très visible. Les progrès de la grande délinquance, financière ou organisée sont inquiétants. Les pressions de l'immigration illégale

(1) Communication de la Commission européenne du 2 juin 1993 P(93)23 «Renforcer l'efficacité du Marché intérieur» page 2.

suscitent d'inévitables réactions racistes et xénophobes dans des opinions publiques qui ne semblent pas prêtes à accepter un transfert de la politique migratoire au profit de l'Europe.

La pression du Parlement européen et de la Commission en faveur de la communautarisation de la politique de sécurité intérieure se maintient cependant ; elle s'exerce avec d'autant plus de vigueur que le dispositif Schengen n'est pas entré en application à la date initialement prévue.

Le Parlement européen exerce une pression très insistante sur la Commission et le Conseil pour qu'ils mettent en oeuvre, chacun dans leur domaine propre de compétence, les orientations de l'Acte unique. C'est ainsi que, le 11 février 1993, il a adopté une résolution invitant la Commission à prendre toutes mesures pour *«assurer une liberté de circulation absolue à l'intérieur de la Communauté»* en usant de ses pouvoirs prévus à l'article 169 du traité de Rome : mise en demeure des Etats, puis, si nécessaire, action en manquement devant la Cour de justice.

Il semble que cette initiative du Parlement européen ait été accueillie avec une prudente réserve de la part de la Commission, même si M. Vanni d'ARCHIRAFI, le Commissaire européen chargé du Marché intérieur, a indiqué le 24 mai 1993, en séance plénière du Parlement, que la Commission durcirait son attitude envers les Etats membres si aucun progrès dans la suppression des contrôles aux frontières communes n'était constaté avant la fin de l'été 1993 (1).

Tant que le traité de Maastricht ne sera pas en vigueur, la Cour de justice des Communautés européennes, saisie par le Parlement d'une action en manquement sur la base de l'article 175 CEE, pourrait considérer que la libre circulation des personnes représente un «objectif du droit

(1) Intervention de la Commission devant le Parlement européen le 24 mai 1993 sur la question orale n° 158/93 de M. Amédée TURNER, Président de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, sur la libre circulation des personnes en Europe.

communautaire» au sens de sa jurisprudence habituelle et de sa méthode d'interprétation téléologique des dispositions du traité de Rome.

La Cour pourrait décider, à l'instar de ce qu'elle a laissé sous-entendre dans son arrêt du 22 mai 1985, qui est à l'origine de la politique commune des transports (1), que les dispositions du traité posent des règles *«suffisamment claires, précises et inconditionnelles»* pour pouvoir être mises en oeuvre directement par les Etats, même si elles prévoient des directives ou laissent aux Etats membres un certain délai pour s'y conformer.

C'est l'opinion défendue par un juge de la Cour qui a analysé les conséquences de l'expiration du délai imparti pour l'établissement du Marché intérieur (2). Bien que ne fixant pas lui-même d'obligation juridique en vertu de la déclaration déjà citée, l'article 8 A de l'Acte unique se verrait ainsi doté d'une efficacité juridique imprévue, fondée cette fois sur une base contraignante.

La voie communautaire n'est sans doute guère réaliste ; mais la Commission de Bruxelles ne désarme pas pour autant.

Dans une déclaration *«sur le rapport au Conseil européen de Copenhague sur la mise en oeuvre de l'article 8 A du traité de Rome»* (3) elle considère *«que la non réalisation de la libre circulation des personnes pour la fin de cette année, 12 mois après l'échéance prévue par le Traité, s'impose dès lors comme la conclusion incontournable. La Commission ne peut se résoudre à une telle perspective. La Commission considère que l'attention du Conseil européen doit être attirée sur le fait que l'obligation de mettre en oeuvre l'article 8A est dépassée et qu'un calendrier pour la mise en oeuvre des mesures*

(1) Arrêt du 22 mai 1985, Parlement contre Conseil 19/83, Recueil p. 1513.

(2) *«Les conséquences de l'expiration du délai imparti pour l'établissement du Marché intérieur»*, par M. Fernand SCHOCKWELER, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*.

(3) Déclaration de la Commission annexée au communiqué de presse de la réunion des Ministres chargés de l'Immigration à Copenhague, 1^{er} et 2 juin 1993.

compensatoires n'a pas été prévue. L'insistance mise sur la lente approche de cet objectif va à l'encontre des aspirations de l'opinion publique qui estime que 1993 produira des effets tangibles et positifs pour l'abolition des contrôles aux frontières et la réalisation de la libre circulation des personnes. Des progrès substantiels dans les prochains mois nécessitent une réelle détermination politique pour réaliser les obligations du traité. Si de tels progrès ne devaient pas être atteints, la Commission, dans la limite de ses responsabilités, est déterminée de prendre les initiatives nécessaires pour s'assurer que l'objectif de l'article 8A pour la libre circulation des personnes soit réalisé.

Dans sa communication du 2 juin 1993 déjà citée, «Renforcer l'efficacité du Marché intérieur», la Commission européenne souligne d'ailleurs que la suppression des contrôles d'identité sur les personnes aux frontières internes est maintenant «sa priorité politique centrale».

B. L'organisation du pilier de sécurité intérieure du traité de Maastricht sera longue à construire

La mission sénatoriale a appris qu'il existait un accord entre les Douze Etats membres, confirmé par le Conseil Affaires générales, pour que, auprès du Comité de coordination de l'article K 4 du traité sur l'Union européenne, soient placés trois Groupes permanents (Sécurité, Immigration, Coopération judiciaire), dans lesquels seraient réparties les activités actuelles des différents groupes de travail existants. Le programme de travail serait établi par le Conseil des Ministres, sur proposition du Comité K 4 du traité de Maastricht.

Mais la mise en place de ces organes nécessitera de longs délais.

L'exemple du Comité européen de lutte anti-drogue (C.E.L.A.D.), prototype de l'institution hybride du troisième pilier, montre que l'efficacité des politiques d'intérêt commun ne sera pas immédiate.

Rattaché directement au Conseil européen, le C.E.L.A.D. couvre des domaines de compétences qui relèvent de la Communauté, de la Coopération politique européenne (C.P.E.) et de la coopération intergouvernementale à Douze. Créé par le Conseil des ministres de la Communauté en novembre 1989, à l'initiative du Président de la République française, le C.E.L.A.D. ne semble pas, depuis ses origines, avoir contribué à renforcer sensiblement la lutte contre la drogue.

Cénacle de discussion, le C.E.L.A.D. est en concurrence avec le Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe, le Groupe Toxicomanie du Conseil des Ministres de la santé, le Groupe Drogue rattaché à la Coopération Politique Européenne (C.P.E.), le sous-groupe stupéfiants du Groupe de coopération intergouvernementale TREVI, le sous-groupe drogue du Groupe d'Assistance Mutuelle des services douaniers (G.A.M.) le Groupe Ad Hoc sur l'Observatoire Européen de la Drogue (O.E.D.), créé en 1991, et le Groupe de travail permanent de Schengen *chargé d'examiner les problèmes communs concernant la répression ou la criminalité en matière de stupéfiants* créé par l'article 70 de la Convention (1).

Quand les problèmes n'avancent pas, on voit bien que la propension du système est de créer de nouveaux groupes, qui s'ajoutent aux précédents. On peut douter du résultat.

Ces faiblesses - comme celles de tous les groupes du Conseil à Douze - découlent en réalité du caractère exceptionnellement hybride de ces organes. La Commission européenne elle-même s'était pourtant montrée favorable à la

(1) Dans leur Déclaration du 19 juin 1992 relative à l'article 70 de la Convention, les Ministres et Secrétaires d'Etat ont précisé : *«Comme le Groupe de travail prévu à l'article 70 ne peut commencer ses activités qu'après l'entrée en vigueur de la Convention, ils chargent le Groupe central de mandater dès à présent un Groupe de travail de préparer les activités de ce Groupe de travail permanent».*

création du C.E.L.A.D. et elle avait estimé que la personne choisie pour représenter son pays aurait ainsi *« l'autorité nécessaire au sein de son administration, pour coordonner le travail, qui implique souvent un grand nombre de ministères et d'organismes différents »*.⁽¹⁾

En fait, les Etats membres - comme la Commission elle-même -, qui avaient désigné, à l'origine, une personnalité de rang ministériel, pour exercer les fonctions de coordonnateur-drogue, l'ont ensuite remplacée par un adjoint haut-fonctionnaire. Les conclusions des réunions des fonctionnaires passent alors de la décision à la simple proposition. Ainsi le programme européen de lutte contre la drogue, élaboré par le C.E.L.A.D., ressemble-t-il plus à un catalogue de bonnes intentions, qu'à un plan global cohérent et complet. On comprend pourquoi le C.E.L.A.D. n'empêche pas les narcotrafiquants de dormir !

Des observations similaires pourraient être faites pour le *« Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile »* (C.I.R.E.A.), dont la création a été décidée lors de la réunion des ministres de l'Immigration, le 1er décembre 1992, à Londres, et qui est rattaché au Groupe *« Ad hoc Immigration »* ou pour le *« Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration »* (C.I.R.E.F.I.), dont les Parlements ont appris la création au détour d'une *« communication à la presse »*.

Ces organes seront sans doute utiles pour recueillir des données précises relatives à la pratique des Etats en matière d'asile, ou portant sur les filières d'immigration clandestine. Encore conviendrait-il que ces organes fonctionnent dans la transparence et respectent les contraintes démocratiques comme s'en est récemment ému le Président de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen ⁽²⁾.

(1) Réponse de la Commission à la question européenne n° II-519/89 de Sir Jack STEWART-CLARK

(2) Lettre de M. Amédée TURNER, Président de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen, adressée le 11 juin 1993 à Mme Brite Weiss, Présidente de la réunion des ministres dans le cadre du groupe Ad hoc immigration, tenue à Copenhague les 1er et 2 juin 1993.

C. Schengen reste la procédure de transition

L'organisation Schengen, par rapport à l'organisation Maastricht encore balbutiante, n'a, en définitive, qu'une vertu : celle d'exister. Son antériorité lui a donné l'expérience du concret et du relatif. Pour que cette organisation fonctionne, certaines conditions devraient cependant être remplies.

L'élargissement à neuf du club de départ à cinq a alourdi l'organisation. Pour que des décisions pratiques soient prises à brève échéance, il serait sans doute souhaitable de tenir compte des réalités et de n'entreprendre les actions nécessaires qu'à cinq ou à sept Etats. Le système d'information Schengen (S.I.S.) ne démarrera sans doute qu'avec l'Allemagne, le Benelux, la France et l'Espagne. De même pour les aéroports, les Pays-bas, l'Italie et la Grèce, du fait de leur retard, ne pourront certainement pas bénéficier de la levée des contrôles.

L'efficacité exige que soient resserrés les objectifs des mesures compensatoires. L'urgence voudrait que l'unité anti-drogue d'EUROPOL soit dotée à bref délai de moyens opérationnels. Le fonctionnement du système d'information Schengen, la liste des aéroports répondant aux normes de la convention devraient figurer dans les objectifs prioritaires.

D. L'information des Parlements nationaux est nécessaire

Au cours des débats de ratification de la Convention d'application des accords de Schengen, les différents Parlements - en particulier celui des Pays-Bas - ont regretté l'insuffisance de l'information fournie par les exécutifs dans une matière pourtant très politique et très sensible pour les opinions publiques nationales.

Le Parlement européen, exclu lui aussi, mais alerté par les travaux du Sénat, a créé, le 15 janvier 1992, une commission des libertés publiques et des affaires intérieures qui s'est rapprochée de la Commission pour obtenir une meilleure information. Le Parlement sera, de droit informé, après la mise en vigueur du traité de Maastricht. En revanche, les Parlements nationaux resteront dépendants de leurs gouvernements pour les informations relatives à la mise en application de la Convention de Schengen et du traité de Maastricht.

Le Parlement néerlandais, lors du débat de ratification, a obtenu de son Gouvernement un droit de veto sur l'application des accords, dans le cadre du paragraphe 3 de l'article 132 de la Convention, qui permet à tout Etat partie de faire reporter, de deux mois, l'adoption d'une décision du Comité exécutif, et qui donne ainsi au Gouvernement la possibilité de consulter son Parlement s'il le souhaite.

Le Ministre de la Justice des Pays-Bas, M. HIRSCH-BALLIN, avait déclaré, le 22 juin 1992, que son pays s'engageait ainsi, en toute connaissance de cause, dans un mouvement de réévaluation du rôle des Parlements nationaux dans le processus de la construction européenne. Il a ajouté : *-A l'avenir, il n'y aura plus seulement le modèle communautaire ou le schéma inter-gouvernemental, mais aussi un ancrage parlementaire des procédures inter-gouvernementales*.

Saisie le 2 juillet 1992 par M. Paul MASSON, Président, Mme Elisabeth GUIGOU, Ministre délégué chargé des Affaires européennes, précisait dans une lettre du 19 août 1992 : *«Lors du débat sur la ratification de la Convention, une procédure a, en effet, été définie entre le gouvernement et le Parlement, pour permettre la consultation du Parlement sur des décisions qui auraient une incidence sur les droits des résidents aux Pays-Bas.*

«La France pour sa part fera usage, comme les autres Etats parties de l'article 132, lorsqu'elle l'estimera utile. Comme je l'ai indiqué devant le Parlement, notre analyse est que la très grande majorité des décisions, sinon la totalité, devraient concerner des mesures qui, dans l'ordre institutionnel français, ressortissent du domaine du pouvoir réglementaire ou des actions pratiques réglées par circulaires. En tout état de cause, il est vrai que la procédure d'association du Parlement à l'élaboration des mesures législatives nationales de mise en oeuvre des décisions du Comité Exécutif à laquelle vous faites référence, reste à définir».

Entendu par la mission sénatoriale, M. Alain LAMASSOURE, Ministre délégué chargé des Affaires européennes, a souligné que le règlement intérieur du Comité exécutif, dans son article 6, précisera que les décisions du Comité n'entreront en vigueur que lorsque les procédures permettant leur application au plan national auront été achevées .

Il a indiqué : *«Concrètement dans le cas de la France -cela devrait être exceptionnel, mais cela pourrait arriver-, lorsque le Comité exécutif prendra une décision dans un domaine relevant, d'après l'article 34 de la Constitution française, du pouvoir législatif, la décision devra être soumise à ratification parlementaire. Dans le cas contraire, elle ne pourra lier la France. Nous veillerons à ce qu'il y ait une telle rédaction dans le règlement intérieur du Comité exécutif de façon que la séparation des pouvoirs et le contrôle démocratique soient bien assurés ... L'inconvénient d'un système intergouvernemental, c'est qu'effectivement il existe une difficulté à avoir un véritable contrôle parlementaire organisé.»*

Le Ministre a conclu : « Les deux chambres législatives sont dans leur rôle lorsqu'elles agissent comme vous l'avez fait. Cela nous a permis à tous de progresser. Nous ne sommes pas là dans la subsidiarité, mais dans le cadre du fonctionnement normal des institutions de la République Française ».

En résumé, pour réactiver les mesures de la sécurité intérieure, les Etats-membres qui sont en état d'honorer leurs engagements devraient sans doute signer une déclaration commune destinée à redéfinir le contenu des objectifs et à clarifier les étapes de leur mise en oeuvre. Les Parlements et les opinions publiques doivent être informés.



CONCLUSION

La mission commune d'information du Sénat constate l'impossibilité de mettre en vigueur le traité de Schengen à bref délai : les conditions techniques ne sont pas remplies, le contrôle des frontières extérieures n'est pas effectif et ne pourra pas l'être rapidement.

Elle constate par ailleurs que le traité sur l'Union européenne ne remet pas en cause la pertinence juridique des accords de Schengen.

Mais la situation s'aggrave : le contexte international se dégrade ; la grande délinquance financière se renforce ; les mesures de protection n'avancent pas.

Que faire ?

La voie communautaire n'est sans doute pas praticable en l'état actuel des opinions nationales. L'organisation de Maastricht sera longue à construire. Or il y a urgence.

L'acquis des accords de Schengen doit être préservé, car ces accords formulent, dans leur principe, les moyens pour lutter contre des phénomènes graves, comme la drogue ou l'immigration illégale.

Les Gouvernements devraient s'interroger, dans ce climat d'incertitude, sur la possibilité d'aboutir, entre Etats partenaires, sans doute sous forme d'une déclaration commune, à une mise en place effective des accords, afin de resserrer et de réactiver la procédure de Schengen, en attendant la mise en oeuvre des objectifs d'intérêt commun du traité sur l'Union européenne.

Enfin les Parlements - et par là l'opinion - doivent être informés, afin que l'Europe soit ressentie, non comme une diminution, mais comme un progrès de la sécurité publique.