

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 II

ANNEXES

(1) Cette mission commune d'information, désignée par les six commissions permanentes, est composée de : MM. Paul Masson, président ; Philippe de Bourgoing, 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 Gulliet, Roger Husson, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Bernard Laurent, Marc Lauriol, André Rouvière, Bernard Seillier.

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

SOMMAIRE

TOME II : ANNEXES

	Pages
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

	Pages
	-
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
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, Présidente du Groupe des ministres Ad hoc Immigration réunis à Copenhague les 1er et 2 juin 1993 ...	265

LES AUDITIONS DE LA COMMISSION

AUDITION DE M. BERNARD HAGELSTEEN,
PREFET, COORDONNATEUR POUR LA LIBRE
CIRCULATION DES PERSONNES

30 AVRIL 1992

(compte rendu)

AUDITION DE M. BERNARD HAGELSTEEN,
PREFET, COORDONNATEUR POUR LA LIBRE
CIRCULATION DES PERSONNES

30 AVRIL 1992

(compte rendu)

Dans son propos introductif, M. Bernard Hagelsteen a indiqué que la prochaine échéance des travaux du groupe central Schengen était le conseil des ministres des pays Schengen du 19 juin 1992. Il s'agira, à cette occasion, de régler l'ensemble des questions relatives au franchissement des frontières extérieures de ces pays. En particulier, seront soumis au conseil : le manuel commun des contrôles aux frontières ainsi que les dispositions relatives aux visas communs et à la coopération consulaire entre les Etats signataires. En outre, l'élaboration d'une définition commune des conditions d'entrée en vigueur de la convention de Schengen devra être envisagée. A cet égard, la délégation française a avancé une proposition prévoyant des déplacements de missions d'information et de vérification sur les frontières extérieures des pays signataires.

Puis, MM. Paul Masson, président, Xavier de Villepin, rapporteur, Jean-Pierre Bayle et Bernard Hagelsteen ont eu un débat au sujet de la date d'entrée en vigueur probable de la convention de Schengen.

M. Bernard Hagelsteen a tout d'abord fait état des procédures de ratification dans les pays signataires de Schengen. Il a indiqué qu'un premier débat avait lieu, ce jour, au Bundestag, que la deuxième chambre néerlandaise avait déjà eu un débat d'orientation et qu'elle était en train d'examiner l'autorisation de ratification de la convention, qu'un projet de loi avait été inscrit à l'ordre du jour du Parlement italien, qu'en Belgique deux des trois projets de loi nécessaires à l'application de la convention avaient été adoptés et que le Parlement luxembourgeois venait d'être saisi.

Avec M. Paul Masson, président, M. Bernard Hagelsteen a reconnu qu'il existait trois degrés de difficultés : institutionnelles en Italie compte tenu de la situation politique dans ce pays ; politiques en Allemagne en raison du débat sur le droit d'asile ; quasiment philosophiques aux Pays-Bas du fait de la volonté

de ce pays de maintenir sa spécificité en matière de législation sur les stupéfiants.

Interrogé par M. Paul Masson, président, sur les informations relayées par la presse selon lesquelles le Gouvernement des Pays-Bas avait souhaité obtenir de ses partenaires une modification de la convention de Schengen tendant à soumettre cette convention à la compétence de la Cour de Justice des Communautés européennes (C.J.C.E.), M. Bernard Hagelsteen a répondu que le Gouvernement néerlandais avait effectivement saisi ses partenaires d'une telle demande émanant en fait de son Parlement, mais que les autres pays du groupe de Schengen avaient refusé de renégocier la convention. Tout au plus, avaient-ils accepté l'idée de procéder à une étude en la matière dont on peut connaître, par avance, le résultat.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, s'est ensuite interrogé sur la compatibilité entre les dispositions du chapitre 7 de la convention (armes à feu et munitions) et la directive communautaire du 18 juin 1991.

M. Bernard Hagelsteen a considéré que cette compatibilité était totale et absolue. En effet, en vertu de l'article 134 de la convention de Schengen qui établit la primauté du droit communautaire, la directive se substituera aux dispositions de la convention de Schengen. S'agissant de la France, M. Bernard Hagelsteen a ajouté que la publication des décrets d'application de cette directive pourrait intervenir en septembre ou octobre. Il a indiqué qu'en conséquence le groupe "armes à feu" de Schengen cesserait à terme ses activités.

A une question de M. Xavier de Villepin, rapporteur, sur la cohérence entre la convention de Schengen et le règlement communautaire sur le contrôle des bagages, M. Bernard Hagelsteen a répondu que cette cohérence pourrait être assurée à une double condition. En premier lieu, le groupe central de Schengen devrait faire accepter à la Commission européenne et aux aéroports des différents pays de Schengen, un mécanisme d'application du règlement fondé sur l'étiquetage des bagages des ressortissants de la Communauté. En second lieu, il serait indispensable de garantir une séparation quasi hermétique entre passagers de Schengen et autres passagers dans les aéroports.

M. Bernard Hagelsteen a souligné que "Aéroports de Paris" pourrait appliquer, dès le 1er janvier 1993, les dispositions du règlement communautaire sur le contrôle des bagages et à partir de la fin de 1993 les dispositions de la convention de Schengen relatives aux contrôles des passagers. Il a ajouté qu'afin d'étudier les conditions de mise en place de tels contrôles dans l'ensemble des aéroports du

groupe Schengen, une réunion du groupe central Schengen était prévue pour le 25 mai 1992.

M. Xavier de Villepin, rapporteur, s'est ensuite interrogé sur la compatibilité entre les dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la convention de Schengen et les dispositions du paragraphe 2 de l'article 100 C du traité de Maastricht. M. Bernard Hagelsteen lui a répondu que la Commission européenne, comme les Etats, considèrent que l'article 100 C permettra, en matière de visas, la juxtaposition de trois cercles concentriques fondés respectivement sur une liste commune à douze, une liste commune aux huit de Schengen et enfin la possibilité pour chaque Etat membre d'établir une liste autonome. Il a, en outre, estimé que le paragraphe 5 de l'article 100 C permet, en cas d'urgence, à un Etat membre de rétablir les visas. Il a enfin fait valoir que le comité de hauts fonctionnaires institué par l'article K 4 du traité de Maastricht pourrait procéder à des études sur ce sujet.

Interrogé par M. Xavier de Villepin, rapporteur, sur l'état d'avancement des études relatives à la déclaration obligatoire des étrangers (article 22 de la convention), M. Bernard Hagelsteen a indiqué qu'un projet de décret était en préparation. Il a précisé que ce projet soumettait à l'obligation de déclaration les seuls ressortissants des pays soumis à visa et que pourraient être exclus de son champ d'application les étrangers résidant régulièrement sur le territoire de l'un des pays signataires de Schengen.

M. Paul Masson, président, a alors fait observer qu'un tel projet était manifestement contraire aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 22 de la convention de Schengen qui stipule que "les étrangers résidant sur le territoire de l'une des Parties contractantes et qui se rendent sur le territoire d'une autre Partie contractante sont astreints à l'obligation de déclaration". Le décret violerait, de ce fait, le traité ratifié par le Parlement.

M. Bernard Hagelsteen a encore précisé que le système de lecture optique des visas équiperait en priorité les postes de contrôle aux frontières extérieures et que la déclaration devrait être souscrite, aux frontières intérieures, aux postes permanents.

Interrogé par M. Paul Masson, président, sur l'état des discussions menées avec le Royaume des Pays-Bas en vue de l'harmonisation des législations sur les drogues douces, M. Bernard Hagelsteen a estimé que la convention d'application de l'accord de Schengen n'exigeait pas cette harmonisation, mais que des officiers de liaison pourraient être détachés aux Pays-Bas et en France pour le renforcement du contrôle de l'immigration.

Au regard de la mise en place par l'Italie d'une législation relative à la protection des données à caractère personnel, M. Bernard Hagelsteen a indiqué qu'un projet de loi pourrait être déposé par le Gouvernement italien conjointement avec le projet de loi de ratification. Il a ajouté qu'une autorité provisoire, constituée de représentants des diverses commissions nationales de contrôle pourrait être créée lors du chargement des données à caractère personnel dans le système d'information Schengen.

En matière de délivrance des visas, M. Bernard Hagelsteen, en réponse à une question de M. Paul Masson, président, a indiqué que la Belgique n'avait pas encore pris de décision pour ses consuls honoraires, mais que les interlocuteurs belges du groupe de négociation sont convaincus de s'aligner sur le régime commun. Par ailleurs, une coopération concrète commence à se mettre en place entre les consulats Schengen dans certains pays sensibles (en Afrique par exemple).

En réponse à une autre question de M. Paul Masson, président, sur l'application, en France, de la réglementation sur les fiches d'hôtel, M. Bernard Hagelsteen a précisé qu'une réflexion était en cours au ministère de l'intérieur dans le cadre des projets de redéploiement des effectifs de police.

M. Paul Masson, président, a alors rappelé les conditions prévues par la convention en matière de contrôle des frontières extérieures, le paragraphe 4 de l'article 6 stipulant que "les parties contractantes s'engagent à mettre en place des effectifs appropriés et en nombre suffisant en vue de l'exercice du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures", le paragraphe 5 prévoyant par ailleurs qu'"un niveau équivalent de contrôle est exercé aux frontières extérieures".

Invité par le président à préciser les informations dont il dispose en la matière, M. Bernard Hagelsteen a décrit le dispositif envisagé par la France : tout d'abord la délégation française participant aux travaux du groupe central de négociation a proposé aux autres pays partenaires à l'accord de Schengen la mise en oeuvre, sur place, de vérifications croisées portant sur l'effectivité des contrôles exercés aux frontières extérieures ; d'autre part, le Gouvernement français souhaite l'installation d'officiers de liaison formés aux problèmes de l'immigration ; enfin un plan de réorganisation des dispositifs des douanes et de la police de l'air et des frontières affectés aux frontières extérieures contrôlées par la France -c'est-à-dire les aéroports, la frontière suisse et les côtes maritimes- est en cours d'achèvement.

M. Paul Masson, président, a souligné l'opportunité de profiter des cadrages budgétaires qui vont être définis prochainement afin de disposer, le moment venu, des moyens budgétaires nécessaires au redéploiement des effectifs douaniers ou policiers dans le courant de l'année 1993.

AUDITION DE MME ELISABETH GUIGOU,
MINISTRE DELEGUE AUX AFFAIRES EUROPEENNES

17 NOVEMBRE 1992

(procès-verbal)

AUDITION DE MME ELISABETH GUIGOU,
MINISTRE DELEGUE AUX AFFAIRES EUROPEENNES

17 NOVEMBRE 1992

(procès-verbal)

M. MASSON, président - Madame le ministre, je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui, devant la mission commune d'information, dont la composition a été légèrement modifiée à la suite du renouvellement triennal.

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes s'est jointe également à nous. Avant de donner la parole à M. de Villepin, rapporteur, je vous repose la question que je vous avais posée lors de notre dernière rencontre : à quelle date sera mise en oeuvre la convention d'application de l'Accord de Schengen ? Vous aviez alors répondu qu'elle entrerait en vigueur au début de 1993.

A ce jour, seuls la France et le Luxembourg ont achevé le processus de ratification parlementaire. Une dernière navette doit avoir lieu aux Pays-Bas. Le processus de ratification est en cours en Italie et en Belgique. En Allemagne, où se pose la question de la révision de l'article 16 de la Constitution concernant le droit d'asile, la procédure de ratification n'aura lieu qu'au début de l'année prochaine.

M. GENTON, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes - Nous suivons attentivement les travaux de la mission d'information. Dans l'avenir nous aurons à assumer la suite de ses travaux, quand ces questions seront traitées dans le cadre communautaire.

MME GUIGOU, ministre - Je vous remercie de votre invitation. Pour ce qui concerne l'état d'avancement des ratifications de la convention, seuls la France et le Luxembourg, parmi les Etats "fondateurs", ont ratifié la Convention. Mais l'Espagne et le Portugal ont également ratifié. Il reste, il est vrai, à ratifier leur adhésion. Les procédures sont également bien avancées dans les autres pays. En Allemagne, la ratification n'aura effectivement pas lieu cette année, du fait de la nécessité d'une révision de la Constitution sur le droit d'asile. Un verrou a cependant sauté il y a quelques jours, le parti

social démocrate (SPD) donnant son accord pour une modification de l'article 16.

En tout état de cause, nous ne devons pas regretter d'avoir ratifié rapidement. Depuis, un travail utile a été accompli.

Quant à la date d'entrée en vigueur de la convention, je ne peux que reprendre les termes de la réponse que j'avais faite au printemps : elle entrera en vigueur lorsque les conditions effectives d'application seront réunies. Le représentant de la France a remis à ses partenaires, lors de la réunion ministérielle "Schengen" du 19 juin 1992, une liste de ces conditions, qui comprennent notamment :

- l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures
- la définition des modalités de délivrance d'un visa uniforme
- un traitement uniforme des demandes d'asile
- la réalisation effective du Système d'Information Schengen(SIS), en s'assurant notamment que les conditions de protection des droits individuels sont réalisés
- le respect par les Etats signataires des conventions internationales relatives aux stupéfiants
- la mise en place du régime de circulation des personnes dans les aéroports.

Lors de la réunion ministérielle du 6 novembre dernier à Madrid, deux points ont été traités.

D'une part, concernant le visa uniforme, une vignette infalsifiable a été mise au point. Elle devrait être prête pour la réunion du 15 décembre 1992. Les instructions communes aux postes consulaires ont été définies. Ont été décidés la suppression des postes de consuls honoraires, ainsi qu'un contrôle particulier des nationalités sensibles.

D'autre part, a été décidée la création d'une commission d'évaluation de l'efficacité des contrôles opérés aux frontières extérieures. Cette commission, composée d'un représentant par Etat membre, fera des visites sur place et remettra des rapports périodiques assortis de recommandations. Les méthodes de travail de cette commission seront approuvées le 15 décembre.

Je rappelle que le manuel commun (d'instructions pour les contrôles aux frontières extérieures) a été approuvé le 19 juin.

Il reste beaucoup à faire, et il n'est pas réaliste d'envisager l'entrée en vigueur de la convention avant le 1er janvier 1993, pour trois raisons principales.

Les ratifications doivent s'achever dans tous les Etats.

Des délais sont nécessaires pour permettre la mise en place de réalisations concrètes. C'est le cas notamment du SIS pour lequel la société maître d'ouvrage de l'opération ne respecte pas les délais prévus.

Enfin, nous voulons obtenir des garanties supplémentaires, notamment en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants.

Aussi, ma réponse est-elle la suivante : la convention sera mise en vigueur aussi rapidement que possible.

M. MASSON, président - Faut-il en conclure que rien ne se passera avant la fin de 1993 ?

MME GUIGOU, ministre - Vous êtes un peu pessimiste.

(M. Masson donne la parole à M. de Villepin).

M. de VILLEPIN, rapporteur - Madame le ministre, est-ce que la suppression des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté, prévue par l'Acte unique pour le 1er janvier 1993, et l'entrée en vigueur de la convention, auront lieu à des dates distinctes ?

MME GUIGOU, ministre - La suppression des contrôles aura lieu quand les conditions d'application de la convention seront réunies, et pas avant. Cela n'empêche pas un certain nombre d'assouplissements bilatéraux, qui existaient d'ailleurs, souvent, avant l'accord de Schengen. Mais il n'est pas question de supprimer les contrôles.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Cela signifie que l'Acte unique ne sera pas appliqué ?

MME GUIGOU, ministre - En effet, un certain délai interviendra. Deux points font l'objet d'interprétations divergentes au sein des Douze : d'une part, la situation du rocher de Gibraltar oppose le Royaume-Uni et l'Espagne ; d'autre part, le Royaume-Uni interprète différemment des autres membres la signification de la libre circulation des personnes.

Par contre, les Douze ont progressé sur d'autres points, et l'Acte unique, dans un certain nombre de domaines, sera appliqué dès le 1er janvier. Mais pas sur la libre circulation des personnes.

M. MASSON, président - Malgré M. Bangemann ?

MME GUIGOU, ministre - M. Bangemann cherche des solutions. Mais le conflit porte sur le point de savoir si les ressortissants non communautaires doivent faire l'objet d'un traitement à part. Sans oublier l'obstacle de Gibraltar.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Concernant les aéroports qui devaient modifier leurs infrastructures pour séparer les flux de passagers, nos visites nous ont révélé que l'aéroport de Schipol, aux Pays-Bas, ne serait pas prêt avant 1996, celui de Lisbonne pas avant 1997. Les délais fixés par la convention sont-ils réalistes ?

MME GUIGOU, ministre - Lors de la réunion ministérielle de juin, les ministres ont pris des engagements sur les aéroports, auxquels a souscrit le ministre des Pays-Bas. Il s'agit d'aménagements lourds, et certains bruits font effectivement état de retards. Je n'ai pas d'indication officielle selon laquelle les Pays-Bas ne comptent pas tenir cette échéance. Un engagement a été pris. Le 6 novembre dernier, le ministre portugais a fait une déclaration claire à ce sujet. J'ai demandé que les ministres présentent un rapport lors de la prochaine réunion du 15 décembre.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Je vous confirme nos informations : Schipol pas avant 1996, Lisbonne pas avant 1997.

MME GUIGOU, ministre - Cela sera vérifié le 15 décembre.

M. MASSON, président - Si un report sur ce point intervient le 15 décembre, est-ce que la date d'entrée en vigueur sera remise en cause ?

MME GUIGOU, ministre - Bien sûr. Nous ferons preuve d'une extrême circonspection sur ce point. La commission d'évaluation travaille aussi sur les aéroports. Nous l'interrogerons, notamment pour le Portugal et les Pays-Bas.

M. MASSON, président - L'aéroport de Schipol est en majorité privé.

MME GUIGOU, ministre - Certes.

M. MASSON, président - Il s'agit d'un problème aigu...

M. de VILLEPIN, rapporteur - ... et visible.

MME GUIGOU, ministre - C'est le cas pour tous les problèmes. Ou on s'en réjouit ou on se donne les moyens d'aboutir. La France ne manque pas de moyens politiques et diplomatiques. Ma position est claire : la convention n'entrera pas en application sans garanties.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Le Gouvernement des Pays-Bas, lors des débats de ratification, a accepté que le Parlement néerlandais dispose d'un délai de deux mois pour l'examen des décisions du Comité exécutif. Envisagez-vous la même procédure pour la France ?

MME GUIGOU, ministre - Quand les décisions relèvent du domaine législatif, il va de soi que le Parlement doit les approuver. Pour les décisions d'une autre nature, le Parlement sera informé.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Le 5 novembre dernier, la Grèce a adhéré à la convention. Quelle est la position de la France sur l'admission de ce pays ?

MME GUIGOU, ministre - La France a, comme ses partenaires, donné son accord, sous réserve que la Grèce remplisse ses engagements, notamment juridiques. La Grèce s'est dotée en juin dernier d'une loi sur la protection des données. Elle a également adopté une loi sur les étrangers, une loi sur les armes ; une révision est en cours, de la loi sur l'extradition. La Grèce a également ratifié des conventions, notamment relatives à l'extradition, à l'entraide judiciaire en matière pénale, à la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Avant que l'adhésion de la Grèce soit soumise à ratification, un accord de réadmission bilatéral doit encore être signé. Enfin, la Grèce doit respecter l'ensemble des conditions préalables, que j'énumérais tout à l'heure. Les instruments de ratification seront déposés lorsque toutes ces garanties existeront.

Nous pouvons cependant être raisonnablement optimistes. La Grèce a déjà beaucoup fait. Elle a évidemment un retard à rattraper, lié aussi à des difficultés objectives. La Grèce a beaucoup d'îles, mais elle a pris des engagements.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Etant donné l'importance des frontières extérieures de la Grèce, et son grand nombre d'îles, le délai envisagé est-il réaliste ? La Grèce ne va-t-elle pas être amenée à demander l'aide de ses partenaires pour la surveillance de ses frontières extérieures ?

MME GUIGOU, ministre - L'entrée en vigueur sera subordonnée à la vérification de l'efficacité des contrôles.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Ma dernière question : la Grèce ne va-t-elle pas entraîner la Turquie ? (sourires).

MME GUIGOU, ministre - Elle ne l'a pas demandé (sourires).

M. MASSON, président - La France n'a pas encore ratifié l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Le Gouvernement compte-t-il soumettre au Parlement ces adhésions, et celle de la Grèce, avant la date prévue d'entrée en vigueur de la convention ?

MME GUIGOU, ministre - Je proposerai au Gouvernement de soumettre au Parlement le projet de loi de ratification de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, dans la mesure où ils satisfont aux conditions. J'espère que le Parlement pourra être saisi dans le courant de cette session.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Quelle forme juridique prendra l'engagement portugais de réadmettre les Brésiliens (détenteurs de la double nationalité) qui se trouvent sur les territoires des autres Etats Schengen ?

M. HAGELSTEEN - L'engagement du Portugal figure dans l'accord d'adhésion lui-même. Par ailleurs, un accord bilatéral sera signé très prochainement.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Quand paraîtra le décret d'application de la loi du 26 février 1992 (concernant les zones de transit) relatif à l'obligation de déclaration des étrangers à l'entrée sur le territoire ?

MME GUIGOU, ministre - Cette question relève de la responsabilité de mon collègue M. Paul Quilès. Le projet de décret a été examiné le 15 octobre dernier par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, et sera soumis très prochainement au Conseil des ministres. Le décret précisera les sanctions en cas d'absence de déclaration (20 000 F d'amende et/ou un an d'emprisonnement, et le cas échéant, faculté d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière), indiquera quels services (douanes, gendarmerie, police) sont habilités à recevoir cette déclaration et à remettre un récépissé (ou à comporter le passeport) -le décret renverra à un arrêté interministériel pour les modalités pratiques-, et enfin précisera le champ d'application de cette obligation qui ne s'appliquera pas à tous les étrangers. N'y seront pas soumis, notamment, les étrangers titulaires d'un titre de séjour de plus d'un an dans un autre Etat Schengen. Par contre, y

seront soumis tous les détenteurs d'autorisations de séjour "précaires" et les ressortissants de certaines nationalités "sensibles".

En 1991, sur les 85 millions d'étrangers qui ont pénétré sur le territoire français, 63 millions ont franchi des frontières "intérieures", dont 51 millions de ressortissants communautaires. Seuls 12 millions étaient donc ressortissants d'Etats tiers, dont 20 % étaient assujettis à visas.

M. de VILLEPIN, rapporteur - Nous n'avons toujours pas reçu le "manuel commun".

Les retards intervenus dans l'entrée en vigueur du traité de Maastricht et de la convention de Schengen mettent en question la libre circulation des personnes. Sur quelle base diplomatique reposent les réalisations déjà engagées dans ces deux cadres ?

MME GUIGOU, ministre - Nous agissons comme si la convention était entrée en vigueur. Par exemple, un accord bilatéral signé avec l'Italie a permis de réduire considérablement les entrées clandestines sur notre territoire (notamment de ressortissants tunisiens). De même, une coopération en matière consulaire s'est mise en place.

Les obstacles, réels, ne nous empêchent pas de créer un embryon d'EUROPOL, et en particulier son module "stupéfiants". La première phase en a déjà été décidée. Les ministres doivent concrétiser cet engagement le 30 novembre 1992. Des fonctionnaires de liaison seront nommés au 1er janvier 1993.

Les retards techniques et matériels, qui repoussent l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, ne remettent en aucun cas en cause l'objectif politique que nous nous sommes fixé. Schengen reste un "laboratoire," un exemple de ce qui devra se faire à Douze.

M. MASSON, président - Avez-vous des questions ?

M. LARCHER - Comment appréciez-vous les mesures prises en matière de lutte contre le trafic des stupéfiants, dans les domaines suivants :

- lutte contre le trafic

- dispositions législatives et réglementaires ; l'Espagne a adopté la loi Corcuera, qu'en est-il aux Pays-Bas ?

- lutte contre la consommation

- blanchiment de l'argent sale : quelles dispositions ont été prises au Luxembourg ? Dans les îles anglo-normandes ?

Enfin, comment garantir un contrôle efficace des côtes grecques, qui offrent un accès facile pour les trafiquants ?

Par ailleurs, quelle appréciation portez-vous sur l'accord qui vient d'être signé entre le Royaume-Uni et les Pays-Bas en matière de stupéfiants, alors qu'il n'y a toujours aucun officier de liaison hollandais en poste à Paris ? Les Pays-Bas représentent un espace privilégié de consommation de drogue.

En matière de stupéfiants, un déficit de sécurité existe. Le contrôle des containers à Rotterdam est insuffisant.

M. MASSON, président - M. Larcher dispose en la matière d'informations toutes fraîches.

MME GUIGOU, ministre - Sur cette affaire comme sur les autres, le Gouvernement a une attitude pragmatique. Cependant, je voudrais souligner que la convention de Schengen n'a jamais imposé de modifications législatives aux différents Etats signataires. Si nous acceptons qu'il puisse subsister des différences, en revanche, nous sommes extrêmement vigilants sur les conséquences de cet état de fait.

Le problème du blanchiment de l'argent fait l'objet de l'attention aiguë du groupe des Sept. Les Douze s'étaient réunis sur ce point le 18 septembre 1992, qui sera l'une des premières missions de l'unité "drogue" d'Europe.

Les Pays-Bas ont accepté la venue d'un deuxième officier de liaison français.

Sur ce plan, va se mettre en place une coopération bilatérale permettant de concrétiser les engagements pris dans la Convention de Shengen : échange réciproque d'informations, travail de renseignement et de filature.

L'essentiel est de pouvoir, grâce à cette coopération, remonter les filières. Schengen le permet, en fournissant une information sur le trafic (saisies, opérations suspectes etc.), les réseaux et les individus. De même, la coopération est plus active dans les régions frontalières. Un dispositif est en cours d'installation, au plan national, pour la surveillance du trafic, qui va permettre une amélioration du contrôle.

M. LARCHER - Pourriez-vous suggérer à vos collègues ministres hollandais, d'interdire la culture du haschich aux Pays-Bas, la production hollandaise couvrant 14 % du marché européen ?

MME SELIGMANN - Je souhaiterais savoir comment sera composée la commission d'évaluation des contrôles : par des magistrats ? par des fonctionnaires ?

MME GUIGOU, ministre - Cette commission sera composée de représentants des Etats membres. Je n'ai pour l'instant aucune indication plus précise. Il pourrait s'agir d'un policier de haut niveau spécialisé dans les contrôles.

M. MASSON, président - La prochaine audition, de M. Paul Quilès, aura lieu le 3 décembre prochain.

Madame le ministre, je vous remercie.

La séance est levée à 18 h.

Le Président

Paul MASSON

AUDITION DE M. PAUL QUILES,
MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE LA SECURITE PUBLIQUE
3 DECEMBRE 1992
(compte rendu intégral)

AUDITION DE M. PAUL QUILES,
MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE LA SECURITE PUBLIQUE

3 DECEMBRE 1992

(compte rendu intégral)

M. Paul Masson, président - Monsieur le ministre, bienvenue au Sénat et devant la mission sénatoriale d'information sur la mise en place des accords de Schengen.

Nous sommes ici réunis conjointement avec la délégation aux Affaires européennes. M. Genton, président de la délégation, m'a prié de l'excuser auprès de vous. Il est ici représenté par Xavier de Villepin, vice-président, également rapporteur de la mission Schengen.

Monsieur le ministre, votre audition d'aujourd'hui est bienvenue puisque nous sommes à quelques jours d'une décision importante prise à Londres le 30 novembre dernier, concernant la mise en application d'une disposition de l'article 8 A de l'Acte unique, lequel prévoyait pour le 1er janvier 1993 la libre circulation des personnes, des services et des biens.

Nous avons compris par les dépêches d'agences que la libre circulation des personnes était différée et renvoyée sine die. Le Parlement européen, à cet égard, a émis quelques réserves et fait quelques commentaires. Sans doute entendrons-nous avec intérêt les précisions que vous pouvez apporter sur cette rencontre de Londres, à laquelle, je crois, vous participiez...

M. de Villepin, rapporteur - Si le ministre veut bien répondre à ta question maintenant, on passera ensuite au questionnaire...

M. le président - Elle n'était pas dans tes questions ?

M. le rapporteur - Non, pas spécifiquement mais elle est très importante : on pourrait donc commencer par cela...

M. le président - Monsieur le ministre, la première question est toute simple : que s'est-il passé le 30 novembre 1992, à Londres, au sujet de la libre circulation des personnes ?

M. Paul Quilès, ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique - Monsieur le président, je vois que l'information a circulé, mais de façon incomplète. Il faut probablement en incriminer les moyens d'information puisque, aussi bien, j'étais à Londres lundi et mardi derniers pour deux réunions ; la première concernait les ministres de l'immigration des Douze et elle nous a permis d'avancer de manière substantielle dans la définition d'une politique commune d'immigration au niveau des Douze.

Le problème de la mise en oeuvre de l'article 8 A du traité de Rome que vous avez évoqué, c'est-à-dire la libre circulation des personnes entre les Douze, a donné lieu à des discussions assez difficiles, même si elles ne sont pas nouvelles, notamment avec la Grande-Bretagne et, en tout état de cause, avec les trois pays qui ne font pas partie de l'espace Schengen : la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark.

Ces difficultés proviennent d'une interprétation différente des Britanniques de la libre circulation des personnes. Ils considèrent en effet qu'il ne s'agit que des citoyens communautaires alors que l'interprétation des pays Schengen est que celle-ci concerne tous les citoyens entrés dans l'espace européen. C'est en tout cas ce qui sera la règle dans l'espace Schengen, le contrôle aux frontières permettant de se libérer ensuite des contrôles aux franchissements des frontières intérieures.

Il n'y a donc pas, contrairement à ce que vous avez suggéré, de renvoi sine die de l'application de l'article 8 A mais une mise en oeuvre ferme et déterminée à l'intérieur de l'espace Schengen des règles de suppression de contrôles aux frontières.

Je ferai le point sur l'avancement de la mise en oeuvre des sept mesures compensatoires, conditions préalables à la suppression des contrôles et à leur allègement entre les neuf pays Schengen, ce qui est probablement l'objet de notre rencontre.

Les Britanniques nous ont fait part des améliorations qu'ils apporteraient à compter du 1er janvier, concernant la distinction entre communautaires et non communautaires lors de l'entrée sur le territoire britannique, cette entrée, comme vous le savez, ne pouvant se faire pour l'instant par frontières terrestres mais seulement maritimes et surtout aériennes. Les Européens seront distingués des non Européens par la présentation de leur passeport communautaire, ce qui se pratique déjà dans certains pays Schengen

mais qui n'a pas été considéré par les neuf Etats Schengen comme une avancée considérable.

Il n'en reste pas moins que demeure cette distinction qui n'est pas nouvelle -raison pour laquelle existe Schengen- entre ceux qui acceptent de renforcer les contrôles aux frontières extérieures pour mieux s'affranchir des contrôles aux frontières intérieures, et ceux qui ne l'acceptent pas.

Voilà le résultat de notre discussion de lundi. Mardi, les ministres Trévi se sont rencontrés -c'est-à-dire Intérieur et Justice- pour parler essentiellement des problèmes de coopération policière, et la discussion a tourné -bien que ce n'ait pas été le seul sujet évoqué- autour de la mise en place de l'organisme européen de coopération policière Europol, dont la première manifestation sera, à partir du 1er janvier 1993, la mise en place de l'Unité européenne de drogue qui aura précisément pour objectif de coordonner toutes les informations en provenance des douze pays européens pour lutter contre ce fléau extrêmement grave et préoccupant qu'est la consommation et le trafic de drogue.

Voilà, Monsieur le président, ce que je puis résumer en quelques mots. La réunion de lundi, concernant l'immigration, a permis d'avancer de façon déterminante, s'agissant notamment des politiques communes en matière d'asile, de statut de réfugié, d'expulsion. Les Douze se sont mis d'accord sur une série de textes très importants pour définir un espace européen commun vis-à-vis de l'extérieur.

M. le président - Merci.

Que va-t-il se passer le 1er janvier 1993 ?

M. le ministre - Il se passera ce qui a été annoncé depuis déjà quelques semaines, à savoir un allègement de certains contrôles. Mais ceux-ci ne disparaîtront pas. Ils ne le peuvent tant que les sept mesures compensatoires n'ont pas été pleinement remplies.

Je vais vous en faire le point par le menu : vous verrez qu'il faudra encore quelques mois avant que ces mesures soient effectivement satisfaites. La France n'y est pas pour grand'chose. Notre pays a assez bien rempli son contrat ; d'autres ont pris du retard et il y aura donc une application de la convention de Schengen courant 1993, d'ici la fin du premier semestre, je pense.

En tout état de cause, ce n'est pas rejeté sine die. Il s'agit d'un retard de quelques mois, dans certains cas technique, dans d'autres plus délicat, 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. Ce ne sont pas à proprement parler des problèmes techniques. Les problèmes techniques sont le logiciel d'ordinateur du système d'information Schengen.

Sur toutes ces questions, il y a un peu de retard. Les choses sont donc on ne peut plus claires : il n'y aura pas de libre circulation, au sens de la suppression des contrôle aux frontières, avant que toutes ces mesures soient explicitement remplies !

M. le président - Merci, Monsieur le ministre.

Le rapporteur souhaite-t-il poser une question complémentaire sur ce plan ?

M. le rapporteur - Si les Hollandais ne changent pas leur législation actuelle sur la drogue, considérez-vous, Monsieur le ministre, que Schengen pourrait entrer en application ?

M. le ministre - Ma réponse est très claire. Je l'ai dit et même affirmé lors de la réunion de Londres -ce qui n'a pas plu à tout le monde : Schengen ne pourra pas entrer en application si les Pays-Bas ne font pas évoluer leur législation pour la mettre en rapport avec les dispositions de la convention de Vienne.

Les choses sont assez claires. Les Néerlandais ont d'ailleurs préparé des projets de loi qui seront soumis à leur Parlement et qui vont en ce sens...

M. le président - C'est important, Monsieur le ministre...

M. le ministre - Les textes ne sont pas adoptés pour le moment mais ils ont été préparés en ce sens.

J'ai discuté avec mon collègue néerlandais, qui a été très choqué, au sens premier, de m'entendre dire publiquement que les Pays-Bas ont bloqué, à la réunion de mardi, la mise en place du siège provisoire de l'Unité européenne de drogue au 1er janvier 1993, sous prétexte qu'ils proposaient la candidature de la Haye et que nous propositions Strasbourg, où fonctionne déjà, depuis le 1er septembre, l'équipe de projet.

J'ai soutenu l'idée qu'il n'était pas possible que cette Unité européenne de lutte contre la drogue et d'informations sur le trafic de drogue soit située dans un pays ayant une attitude laxiste dans la lutte contre la drogue.

Bien évidemment, le mot l'a choqué. J'ai eu l'occasion de m'expliquer en tête-à-tête ensuite avec lui. Il m'a dit qu'ils avaient

des projets extrêmement précis, durs, pour lutter contre la drogue. Dont acte. Maintenant, nous attendons les résultats de cette politique, c'est-à-dire une législation plus ferme, une réglementation moins laxiste et, surtout, des pratiques très claires. Nous ne pouvons accepter, nous, Etats membres de l'espace Schengen, qu'on achète de la drogue dans les villes hollandaises et qu'on laisse ensuite se développer un trafic avec la Belgique, la France, peut-être aussi avec l'Allemagne, mais ce sont surtout la Belgique et la France qui sont touchées.

Pour nous, c'est inacceptable. C'est une chose que d'avoir des lois et des règlements mais il faut ensuite que la pratique suive. Je pense notamment à la pratique de coopération policière au niveau international. Nous avons des exemples -que je suis prêt à citer à mon collègue néerlandais : je le lui ai dit- qui démontrent beaucoup de laxisme, y compris dans la pratique. Nous ne pouvons accepter cela et je réponds avec beaucoup de clarté à votre question : il n'y aura pas d'application de Schengen tant que toutes ces questions ne seront pas clairement réglées !

M. le rapporteur - Je me permets de vous dire, Monsieur le ministre, que je trouve votre attitude très courageuse. Elle rejoint entièrement la position de la commission de contrôle sur Schengen.

Paul Masson et moi avons rencontré le ministre de la Justice des Pays-Bas et lui avons tenu exactement les mêmes propos. On peut donc être ministre et avoir des propos identiques à ceux de l'opposition, dans ce pays !

M. le ministre - J'ai parcouru, sans avoir le temps de le lire, le rapport de M. Larcher. Il dit, dans son analyse, des choses que j'approuve totalement. Concernant ses conclusions et recommandations, j'aurais quelques objections, mais je pense que c'est soumis au débat.

Là où je ne le rejoins pas, par contre -et je lui dirai si je le vois...

M. le rapporteur - Il va peut-être venir tout à l'heure...

M. le ministre - Dans ce cas, nous reprendrons le débat tout à l'heure. Son analyse recoupe celle que je peux faire, mais de là à conclure qu'il faut revenir sur Maastricht, alors que le débat a été tranché par les Français, sur Schengen, alors que le débat a été tranché par le Parlement et même sur la libre circulation prévue par l'article 8 A du traité de Rome, il y a un pas que je ne franchirai pas !

Je pense bien au contraire -et j'arrêterai là mon propos pour le continuer tout à l'heure avec M. Larcher si c'est nécessaire-

qu'il faut se saisir de ces difficultés pour renforcer les conditions de sécurité de l'espace Schengen.

Je ne dis pas que ce soit facile : il n'y a que les naïfs qui aient pu un jour penser que la construction européenne était chose facile, qu'il suffisait de la décréter pour qu'elle se fasse. C'est un long combat et il faut avoir une volonté pour la faire. A travers la lutte contre la drogue et l'attitude des Pays-Bas, on a un exemple parfait de la manière dont l'Europe peut être un plus ou une catastrophe. Je suis très européen et partisan que l'Europe soit un plus pour les Européens : je penche vers une attitude ferme.

Ce que nous avons fait à l'égard de l'Espagne il y a quelques années a porté ses fruits...

M. le président - C'est dans le rapport...

M. le ministre - C'est d'ailleurs souligné dans le rapport, je l'ai lu. Je vois souvent mon collègue espagnol et je peux vous dire qu'il a une attitude ferme alors que, culturellement, l'Espagne était sur une voie très proche de celle des Pays-Bas, même si c'était moins ancien dans la tradition espagnole.

M. le président - Monsieur Cazalet demande la parole...

M. Auguste Cazalet - Je suis en quelque sorte un frontalier espagnol. Concrètement, Monsieur le ministre, au 1er janvier, les services de police et les service de douanes restent-ils en place ?

M. le ministre - Bien sûr, avec un redéploiement entre la police de l'air et des frontières et les douaniers afin de nous placer dans une période transitoire qui nous amènera, je pense, jusqu'aux alentours de la mi-1993, date à laquelle les dispositions de l'espace Schengen entreront vraiment en application.

Ce redéploiement permettra de surveiller des points de passage fixe et de faire des contrôles ciblés aléatoires mais extrêmement efficaces. Il est hors de question, comme on l'entend parfois dire par une simplification de langage, que Schengen représente la disparition des frontières ! Je disais hier aux journalistes que cela ne constituait pas la disparition des frontières : celles-ci demeurent. Ce sont les contrôles aux frontières qui vont être allégés et plus nos frontières extérieures seront bien gardées, plus on pourra alléger ces contrôles...

M. Auguste Cazalet - Dans un premier temps, cela ne change donc pas ?

M. le ministre - Cela évoluera vers une redistribution des rôles dans une complémentarité. C'est un phénomène nouveau et extrêmement important. Traditionnellement, il y a toujours quelques rivalités entre la Police de l'air et des frontières -la PAF- et les douanes. Il va y avoir maintenant une complémentarité organisée entre la PAF et la douane. Les douaniers bénéficieront de plus -la décision a été prise il y a quelques jours- de la possibilité d'accès au système d'information Schengen -SIS- à Strasbourg. Les douaniers pourront ainsi avoir accès aux informations contenues dans ce fichier, d'une extrême importance pour le travail de recherche...

M. le président - Les douaniers pourront-ils introduire des données dans SIS ?

M. le ministre - Les informations du SIS proviennent de la police en premier lieu. Le problème qui nous était posé était de savoir si les douaniers pouvaient également introduire des données et dans quelles conditions. On est en train de mettre en place un système, dit "connu-inconnu" qui permettra aux douaniers de savoir qu'une personne est dans ce fichier, sans connaître les raisons pour lesquelles elle y est, de façon qu'ils n'aient pas à connaître des situations qu'ils n'ont pas à connaître.

Par contre, nous allons faire un amendement législatif qui leur permettra de saisir les forces de police susceptibles d'effectuer une interpellation. C'est donc une revendication ancienne des douaniers qui va être satisfaite et qui donnera plus d'efficacité à leur travail.

M. le président - On peut peut-être maintenant passer à la série de questions que vous a adressées Monsieur le rapporteur ?

M. le rapporteur - Absolument. Nous les avons adressées à M. le ministre de façon que le débat soit le plus ouvert.

Première question, Monsieur le ministre : quel est l'état de réalisation, en France et chez nos partenaires, des principales conditions préalables à la mise en application de la convention d'application de l'Accord de Schengen ?

Je me permets d'ajouter que j'approuve ce que vous venez de dire : Schengen ne peut entrer en vigueur tant que la législation sur la drogue des Pays-Bas n'est pas modifiée. Je suis assez pessimiste car j'ai retenu des contacts avec les Hollandais une certaine certitude de la valeur de leur législation. Cela peut évoluer et je le souhaite de tout coeur -vous avez rappelé le cas espagnol- mais que se passera-t-il si la Hollande ne bouge pas ?

M. le ministre - Vous venez de le dire, Schengen ne pourra entrer en fonction tant que les ratifications n'auront pas été réalisées dans tous les pays et tant que les conditions préalables n'auront pas été remplies.

Première condition : le contrôle effectif aux frontières extérieures. Un manuel commun a été approuvé au cours de la réunion des ministres du mois de juin. En France, je viens d'en dire un mot en réponse à M. Cazalet, ce dispositif repose sur la complémentarité entre PAF et douanes, services qui comptent actuellement 3.227 fonctionnaires pour la PAF et 4.400 pour les douanes. L'ensemble de ces fonctionnaires seront répartis entre les points de passage obligatoire et la surveillance des intervalles entre ces points, cette surveillance étant de la seule compétence des douanes.

La France a proposé qu'une commission d'évaluation soit mise en place pour examiner l'effectivité de ces contrôles aux frontières extérieures : il ne s'agit pas de mettre en place des systèmes si on n'en vérifie pas l'efficacité. Je vous signale que le représentant français, M. Lejeune, est le chef du service central de la PAF...

Je crois que votre assemblée a souhaité auprès de Mme Guigou que cette commission soit composée de magistrats. En fait, la question est technique et ne pouvait pas véritablement être confiée à des non professionnels. La même solution a d'ailleurs été retenue par l'ensemble des Etats Schengen.

Deuxième condition préalable : les modalités uniformes de délivrance du visa. Puisqu'il y a frontières communes, il y a visa uniforme. Les caractéristiques de la vignette de visa commun seront arrêtées lors de la réunion du 15 décembre. L'instruction au poste consulaire pour la délivrance des visas est presque achevée. Des discussions se poursuivent également sur le dispositif particulier de délivrance des visas aux ressortissants des pays sensibles, puisqu'il faut en ce cas que les ministères de l'Intérieur soient consultés.

Troisième condition préalable : les demandes d'asile. Pour ce qui concerne les pays Schengen, lesdites modalités d'application des dispositions d'asile seront les mêmes que celles de la convention de Dublin. Les ministres chargés de l'immigration travaillent sur ce sujet et ont quasiment achevé leur tâche. Lors de la réunion de Londres, lundi dernier, je vous le disais, nous avons adopté la quasi-totalité des mesures nécessaires. La dernière doit l'être au mois de juin.

Les mesures d'application nationales concernant la France sont peu nombreuses : ce sont davantage des mesures d'organisation, actuellement en cours de préparation.

La seule difficulté qui demeure s'agissant de cette condition est l'articulation des dispositions d'asile de Schengen avec la convention de Dublin.

La France et sept autres Etats Schengen -huit sur neuf au total- estiment que la convention de Dublin, plus précise, doit se substituer en la matière aux dispositions de Schengen, à l'exception des Pays-Bas qui désireraient une application combinée des deux. Les spécialistes de cette question assez complexe considèrent que ce serait inapplicable. Nous avons donc demandé que ce point soit tranché rapidement. Je pense que cela se fera dans le sens demandé par huit Etats sur neuf.

Quatrième condition préalable qui pose problème : l'élaboration du logiciel du SIS central. Cette réalisation a pris quelque retard technique, de l'ordre de 7 semaines. Le plus grand retard provient de nos partenaires qui, eux, ont pris du retard dans l'élaboration de leurs systèmes nationaux. Je veux parler de la Belgique, de l'Italie et, dans une certaine mesure, de l'Allemagne.

L'entrée en fonction effective du système ne peut être envisagée à mon avis avant la fin du premier semestre 1993.

Cinquième condition : le respect des dispositions sur la protection des données. L'entrée en fonction de l'autorité de contrôle commune dépend de la mise en place des autorités nationales là où elle n'existent pas. Là encore, des textes de loi doivent être adoptés en Belgique et en Italie.

J'en viens à la sixième condition évoquée par M. de Villepin : le respect des dispositions de la convention relative aux stupéfiants. Plusieurs problèmes ont été réglés ou sont en voie de l'être. Je veux parler du contrôle aux frontières extérieures, de la livraison surveillée, du transport des médicaments par les personnes malades et du rôle des officiers de liaison.

Il subsiste deux difficultés majeures de nature politique : le développement de la coopération judiciaire et la prévention de la circulation des stupéfiants en raison des différences de législation entre Etats.

Nous avons commencé à aborder cette discussion tout à l'heure et je pense que nous la reprendrons dans un instant avec la venue de M. Larcher.

La France a remis à ses partenaires des propositions concrètes permettant d'avancer en ce domaine et bien évidemment, ainsi que je vous le disais, si nous n'avons pas de garanties suffisantes que les Etats tolérants à l'égard de la consommation de stupéfiants contrôlent la vente de ces produits et en empêchent l'exportation, la France veillera à maintenir des contrôles ciblés dissuasifs et efficaces pour prévenir d'éventuelles importations.

Ceci n'est qu'un pis-aller, étant entendu que si nous considérons qu'on n'est pas allé assez loin dans l'homogénéisation des législations et des pratiques, nous considérerons que cette condition n'est pas remplie et que Schengen ne peut s'appliquer.

Enfin, la septième condition préalable concerne la circulation dans les aéroports. Ce régime entrera en vigueur le 1er décembre 1993. Sur l'initiative de la France, chaque Etat fera le point de l'état d'avancement des travaux d'aménagement des aéroports lors de la prochaine réunion ministérielle du 15 décembre prochain.

Pour ce qui concerne l'aéroport de Paris, nous serons en mesure de respecter l'échéance du 1er décembre 1993.

M. le président - Monsieur le rapporteur...

M. le rapporteur - Nous reviendrons bien entendu sur le problème de la drogue puisque notre ami Larcher est là, mais pour ce qui est des aéroports, en dehors de la France -vous avez raison de ne pas prendre en compte les aéroports de Paris- comment va-t-on faire, étant donné que Schiphol, en Hollande, et le Portugal ne seront pas prêts avant 1995-1996 ? Comment cela va-t-il se passer ? Les infrastructures sont quand même essentielles !

M. le ministre - J'ai personnellement entendu des rumeurs concernant Schiphol à propos de 1995. Cette date du 1er décembre a été annoncée, elle a été répétée lors de notre réunion de Londres et nous considérons que si cette échéance n'est pas respectée par Schiphol, la libre circulation aérienne sera différée d'autant. Il n'est pas question d'avoir une entrée en vigueur de cette condition à la carte, selon les aéroports. Une date a été annoncée, acceptée, celle du 1er décembre : c'est donc au 1er décembre que tout doit se faire, sinon nous remettons la libre circulation aérienne à plus tard.

M. le président - Poursuivons-nous ?

M. le rapporteur - Comme tu veux. On reviendra sur la drogue après...

M. Gérard Larcher - Je me suis rendu à Schiphol il y a environ un mois et j'y ai entendu les autorités douanières. De manière

concrète et sur le terrain, un an après la première commission de contrôle, nous avons vu certaines choses. La seule mesure actuellement prise consiste en l'affectation de jeunes officiers des douanes sympathiques, en tee-shirts et jeans, qui se préoccupent du non échange du bagage à main, ce qui m'apparaît un système du double flux simplifié !

Nous avons plutôt entendu l'année 1994-1995 en termes de crédits puisque ceux arrêtés pour 1993 ne semblaient pas prévoir les investissements nécessaires en personnel -même s'il est prévu en 1993 une augmentation de 23 personnes si ma mémoire est exacte- ce qui laisse penser que nos amis néerlandais ne sont pas tout à fait prêts à respecter la date du 1er décembre. Si j'en crois les autorités douanières qui semblaient de bonne foi, ils n'étaient pas suffisamment pourvus en moyens financiers et humains pour mettre en place un contrôle au cours de 1993.

M. le rapporteur - On n'est pas dans le même système qu'aux aéroports de Paris, où existent des intérêts privés dans l'aéroport lui-même...

M. le président - Une majorité privée...

M. le ministre - Dans ce cas, je vous l'ai dit : il n'y aura pas de libre circulation au 1er décembre. C'est aux Hollandais à prendre leurs responsabilités !

Vous parlez d'intérêts privés. Il s'agit en l'occurrence de relations que nous avons avec le Gouvernement hollandais. C'est à lui de prendre ses responsabilités. Quant aux vérifications que vous avez bien voulu faire sur l'aéroport de Schiphol, je pense que d'autres seront faites de façon plus approfondie -excusez-moi de vous le dire- par la commission d'évaluation "frontières extérieures", dont ce sera le rôle. Je ne sais si vous étiez là lorsque je disais que son représentant sera le patron de la PAF, M. Lejeune. On regardera de près ce qui existe et l'évolution de la situation.

M. le président - Deuxième question, Monsieur le rapporteur...

M. le rapporteur - Vous y avez déjà répondu, à la demande de M. Cazalet, mais je la lis afin de savoir si nos collègues ont auraient d'autres questions sur le sujet : à quelle date pensez-vous que pourra être mise en oeuvre la convention d'application de l'Accord de Schengen ? Dans l'hypothèse où elle serait postérieure au 1er janvier 1993, la France supprimera-t-elle les contrôles aux frontières intérieures à compter de cette date ?

M. le ministre - Je crois avoir répondu clairement...

Je peux vous apporter un élément complémentaire s'agissant des contrôles existants, c'est-à-dire ceux de la PAF et des douanes. Ceux de la PAF seront redéployés ensuite pour récupérer les déclarations obligatoires aux frontières -les D.O.F.- et pour effectuer les contrôles à l'intérieur des départements frontaliers. De la même façon, les douaniers ne vont pas disparaître mais se redéployer à l'intérieur des départements.

De ce point de vue, il n'y a pas d'inquiétude à avoir quant à cette date fatidique du 1er janvier 1993.

M. le rapporteur - Je reviens sur un point, Monsieur le président, si vous me le permettez. Vous avez fait allusion au manuel, Monsieur le ministre.

Nous avons, dans cette commission, à plusieurs reprises, par écrit, par oral, en chantant, sans chanter, demandé le manuel. On ne peut arriver à l'obtenir. Si vous voulez bien intercéder auprès des différents organismes pour que nous l'ayons, il serait intéressant pour notre commission de contrôle que nous voyons comment cela se passe dans la pratique : c'est le but de notre commission de contrôle !

M. le ministre - Monsieur le rapporteur, vous avez peut-être chanté faux ! C'est pour cela qu'on ne vous a pas entendu !

M. le rapporteur - Il fait beau, ce ne peut donc être aujourd'hui !

M. le ministre - Je crois que Mme Guigou a accepté le principe de la transmission, mais il y a un problème de confidentialité que vous allez comprendre. Il s'agit d'une circulaire qui concerne l'ordre public et la sécurité. Ce sont des choses confidentielles : la transmission ne peut être que confidentielle...

M. le président - Nous sommes aptes à recevoir la transmission confidentielle !

M. le rapporteur - Je crois qu'on peut faire confiance aux parlementaires. Si vous nous le dites...

M. le ministre - Je n'en doute pas une seule seconde. Je veux simplement vous dire que cela ne peut être annexé à un rapport ou diffusé en un trop grand nombre d'exemplaires...

M. le rapporteur - Nous n'avons jamais voulu le faire ! Ce n'est pas du tout notre but. Le président et le rapporteur s'engagent sur le sujet...

M. le président - La commission a déjà reçu certains documents confidentiels qu'elle a su garder pour elle.

M. Auguste Cazalet - C'est tellement confidentiel qu'on ne sait pas ce que c'est !

M. le ministre - Et vous ne saurez pas ! (*Rires*).

M. le rapporteur - Je ne chanterai plus, Monsieur le ministre, puisque cela a l'air de vous déplaire ! (*Rires*).

M. le ministre - Vous n'en aurez plus besoin puisque vous recevrez le document dès lundi !

M. le rapporteur - Troisième question : sur quelle base juridique s'appuiera la libre circulation des personnes entre le 1er janvier 1993 et la date de mise en vigueur de la convention ou du traité d'union européenne signé à Maastricht ? Quelle est la position du Gouvernement français sur les conditions d'application de l'article 8 A du traité de Rome introduit par l'Acte unique en matière de contrôle des mouvements de personnes ?

M. le ministre - Soyons clairs sur le sujet - j'ai déjà un peu répondu : il n'y aura pas de libre circulation des personnes le 1er janvier 1993 puisque ni les ratifications de la convention ne sont achevées, ni les mesures compensatoires ne seront totalement mises en place, ainsi que je viens de vous l'expliquer.

Concernant l'interprétation de ce fameux article 8 A du traité de Rome, la France, comme les neuf autres Etats Schengen, interprète cet article comme supprimant les contrôles aux frontières communes des Etats membres, et ceci pour les ressortissants communautaires comme pour les étrangers des Etats tiers, pour des raisons pratiques tout à fait évidentes qui créent des discussions surréalistes avec les Britanniques : on ne peut pas créer des files de passagers réservées aux seuls communautaires sans vérifier qu'elles ne sont utilisées que par eux, ce qui implique par définition qu'il faut pouvoir les contrôler, alors que les contrôles sont incompatibles avec la libre circulation.

Je pense que les Britanniques ont un problème politique de fond. Je ne sais pas si on en sortira un jour mais, pour l'instant, on n'en est pas sorti. Pour les neuf Etats Schengen, les choses sont claires ; pour les Britanniques également, mais pas dans le même sens !

M. le rapporteur - Sur ce point précis du contrôle des non communautaires, on avait eu également quelques discussions surréalistes avec votre prédécesseur, que nous avons essayé de laisser

pour l'Histoire dans un film qui restera célèbre compte tenu des acteurs. Cette question est-elle maintenant bien réglée ? Comment va-t-on contrôler ces étrangers non communautaires ? Il existait un problème de lecture optique sur lequel on ne va pas revenir... Comment allez-vous faire dans la pratique ?

M. le ministre - Ils ne seront pas contrôlés aux frontières internes mais aux frontières externes. Il existera des déclarations aux frontières internes pour ce qui concernera les ressortissants des Etats tiers. La Déclaration obligatoire aux frontières permettra non le contrôle mais l'enregistrement du passage des étrangers d'un pays à un autre.

Je ne sais pas quelle a été votre discussion sur la lecture optique, n'y ayant pas participé...

M. le rapporteur - Il n'y a pas que la frontière extérieure. Supposons qu'ils aient à passer un certain temps dans notre pays. Se déclarent-ils ? S'enregistrent-ils ? Que font-ils ? Viennent-ils vous voir ? Viennent-ils voir les maires ?

M. le ministre - Il s'agit là des conditions de séjour, qui sont définies par les différents Etats. Quel que soit le contrôle aux frontières, les conditions de séjour ne sont pas modifiées. Désormais, ils devront souscrire à cette formalité à l'entrée sur le territoire français, sous peine de sanctions prévues par l'ordonnance de 1945, et devront le faire aux frontières terrestres, dans les trains, à l'arrivée des gares, dans les aéroports, etc. , un certain nombre de points dont la liste sera fixée par un arrêté interministériel. Les fonctionnaires de police, de gendarmerie et des douanes seront habilités à recueillir ces déclarations.

M. le rapporteur - J'ai personnellement toujours pensé que la communication du Gouvernement à l'opinion sur ces points essentiels de sécurité publique n'était pas bonne. On ne peut se limiter à dire que tout est réglé parce que nous sommes entre gens de bonne volonté : il s'agit de problèmes d'une très grande sensibilité et qui le deviendront de plus en plus.

M. le ministre - Ce n'est pas le ministre de l'Intérieur qui pourra approuver ce propos : en effet, si l'on considérait que les gens étaient de bonne volonté, il n'y aurait plus besoin de police. Ce serait merveilleux ! Or, on en a beaucoup besoin, même avec l'Europe.

M. le président - Sur ce point juridique, Monsieur le ministre, concernant l'application de l'article 8 A, une dépêche d'agence relatant la session plénière du Parlement européen du 18

novembre, il y a donc quinze jours, précise que le vice-président de la Commission européenne, Martin Bangemann, a annoncé...

M. le rapporteur - Spécialiste de la rigolade !

M. le président - ... que, s'il occupait les mêmes fonctions qu'aujourd'hui dans la commission européenne à partir de 1993 -il est effectivement soumis à renouvellement- il proposerait d'ouvrir des actions pour violation du traité contre tout Etat membre n'ayant pas aboli les contrôles aux frontières intérieures... Il s'agit quand même du vice-président chargé de la mise en place du marché intérieur !

M. le ministre - D'après mes informations, il est isolé au sein même de la commission sur cette position.

M. le président - Vous ne tenez donc pas cette menace pour sérieuse ?

M. le ministre - Monsieur Bangemann était présent à la réunion de lundi : il s'est exprimé en termes beaucoup plus modérés et c'était une réunion en présence des douze ministres...

M. le président - Vous pensez qu'un ministre peut avoir des réactions différentes devant un Parlement et devant un conseil ?

M. le ministre - Un commissaire, pas un ministre...

M. le président - Un commissaire...

M. le ministre - Un ministre s'efforce d'avoir un langage cohérent, quel que soit le lieu où il passe ! (Rires).

M. le rapporteur - Vous nous avez rassurés !

M. le président - Nous en sommes tous là, Monsieur le ministre !

De toutes façons, nous reviendrons là-dessus tout à l'heure...

Monsieur le rapporteur...

M. le rapporteur - Quatrième question : comment le Gouvernement français envisage-t-il l'application du règlement de la Communauté du Conseil du 19 décembre 1991 relatif à la suppression des contrôles et formalités applicables aux bagages à main et aux bagages de soute des personnes effectuant un vol intracommunautaire ainsi qu'aux bagages des personnes effectuant une traversée maritime intracommunautaire ?

M. le ministre - Nous allons entrer dans des détails très matériels... Nous allons parler couleur d'étiquettes...

M. le rapporteur - Si vous le souhaitez, laissez une note à la commission. Nous ne voulons pas tous les détails mais l'esprit...

M. le ministre - Je vais vous résumer le règlement bagages appliqué par les douze Etats membres . Vous avez raison : il faut que l'opinion publique soit clairement informée et l'on entre là dans des modalités pratiques qui peuvent soit être bien comprises soit compliquer la vie des gens et introduire un certain doute dans leur esprit.

Ce règlement bagages sera donc appliqué aux frontières aériennes et maritimes et comprendra deux aspects, d'abord l'étiquetage de couleur qui différenciera les bagages des passagers dont la provenance initiale est extérieure à la C.E.E..des bagages des passagers dont le voyage est intracommunautaire. Il y aura donc une étiquette blanche sur les bagages du passager lors de l'enregistrement par la compagnie dans un pays tiers qui signifiera qu'ils seront soumis à un contrôle douanier à leur débarquement sur le sol communautaire.

Une étiquette verte sera apposée sur les bagages du passager lors de l'enregistrement par la compagnie dans un aéroport communautaire, ce qui signifiera qu'ils ne sont pas soumis aux contrôles douaniers.

Bien entendu -c'est le deuxième aspect- les circuits de sortie seront différenciés dans la salle de livraison des bagages de façon que les sorties européennes permettent aux passagers des vols intracommunautaires de sortir sans contrôle douanier.

Ce régime sera appliqué dès le 1er janvier 1993 et ce sans attendre les restructurations aéroportuaires dont je parlais et dont nous avons discuté.

M. le rapporteur - Cinquième question : quels sont les moyens budgétaires prévus au titre de 1993 pour la préparation de l'entrée en application de l'Accord de Schengen, notamment sous les principales rubriques suivantes : fonctionnement du SIS -part nationale, part commune- travaux d'aménagement nécessaires au renforcement des contrôles aux frontières extérieures -frontières maritimes et aéroports- amélioration des moyens de communication transfrontières, mise en place du visa commun infalsifiable, participation aux frais de fonctionnement du secrétariat commun et du comité exécutif?

M. le ministre - Je vous répondrai sur les questions qui sont de ma compétence ministérielle, laissant mes collègues le faire sur les aspects qui les concerne.

Tout d'abord, le SIS comporte un système central et un système national, le système central étant situé à Strasbourg. Il est convenu que la France procède à l'avance des fonds pour la totalité de l'investissement et pour les coûts de fonctionnement de l'année 1992.

Bien évidemment, il faudra récupérer les participations de nos partenaires. Pour cela, un fonds de concours a été créé dans le budget de l'Etat, dont le bénéficiaire est le ministère de l'Intérieur.

Le coût total des investissements pour le système central et le dispositif de communication -je vous épargnerai les centimes- est de 30.531.000 F. Les budgets prévisionnels d'exploitation du système central SIS représentent pour 1992 1.725.000 F et, pour l'exercice 1993, 5.884.000 F, chiffres à la charge de tous les Etats partenaires, dont on a déterminé la quote-part de chacun par ailleurs.

J'en viens au système national français. Le montant des investissements s'élève à 78.380.000 F. Le budget prévisionnel d'exploitation représente 1.760.000 F pour l'exercice 1993. Voilà pour le SIS...

Vient ensuite un deuxième aspect extrêmement important, celui des moyens de communications transfrontières. Il faut notamment déterminer des bandes fréquences communes, standardiser les matériels radio. Nous en sommes actuellement aux discussions et cela n'a pour le moment pas d'incidence budgétaire - cela viendra.

Troisième aspect : le renforcement des contrôles aux frontières. Pour les moyens informatiques, la dépense est de l'ordre de 4 MF, dont 2,8 MF pour Roissy, 1 MF pour le tunnel sous la Manche et 600.000 F pour la lutte contre l'immigration clandestine.

Les moyens humains représentent 20 à 25 inspecteurs sur les 140 emplois en renfort PAF à Orly, Roissy et pour le tunnel sous la Manche, ainsi que 300 agents en tenue pour Roissy, Orly et le port de Marseille.

Voilà, Monsieur le rapporteur, quelques indications assez précises...

M. le rapporteur - Merci, Monsieur le ministre.

M. le président - Aucun Etat n'a encore envoyé son fonds de concours ?

M. le ministre - Cela a-t-il commencé ?

Un collaborateur du ministre - Les fonds de concours sont régulièrement récupérés.

M. le ministre - Nous ne payons donc pas à fonds perdus !

M. le président - Monsieur le rapporteur...

M. le rapporteur - Je reviendrai plus tard sur la question 6, car elle touche aux problèmes de drogue : nous reprendrons donc cela à la fin.

Je passe donc aux questions 7 et 8 : que pensez-vous de la stratégie de coopération bilatérale développée par le ministère de l'Intérieur britannique, notamment avec les Pays-Bas ainsi qu'avec la France pour le contrôle du lien fixe trans-Manche ? Cette stratégie est-elle compatible avec celle développée dans le cadre de Schengen, notamment avec l'Allemagne ? Ces dispositifs sont-ils compatibles avec les dispositions de l'article 8 A du traité de Rome ?

Par ailleurs, qu'en est-il de l'installation d'un portique "Euro-scan" sur le terminal français du tunnel sous la Manche qui permet, si j'ai bien compris, de détecter la présence de drogue ? Il s'agit de portiques spécialisés permettant d'améliorer les contrôles...

M. le président - Monsieur le ministre...

M. le ministre - Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, la France a une stratégie de coopération multilatérale qui n'exclut pas les accords bilatéraux entre Etats membres, soit parce qu'il peut s'agir d'une coopération plus poussée, soit parce qu'on peut avoir besoin de répondre à un problème plus spécifique comme celui du tunnel sous la Manche.

L'accord entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni que vous évoquez date du 18 novembre 1992 et a pour objet de mettre sur pied une coopération opérationnelle entre services de police et de douane pour lutter contre le trafic des stupéfiants entre les deux pays. La France a également des accords bilatéraux de coopération policière en ce domaine avec la Grande-Bretagne, la Belgique, l'Espagne et l'Italie.

S'agissant du contrôle du lien fixe trans-Manche -le tunnel sous la Manche- la France a signé avec la Grande Bretagne, le 25 novembre 1991, un protocole d'accord, dit protocole de Sandgate,

relatif aux contrôles frontaliers et à la police, ainsi qu'à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle.

Il s'agit donc d'un accord assez large et nécessaire, car l'entrée en service du tunnel sous la Manche va créer un événement historique pour la Grande-Bretagne : il faut en effet remonter probablement à plusieurs dizaines de milliers d'années en arrière pour retrouver une frontière terrestre entre la Grande-Bretagne et l'Europe...

M. le rapporteur - Il faut des chiffres précis (*Rires*).

M. le ministre - Je vous les retrouverai, Monsieur le rapporteur : je connaissais bien le sujet, mais j'ai un trou de mémoire et je ne me souviens plus très bien.

La frontière terrestre qui va exister présente de plus des caractéristiques techniques particulières puisqu'il s'agit d'un tunnel, avec tous les problèmes de sécurité afférents. Il fallait donc régler certains points, comme l'organisation matérielle des contrôles, les pouvoirs de police sur le territoire de l'autre Etat, la sécurité civile, etc.

Cette frontière, il faut bien le voir, est une frontière extérieure de l'espace Schengen où on fera donc les contrôles d'entrée ou de sortie de cet ensemble dont je parlais.

Je précise que les dispositions du protocole de Sandgate sont totalement compatibles avec celles de la convention de Schengen. Le projet de loi autorisant la ratification du protocole Sandgate devrait venir en discussion au Parlement à la mi-décembre. Je ne pense pas que cela pose trop de problèmes.

En ce qui concerne la compatibilité avec l'article 8 A du traité de Rome, il n'y a pas eu pour l'instant d'accord à douze sur la suppression du contrôle aux frontières intérieures de la Communauté. On en a parlé plusieurs fois depuis le début de cette audition. C'est la raison pour laquelle les dispositions du protocole s'appliqueront intégralement à l'entrée en fonction du tunnel.

Même si les Britanniques acceptent finalement la suppression des contrôles aux frontières intérieures, l'accord de Sandgate resterait nécessaire car il permet d'organiser les contrôles en cas de circonstances exceptionnelles prévues à l'article 2 de la convention de Schengen.

D'autre part, il restera du personnel de police dans le tunnel et les aires terminales ; il faut donc bien des dispositions sur

leur statut et sur leurs pouvoirs. Voilà donc la compatibilité entre un accord multilatéral et un accord bilatéral très particulier s'agissant du tunnel...

M. le rapporteur - Et concernant l'"Euro-scan", Monsieur le ministre ?

M. le ministre - J'en avais entendu parler quand j'étais ministre des transports et nous en avons discuté. Si je me souviens bien, cela faisait partie du contentieux Eurotunnel sur l'augmentation considérable du coût final.

L'"Euro-scan" est un système permettant, ainsi que vous l'avez indiqué, de détecter non seulement la drogue, si je me souviens bien, mais aussi certains autres dispositifs criminels.

Cela sera surtout utilisé par les douaniers, à mon sens, pour prévenir les actes de terrorisme. Je ne sais pas où on en est de l'évolution technique de ce dispositif mais j'en étais personnellement resté à l'idée qu'"Euro-scan" avait pour objectif principal de détecter les bombes, les armes, les explosifs davantage que la drogue. Je préfère donc vous dire ma méconnaissance sur ce deuxième aspect...

M. le rapporteur - On ne peut quand même pas arrêter de l'installer pour des raisons budgétaires !

M. le ministre - Le mot "budgétaire" est impropre, si vous me le permettez. Ce n'était pas prévu dans le devis initial du tunnel mais, ainsi que vous le savez, il y a eu une explosion des coûts. La commission de sécurité franco-britannique définit les instruments de sécurité nécessaires dans ce tunnel. Le problème n'est pas de savoir s'il faut ou non installer ce dispositif -s'il apporte davantage de sécurité, il faut le mettre- mais de savoir qui paiera.

En l'occurrence, ce ne sont pas les Etats puisqu'il s'agit d'un financement entièrement privé. Je peux, si vous le souhaitez, vous communiquer des informations techniques sur la détection de drogue.

M. le rapporteur - Cela me paraît important pour l'opinion publique. Vous avez très justement rappelé que l'évolution des coûts du canal sous la Manche atteint des proportions exorbitantes. La sécurité me paraît un élément essentiel. On va atteindre les 100 milliards, si on ne les dépasse pas ...

M. le ministre - Monsieur le rapporteur veut faire un canal ! (Rires).

M. le rapporteur - ... Alors qu'on est parti de 30 milliards au départ ! La sécurité ne doit donc pas être oubliée.

M. le président - Monsieur le rapporteur, dernière question...

M. le rapporteur - Avant-dernière question : quelle est votre opinion au regard des principales propositions formulées par la commission de contrôle du Sénat et contenues dans son rapport du 12 décembre 1991, notamment au regard de la création de brigades mixtes aux frontières extérieures, à la centralisation des renseignements et au renforcement des contrôles relatifs aux étrangers, à la mise en oeuvre effective de moyens judiciaires correspondant à l'objectif de création d'une police européenne ?

Juste un mot de ces brigades mixtes, Monsieur le ministre. Si notre commission les a recommandées, c'est pour donner confiance à l'opinion publique, toujours traumatisée par la suppression des frontières intérieures et le passage au contrôle extérieur. Dire aux Français que la ligne Oder-Neisse va devenir leur frontière est un exercice intellectuel qui n'est pas facile.

M. le ministre - Je pense que votre intention était louable. En tout cas, la façon dont vous l'exprimez montre qu'il y a un besoin de rassurer.

Je crois -et c'est en tant que ministre de l'Intérieur pleinement convaincu que je m'exprime- que lorsqu'on veut rassurer, il faut que les propositions que l'on fait et les dispositions que l'on prend aillent jusqu'au bout. Sinon, on crée un sentiment de sécurité, on donne l'impression de rassurer et le reflux devient très rapidement plus ravageur.

En l'occurrence, l'idée présente est bonne et je crois d'ailleurs que votre commission n'avait pas sous-estimé les difficultés que représentait la création de ces brigades mixtes. Parmi celles-ci, je vois le problème des compétences des agents de contrôle, très différentes d'un Etat à un autre. Je vois aussi les statuts particuliers, les structures hiérarchiques très variées, je vois surtout des systèmes juridiques et pénaux différents qui font que ces brigades mixtes auraient certainement de véritables difficultés à fonctionner.

Je ne dis pas qu'il faut écarter définitivement le projet ; il faut peut-être le regarder plus en détail mais les discussions à douze et même à neuf sont extrêmement compliquées lorsqu'il s'agit de niveler ou d'homogénéiser à tout le moins des dispositifs fortement ancrés dans les traditions des uns et des autres.

Regardez, même en France, les difficultés que nous avons à faire évoluer la police, la gendarmerie, la douane ! Nous y arrivons mais cela prend beaucoup de temps.

Je n'écarte donc pas définitivement le projet mais je pense que, dans l'immédiat, d'autres formes de coopérations peuvent renforcer davantage encore les contrôles aux frontières extérieures. Je pense notamment à l'échange de fonctionnaires de liaison de l'immigration. Ce peut être un dispositif extrêmement efficace qui va être pratiqué avec des objectifs très précis donnés aux différents fonctionnaires de liaison : l'immigration clandestine et le trafic de drogue sont les deux priorités -ce qui ne veut pas dire que la criminalité organisée doit être oubliée- qui doivent être données à ces officiers de liaison.

M. le rapporteur - Combien verriez-vous d'officiers de liaison, Monsieur le ministre ? Ce qui m'inquiète, c'est le petit nombre...

M. le ministre - Je ne connais pas les chiffres actuels. Peut-on les citer ?

Un collaborateur du ministre - Nous en avons déjà détaché trois : un en Allemagne, un en Italie, un en Espagne, dans les dispositifs centraux...

M. le ministre - Bien évidemment, ce chiffre est destiné à augmenter...

Un collaborateur du ministre - Ce dispositif a démarré l'année dernière : il va monter en puissance.

M. le ministre - Ce sont des officiers de liaison au niveau central, qui sont au contact même des organisations policières, pour vérifier le bon fonctionnement.

M. le président - La réciproque est-elle vraie ? Les Allemands en ont-ils mis un à Paris ?

M. le ministre - Oui.

M. le président - Où ? Chez vous ?

M. le ministre - Oui.

L'autre aspect que vous avez évoqué est celui de la centralisation des renseignements dont disposent les différents services sur les étrangers : police judiciaire, gendarmerie, police municipale, certificats d'hébergement, fiches d'hôtel. Cela risque de

poser un problème de principe : la centralisation des renseignements signifie, en raison de la masse de renseignements ainsi concentrée, la création d'un fichier informatisé spécial des étrangers.

Bien évidemment, il existe une série de problèmes que vous pouvez imaginer, et tout d'abord des problèmes techniques. Il faudrait que tous les services concernés soient informatisés. La CNIL se saisirait ensuite du problème de l'interconnexion de tous ces fichiers. D'une façon générale, on constate que la CNIL n'est pas très favorable à l'interconnexion des fichiers.

Quant à l'exploitation des données, elle peut également soulever des difficultés dans la mesure où elle concernerait des étrangers dans des situations très différentes. Elle devrait avoir des ramifications vers la délivrance des visas, des titres de séjour, ainsi que vers le fichier des personnes recherchées.

Je ne crois donc pas que ce dispositif qui, conceptuellement, est intéressant, puisse se mettre en place car il se heurterait probablement à des difficultés considérables.

M. le rapporteur - Dernière question, Monsieur le ministre, portant sur ce que vous avez dit à propos de la drogue -je crois qu'il faudrait d'ailleurs le résumer pour notre ami Gérard Larcher, qui n'était pas là tout à l'heure : estimez-vous que les mesures compensatoires au déficit supposé de sécurité en matière de trafic illicite de stupéfiants, telles qu'elles sont prévues au chapitre de la convention d'application de l'Accord de Schengen, sont adaptées à la progression constatée des saisies depuis 1985 ?

J'ai été extrêmement frappé par les chiffres -je recommande d'ailleurs la lecture de la page 20 du rapport de Gérard Larcher pour ceux qui n'ont pas le temps de tout lire- des saisies de certains types de drogues -héroïne, cannabis, etc.- dans la C.E.E. Les chiffres, depuis 1970-1973, sont impressionnants !

Monsieur le ministre, je résume les débats. Vous avez été très clair et je vous en ai félicité : vous considérez que Schengen ne peut s'appliquer si la législation des Hollandais n'est pas modifiée.

En second lieu, vous avez des observations sur le rapport de notre ami Gérard Larcher. Peut-on reprendre ce débat ?

M. le ministre - Volontiers, Monsieur le rapporteur. Avant de faire des reproches...

M. le rapporteur - Des observations...

M. le ministre - ... Je répète devant M. Larcher ce que j'ai dit tout à l'heure : ce rapport est plus qu'intéressant, il est indispensable car il s'est saisi -si je puis dire- d'un sujet crucial pour la France, pour notre société et pour l'Europe : celui de la consommation et du trafic de drogue.

Je disais que dans la partie "constat", je n'avais pas beaucoup de critiques à faire et que j'étais très proche de l'analyse faite, à un détail important près : vous citez en page 20 des chiffres correspondant non à l'espace Schengen mais aux 28 pays d'Europe y compris l'Europe de l'Est -de sources Interpol. Les 8,3 tonnes de prise d'héroïne que vous citez pour 1991, chiffre effectivement élevé, concerne ces 28 pays. Pour les seuls pays Schengen, le chiffre est de 3,8 tonnes.

J'attire votre attention sur ce fait. Ce sont certes des chiffres élevés -lorsqu'on dépasse la tonne, on ne sait plus très bien de quoi on parle et on n'a pas vraiment de matérialisation- mais je souhaite que vous puissiez faire cette mise au point.

M. Gérard Larcher - L'intercommunication aujourd'hui, avec la perméabilité des frontières, fait que c'est devenu un immense espace commun.

M. le ministre - Certes mais Schengen -et c'est là que j'aurai des divergences avec vous, Monsieur Larcher- vise justement à mettre en place des frontières solides et fermement verrouillées, en tout cas pour ce qui concerne la drogue.

Je ne dis pas que ce soit fait actuellement -et je vais répondre à la question de votre rapporteur- mais, encore une fois, si l'on parle de l'espace Schengen, ce que vous avez fait, il faut prendre les chiffres de l'espace Schengen. Si dès le départ nous pensons que toute l'héroïne et toute la cocaïne qui circulent en dehors de l'espace Schengen sont destinées à y rentrer, il n'y a plus qu'à fermer complètement boutique !

Je me permets de vous féliciter encore une fois pour votre analyse. Il est nécessaire que cette prise de conscience soit faite. Il est vrai que depuis 1985 les saisies d'héroïne ont été multipliées par deux, celles de cocaïne par huit, celles de cannabis par six. Il s'est donc bien passé des choses. Il y a bien eu augmentation du trafic mais n'oublions pas, au nom de tous les policiers et douaniers qui travaillent avec beaucoup de minutie sur cette lutte contre la drogue, qu'il s'agit de la conséquence d'investigations longues, patientes, de ce que nous appelons le travail de fourmi des services de police et de douanes.

Bien souvent, on donne trop d'importance à ce que j'appellerai les saisies surprises à la frontière. Les chiffres que je viens de vous communiquer sur les saisies des différents types de stupéfiants sont dus essentiellement à ce travail de fourmi plus qu'à telle ou telle saisie de 30 Kg de cannabis ou d'héroïne.

La convention de Schengen prévoit, je le disais, une harmonisation minimale des législations dans la mesure où elle impose des mesures préventives et répressives cohérentes et conformes aux conventions existantes des Nations-Unies. Je veux parler de la convention de Vienne qui rassemble plusieurs autres textes.

Nous veillons bien entendu à ce que ces conventions soient toutes ratifiées par les Etats Schengen et nous attachons aussi à mettre en place une coopération entre les différents Etats de façon à éviter -je crois avoir prononcé la phrase- que des différences de législation ne favorisent précisément la circulation des produits stupéfiants.

Les ministres Schengen concernés, dans une déclaration du 19 juin, ont créé un groupe de travail chargé de faire des propositions sur plusieurs points que je voudrais développer devant vous.

Tout d'abord, le renforcement des contrôles des produits stupéfiants aux frontières extérieures. Un document très substantiel a été approuvé par les ministres Schengen le 6 novembre et comporte des mesures d'amélioration des contrôles aux frontières terrestres, maritimes et aériennes.

Deuxièmement, le groupe de travail fait des propositions concernant la mise en oeuvre de la procédure de livraison surveillée. Un document de synthèse sur la législation et les autorités compétentes des Etats Schengen -le "Manuel des livraisons surveillées"- a été établi de manière à permettre aux autorités répressives l'exécution des livraisons surveillées.

Bien évidemment, ce document sera systématiquement réactualisé.

Troisièmement, on vient d'en dire un mot : le rôle des fonctionnaires de liaison. Ceux-ci auront des missions de conseil, d'assistance, de coopération et d'échange d'informations. D'une manière générale, ils seront affectés auprès du service compétent dans le domaine qui leur a été attribué. En matière de lutte contre le trafic des stupéfiants, ils peuvent être chargés d'exécuter des demandes d'entraides policières et judiciaires, de participer aux

livraisons surveillées et, d'une manière générale, à la prévention et à la répression des trafics.

Quatrième sujet évoqué par le groupe de travail : l'amélioration pratique de la coopération judiciaire en matière de stupéfiants. Les travaux sont actuellement en cours sur ce sujet d'une extrême importance. Je le signalais avant votre arrivée, Monsieur Larcher, c'est une des difficultés parmi d'autres que nous avons avec les Pays-Bas, avec qui la coopération judiciaire est tout à fait insuffisante. Nous avons des exemples concrets montrant que cela ne va pas bien ensemble.

Cinquièmement, les mesures pratiques pour empêcher l'exportation illégale de ces produits à partir des Etats membres : là aussi, la France a proposé un document en discussion au sein du groupe de travail qui énonce des mesures pratiques pour lutter contre le trafic. Il énonce aussi des informations réciproques et des échanges d'informations sur les saisies réalisées, les opérations et les personnes suspectes, les itinéraires de trafic, les mesures pour lutter contre le "tourisme de la drogue" -surveillance des lieux signalés comme des lieux de vente ou encore fermeture des établissements d'approvisionnement des toxicomanes.

Vous avez bien évidemment reconnu, à travers ce que je viens de dire, la situation des Pays-Bas. C'est sur ce sujet et sur le précédent -la coopération judiciaire- que les travaux avancent le plus difficilement en raison des divergences de fond avec certains Etats. Je répète ce que je vous ai dit tout à l'heure, Monsieur le rapporteur : nous nous efforçons d'avoir des résultats substantiels -nous allons accentuer la pression dans les mois qui viennent- et si nous n'arrivons pas à ce que nous demandons, nous remettrons en cause la date d'entrée en service de la convention de Schengen.

Enfin, dernier point : la réglementation du transport de stupéfiants et de substances psychotropes pour des raisons médicales. Un certificat médical unique a été mis au point par tous les Etats Schengen, de façon à faciliter le travail de la police. Un accord est en vue pour limiter la durée de la prescription médicale des produits stupéfiants.

Voici, Monsieur le rapporteur, quelques éléments que je peux vous apporter aujourd'hui sur le travail en cours au niveau des Etats Schengen, pour faire en sorte que cette mesure préalable soit effectivement remplie ou qu'il y soit satisfait dans les plus brefs délais. C'est ici que j'ai une divergence d'appréciation avec la tonalité pessimiste de M. Larcher, dans la deuxième partie de son rapport : je pense que c'est par une action politique ferme, par une pression forte qu'on fera évoluer les choses et non en disant que Maastricht est une

erreur, que Schengen n'aurait pas dû être décidé et que l'article 8 A du traité de Rome ne pourra jamais être appliqué !

C'est peut-être une question de nuance entre nous, mais je pense que c'est en se battant sur ces sujets -et c'est notre intérêt à tous, y compris celui des Français- que nous ferons progresser l'Europe, qui n'est pas un objectif éthéré mais un moyen d'avoir un mieux-être et, s'agissant de la sécurité, de meilleures conditions !

M. le président - Merci, Monsieur le ministre.

Monsieur Larcher, puis Monsieur Delga...

M. Gérard Larcher - Merci, Monsieur le ministre, de vos appréciations.

Concernant les conclusions, je crois que vous faites une synthèse qui va quelque peu au-delà de ce que j'ai écrit dans un rapport adopté à l'unanimité de la commission et dans lequel la position des uns ou des autres sur telle ou telle consultation ne me semble pas apparaître. Nous avons simplement conclu qu'il fallait faire preuve d'euro-réalisme pour construire réellement l'Europe. C'est ce que j'ai dit en commission : en aucun cas il ne s'agit pour moi de regarder vers le passé ou d'autre chose !

Le texte ne comporte donc pas ces éléments -ou bien il s'agit d'une lecture intermédiaire mais non de celle que j'en ai faite devant la commission.

J'ai par ailleurs noté avec beaucoup de plaisir que vous avez fait du problème des Pays-Bas un élément qui peut être un obstacle à la mise en oeuvre éventuelle de l'accord. Bien évidemment, je demanderai à notre président que nous suivions l'évolution des Pays-Bas, sachant que lui-même et notre rapporteur, au nom de la commission, ont désigné le problème des Pays-Bas et de l'Espagne comme un des obstacles essentiels à l'éventuelle application des accords.

L'Espagne a fait certains progrès mais non les Pays-Bas. Quelques exemples : concernant la coopération judiciaire et policière, ne pensez-vous pas qu'il faut imposer au premier port de containers qu'est Rotterdam et au second qu'est Anvers la mise en place de portiques de contrôle que la France a eu le génie industriel d'inventer, et prévus pour 1994 au port du Havre puis à Marseille ? Il semble que les Néerlandais -de source non officielle- n'y soient pas tout à fait favorables, pensant que cela peut détourner du trafic en leur faveur lorsque le Havre et Marseille seront soumis à contrôle.

On parle, dans la déclaration des ministres de juin 1992, du renforcement des mesures de contrôle tant au plan pratique que réglementaire : il y a là une condition à imposer au Royaume des Pays-Bas comme à la Belgique. Nous avons 3 millions de containers à Rotterdam, un million au Havre. Nous savons que sur 300 bateaux par jour, 6 sont contrôlés. Nous n'en sommes plus à la méthode du sondage mais à celle aléatoire qui, au plan des statistiques mathématiques, n'apporte pas les résultats que l'on peut en attendre.

En second nous savons qu'à mi-1993, 50 % seulement de la police néerlandaise sera reliée au SIS. Les Néerlandais ont progressé puisqu'ils ont pratiqué une réforme de leur police, passant d'un statut municipal à un statut municipalo-régional qui amènera la réduction du nombre de corps de police.

Néanmoins, il y a là un déficit de sécurité important.

Dernier point concernant la pratique judiciaire. Je partage votre pessimisme, Monsieur le ministre : un après-midi au ministère de la justice ne m'a pas rempli d'une immense joie quant à l'avancement de la pratique judiciaire !

Par ailleurs, un document s'est promené -vous en avez sûrement eu connaissance- concernant la position des Pays-Bas à propos du rôle que devraient avoir les officiers de liaison : en aucun cas un officier de liaison français en poste à la Haye ne devrait mettre en cause un ressortissant néerlandais à l'étranger. Je sais que les Néerlandais s'en sont défendus ; il n'empêche qu'ils ont rédigé ce document. Aujourd'hui, les Pays-Bas n'ont toujours pas d'officiers de liaison en poste à Paris. Ils envisagent d'en mettre dans le budget 1994, mais on sent au fond une réticence formidable.

J'ai rencontré des officiers de liaison douaniers en Espagne. Je peux dire aux membres de la commission qu'ils font un travail remarquable. Le nombre n'est pas toujours la preuve de l'efficacité mais la connaissance du réseau joue un grand rôle.

S'il s'agit de ces officiers de liaison, approfondissez-vous leur rôle et leur mission au sein des autres pays ?

Ma seconde question concernera le blanchiment de l'argent. Nous n'en avons pas parlé mais c'est un élément essentiel. Au mois de septembre, vous avez pris certaines dispositions. Comment comptez-vous, au sein de l'espace Schengen, solutionner les problèmes du Luxembourg et de Ceuta ? Les Espagnols y réfléchissent mais comment peut-on les aider ? Comment envisage-t-on le contrôle en direction des îles anglo-normandes ? Je l'ai pratiqué et j'aurais pu envoyer ma valise : c'est extrêmement facile à partir de Paris !

Troisième question liée à Maastricht mais également au SIS : que pourrait-on mettre à la place d'Europol ? Pour quoi faire ? Les neuf pays assistent à la confrontation de deux concepts : Europol système d'échange ou véritable système de coopération. Quelle est la position de la France ?

Dernier point : comment envisagez-vous, au plan national, les problèmes liés à la nécessité de l'incrimination pour la détention et l'usage des stupéfiants ? Certaines expérimentations intéressantes ont été menées par le ministère de la Santé dans les milieux toxicomanes pour savoir comment mettre en place des produits de substitution, concernant les échanges de seringues. Je sais que mes collègues ont parfois des positions divergentes : je n'ai pas conclu mais je l'ai abordé...

Comment voyez-vous cela au plan juridique pour que nous puissions avoir une réponse à ce problème qui se pose et se posera face à l'épidémie de Sida ?

Voici, Monsieur le ministre, quatre questions que je désirerais vous poser...

M. le président - Monsieur le ministre m'informe qu'il ne lui reste que peu de minutes à vous consacrer...

M. Gérard Larcher - Excusez-moi...

M. le ministre - Monsieur Larcher, je vous remercie car vous avez posé une série de problèmes intéressants. Je vous propose que nous reprenions, peut-être dans un autre cadre, plusieurs d'entre elles. J'aurais peur de les aborder de façon superficielle, notamment la dernière.

En tant que ministre de l'Intérieur, je n'ai pas la responsabilité de la politique de lutte contre la drogue mais d'une partie. Je veux bien en être chargé : je ne sais pas comment les gouvernements ont fonctionné ou fonctionneront mais, dans celui-ci, je suis chargé de la politique de répression.

C'est la raison pour laquelle, ayant constaté que cette politique était répartie entre différents services, j'ai chargé le préfet Broussard d'une mission de coordination des services de répression. J'aurai son rapport le 15 décembre. Je ne manquerai d'ailleurs pas de faire une communication. Bien entendu, j'ai quelques idées sur ce sujet.

S'agissant d'Europol, dont la première manifestation sera l'Unité européenne de drogue qui doit fonctionner au 1er janvier

1993, nous avons eu un débat surréaliste mardi à Londres, du fait de la position néerlandaise, qui désirait le siège de l'U.E.D. à la Haye.

J'ai eu l'occasion de dire en séance plénière à mon collègue néerlandais que nous défendions la candidature de Strasbourg et que nous pensions qu'il serait bon que le siège de l'U.E.D. ou d'Europol soit à Strasbourg mais qu'en aucun cas on ne pouvait accepter la candidature de la Haye.

Cette discussion va venir à Edimbourg dans quelques jours. J'ai donné ma position de façon très explicite au chef de l'Etat : en aucun cas nous ne pouvons accepter la Haye. Si on ne veut pas Strasbourg, prenons un autre endroit dans le cadre de négociations...

M. le Président - Pas Palerme !

M. le rapporteur - Pas Palerme non plus !

M. le ministre - Palerme, c'était pour la lutte contre la Mafia ! Les Italiens proposaient Rome, mais personne ne les soutenait. Sur les douze pays européens, la candidature de Strasbourg a recueillie 8 voix, une pour la Haye, une pour Rome et deux abstentions. Il nous semblait franchement que l'on pouvait sortir de cette réunion avec la candidature de Strasbourg. Habituellement, les pays minoritaires se rallient à la majorité et on a l'unanimité, puisque c'est la règle.

On n'a donc pas réussi à cause des Néerlandais, ce qui m'a amené, dans un mouvement d'humeur, à faire part de ce que nous pensions de la politique actuelle des Pays-Bas.

Cela étant -et je pense que M. Larcher a dû le constater- il y a de la part du Gouvernement néerlandais une volonté d'avancer. Le problème est de savoir s'ils auront la capacité politique de faire évoluer rapidement ce qui, chez eux, tient un peu à des habitudes culturelles : je pense à leur distinction entre drogues dures et douces. Cela ne correspond en aucune façon à notre vision des choses. Vous avez fort bien dit dans votre rapport qu'il y a eu une évolution très ferme en Espagne de ce point de vue et je souhaite que les Néerlandais puissent aller en ce sens. Ce n'est pas pour autant le seul problème et vous en avez d'ailleurs évoqué plusieurs.

Pour en finir sur Europol, je souhaite qu'une décision soit prise à Edimbourg et si tel n'est pas le cas, je pense que Strasbourg sera certainement retenu pour la mise en place au 1er janvier. Tout est prêt pour que démarre effectivement le travail de l'Unité européenne de drogue.

Vous avez évoqué une question technique sur la surveillance des containers. On me dit -j'avoue ne pas être spécialiste en la matière- qu'il semble ne pas y avoir de possibilités de contrôle technique et automatique par portique.

M. Gérard Larcher - Schlumberger, en 1994, doit livrer un portique au Havre. Source : service des douanes...

M. le ministre - Est-ce pour la drogue ?

M. Gérard Larcher - Pour l'ensemble...

M. le président - C'est donc une information, Monsieur le ministre.

M. le ministre - J'en ai entendu parler mais, que je sache, le dispositif n'est pas opérationnel...

M. Gérard Larcher - Livraison industrielle 1994 !

M. le ministre - Si Schengen démarre avant -ce que je souhaite- il faudra avoir trouvé d'autres réponses avant...

M. Gérard Larcher - Ce sera à trois mois près !

M. le ministre - Non, je n'ai pas parlé de fin 1993 : j'ai parlé du premier semestre. Le 1er décembre, ce sont les aéroports...

M. le président - C'est un pronostic de M. le ministre !

M. le ministre - Non ! C'est le pronostic des ministres Schengen, non le mien !

M. le président - Mme Guigou nous a en effet donné la même réponse...

M. Gérard Larcher - Je ne vois pas les Hollandais changer en quatre mois, Monsieur le ministre, pardonnez-moi. La tradition de Calvin, que je connais bien, est forte...

M. le ministre - Nous en reparlerons avec Calvin ! (Rires).

Une autre question est corrélative au problème de drogue : le blanchiment de l'argent. Nous nous sommes réunis au mois de septembre pour mettre en place un dispositif de lutte contre les activités mafieuses qui suit bien son cours au niveau européen. Pour la France, il existe l'Unité de coordination et de recherche ds activités mafieuses -UCRAM. Celle-ci va être mise en place dans les tous prochains jours.

Au niveau européen, nous faisons là-aussi des échanges d'officiers de liaison, notamment avec l'Italie. Ces problèmes de blanchiment sont également traités par ce canal. La Mafia, ce n'est pas que le blanchiment de l'argent : c'est aussi le crime. Je ne reviens pas sur le dispositif "Tracfin" que vous connaissez, qui commence à fonctionner assez bien.

S'agissant du Luxembourg, de Ceuta et des îles anglo-normandes, ces situations sont différentes les unes des autres. Le Luxembourg fait partie des Etats Schengen, a signé la convention et est tenu à certaines obligations. Il faudra donc vérifier que ces dispositions sont effectivement respectées.

J'ai parlé de Ceuta à mon collègue espagnol. C'est notre problème mais c'est aussi le sien. Croyez moi : ils sont particulièrement concernés par tout ce qui touche à l'arrivée de drogue du Maroc et à l'immigration irrégulière. Cela nous concerne car les immigrés venant du Maroc ou les Sénégalais venant du Maroc et transitant par l'Espagne se retrouvent en France. Des dispositions très fortes ont été prises par les Marocains, qui ont déployé des troupes au nord du Maroc.

J'ai rencontré mon collègue de l'Intérieur hier et nous avons discuté de cette question comme de la possibilité des accords de réadmission pour réduire le nombre de Marocains en situation irrégulière en France. Nous avons également abordé la lutte contre la drogue. Je peux vous annoncer que les Marocains ont l'intention de déclencher une lutte très ferme contre la drogue.

J'ai vu que vous avez cité le Maroc dans votre rapport, que j'ai d'ailleurs montré au ministre marocain...

M. Gérard Larcher - Ils étaient déjà au courant : il m'a téléphoné !

M. le ministre - C'est donc allé vite ! Je vous donne néanmoins cette information, de première main puisqu'elle date d'hier : voyant la mauvaise image que cela donnait de leur pays, ils ont décidé de déclencher une lutte contre la drogue.

Malgré tout, le Maroc, comme la Colombie ou le Liban, conservent un problème vis-à-vis des paysans, qui vivent de la culture de la drogue. Ils se sont retournés vers l'Europe et les Marocains ont donc demandé à la présidence britannique quel type de compensation nous pourrions leur apporter. Cela peut ressembler à du marchandage mais il s'agit d'un réel problème ! S'ils luttent brutalement contre la culture de kif dans le Rif -avec, de plus, ce que représente le Rif dans la culture marocaine, que je connais bien- ils

auront des problèmes qui ne seront pas que sociaux mais politiques, et de première grandeur. Il faut donc qu'ils mettent en place des systèmes de compensations

M. Gérard Larcher - Nous l'avons écrit dans le rapport, Monsieur le ministre...

M. le ministre - Je le sais.

M. Gérard Larcher - C'est ce qui a d'ailleurs déclenché les émeutes de 1984 dans une partie du Rif.

M. le président - Monsieur le ministre, je crois que vous avez répondu assez précisément à toutes nos questions.

J'aurais eu une question mais je crois que vous êtes très pressé : pourquoi l'adhésion de la Grèce et l'accord des huit partenaires à l'adhésion de celle-ci ? Souhaitez-vous cumuler les difficultés à la non application de Schengen ? Je ne pense pas que ce soit votre souhait - ni le nôtre d'ailleurs...

M. le ministre - Non. Je pense qu'il s'agit de la démarche que j'indiquais tout à l'heure : notre objectif est de faire Schengen à douze, c'est-à-dire d'appliquer véritablement la liberté de circulation...

M. le président - Il vaudrait mieux le faire à huit que pas du tout !

M. le ministre - Vous trouverez peut-être cela d'un grand angélisme, comme le dit M. Larcher, mais il s'agit de faire avancer la situation des différents Etats membres à partir des difficultés politiques.

La Grèce a souhaité adhérer. L'ensemble des mesures que j'ai évoquées s'appliquent également à la Grèce. Nous avons longuement parlé des Pays-Bas à propos de la drogue mais on pourrait parler de la Grèce s'agissant des multiples problèmes qu'elle pose pour ce qui est de l'immigration. Toutes ces mesures concernant l'immigration seront vérifiées ainsi que je l'ai dit. Elles ne valent que si l'on en vérifie l'application. Une commission a été mise en place et va effectuer des vérifications y compris et presque surtout pour la Grèce.

Je ne vous dis pas que tout se passera sur un lit de roses. Il existera des difficultés, mais il faut s'y atteler. Le dispositif mis en place et la volonté manifestée par les différents Etats et les ministres qui en sont chargés sont tels qu'on peut espérer, courant 1993, une application effective des dispositions de Schengen.

M. le président - Monsieur le ministre, un mot de remerciement : vous avez été très précis, très clair, vous n'avez pas recherché de faux-fuyant, vous nous avez donné des informations intéressantes et de première main pour certaines d'entre elle.

Vous pouvez constater l'esprit dans lequel nous travaillons : nous recherchons l'intérêt commun, nous ne faisons pas d'opérations de politique politicienne à cet égard et avons le souci d'apporter notre contribution au travail du Gouvernement parce que nous pensons que le contrôle parlementaire peut être non pas stérile mais efficace.

Nous pensons que ce peut être une instance de surveillance qui peut faire qu'un traité très compliqué, qui a des prolongements très importants dans l'opinion publique, puisse passer en l'état sans drame national et sans erreur compromettante pour notre sécurité publique.

M. le ministre - Monsieur le président, je vous remercie de vos propos.

La séance est levée à 12 heures 45.

Le Président

AUDITION DE M. ALAIN LAMASSOURE,
MINISTRE DELEGUE AUX AFFAIRES EUROPEENNES

29 AVRIL 1993

(compte rendu intégral)

AUDITION DE M. ALAIN LAMASSOURE,
MINISTRE DELEGUE AUX AFFAIRES EUROPEENNES

29 AVRIL 1993

(compte rendu intégral)

M. Paul Masson, président - Monsieur le Ministre, Monsieur le Président - qui est également rapporteur- mes chers collègues, je suis très heureux d'accueillir ici M. le ministre délégué aux Affaires européennes et je salue M. le président de la délégation aux Communautés européennes, ainsi que M. le président de la commission des Affaires étrangères.

Monsieur le Ministre, dois-je vous dire combien nous avons plaisir à vous accueillir aujourd'hui au sein de cette commission d'information sur le développement de la convention d'application de l'accord de Schengen ?

Vous êtes le premier ministre de la nouvelle majorité à venir devant cette commission et vous êtes directement impliqué puisque vous avez pratiquement cette responsabilité, à vous seul et par délégation, sur l'ensemble du Gouvernement : c'est un peu par vous que passent les rapports entre l'Europe et la France.

Nous allons vous entendre avec beaucoup d'attention. Vous allez subir le feu des questions de M. le rapporteur qui, vous le savez, est pilote puisque cela fait presque dix-huit mois qu'il conduit ce rapport avec beaucoup de maîtrise et d'objectivité.

Vous connaissez les objectifs de la mission : c'est une sorte de veille juridique et technique sur l'évolution de cette longue affaire qu'est l'application de la convention de Schengen.

J'avais à votre place Mme Guigou il y a moins de quatre mois. Nous avons engagé un pari : elle me disait que ce serait bouclé fin juin 1993. Je n'étais pas de cet avis et je lui répondais que l'avenir nous départagerait. Nous ne sommes pas loin de l'échéance permettant de penser que je n'avais pas tort et qu'elle était probablement dans l'erreur en affichant cet optimisme dont je veux croire qu'il était déguisé !

Je voudrais d'abord excuser M. Crucis, retenu par des engagements extérieurs, qui ne peut venir aujourd'hui.

Avant de passer la parole à M. le rapporteur, je voudrais dire que nous sommes heureux de l'accueillir ici, non comme rapporteur mais en tant que nouveau président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, haute fonction que ses collègues lui ont confiée.

Monsieur le Président, ma déférence vous est acquise, ainsi que toute ma sympathie, dans une affaire particulièrement importante par les temps qui courent. Vous êtes à un poste stratégique et je suis sûr que vous saurez le tenir avec conviction et talent.

Je vous passe maintenant la parole en tant que rapporteur, à moins que M. le ministre ne veuille faire une déclaration liminaire...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Monsieur le Président, je vous remercie de l'invitation de votre mission à venir dialoguer sur l'état d'avancement de ce dossier.

J'ai eu l'occasion d'évoquer ce très important dossier lors de l'audition conjointe de la commission des Affaires étrangères et de la délégation parlementaire aux Communautés européennes présidée par M. Genton.

Je voudrais dire brièvement, avant de répondre à vos questions, que 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 C.E.E. pour ce qui concerne la France et 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 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.

M. Paul Masson, président - Je vous remercie de cette appréciation d'ensemble qui nous remplit de joie puisque notre sagacité, à l'époque, était un peu à contre-courant par rapport au Gouvernement qui nous entendait sans nous écouter toujours.

Il est vrai qu'il y a dans le dispositif de Schengen énormément de problèmes complexes, imbriqués et qui ont des retentissements sur la vie de chaque Française et de chaque Français. On ne traite pas de ces problèmes comme d'un problème fiscal ou d'un problème de croissance !

Nous avons toujours eu ici une position pragmatique mais attentive. Nous savons qu'indépendamment de la ratification, un codicille extrêmement important conduit le Gouvernement à vérifier si les conditions sont réunies aux frontières extérieures pour passer à l'exécution.

Voire propos, réitéré à l'instant, nous reconforte car nous avons le sentiment que la vigilance du Gouvernement est pleine et entière à cet égard.

Monsieur le Rapporteur, je vous livre M. le ministre...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Vous êtes gentil, Monsieur le Président, de me "livrer" le ministre pieds et poings liés !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Mais non bouche bée !

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Si le ministre le permet, je voudrais remercier Paul Masson car il a été dans toute cette affaire un homme remarquable. Je n'ai jamais eu, je l'ai dit à la tribune du Sénat, la moindre divergence avec lui sur le fond de ce problème parce qu'il a des qualités humaines profondes mais surtout parce qu'il a toujours abordé Schengen avec une vision d'avenir ce qui est certainement le meilleur moyen de le faire.

Je voudrais, à travers lui et à travers son groupe, rendre hommage au Sénat. Le Sénat a eu la grande habileté à la fois de ratifier Schengen et, au même moment, de créer une commission d'enquête devenue par la suite mission d'information.

S'il y a vraiment une vérité dans les accords de Schengen, c'est également que le diable est dans les détails. Nous avons été nombreux à admettre le principe, que tout ce qui touche à la circulation des personnes est souhaitable pour l'Europe et pour notre pays mais que, bien entendu, il fallait vérifier chacune des étapes, chacune des clauses de cet accord.

J'avoue ne pas avoir été très surpris, lors des questions d'actualité, d'entendre M. Pasqua dire que Schengen ne s'appliquerait certainement pas avant le premier janvier 1994. Il a parfaitement raison : le problème de la drogue, sur lequel notre commission a beaucoup travaillé -je rends hommage à Gérard Larcher, que nous avons accompagné dans ses débats- démontre bien que l'Europe n'est pas prête. Voilà que l'Italie, M. Pasqua le rappelait, commence à dépénaliser la drogue, après avoir eu une politique contraire !

Nous sommes loin de compte et ce sont véritablement les problèmes de Schengen.

Voilà ce que je voulais dire en vous exprimant beaucoup d'amitié, car je le pense sincèrement et profondément.

Monsieur le Ministre, nous avons préparé certaines questions qui touchent à l'évolution de ces accords. Première question : à quelle date le Sénat sera-t-il saisi des projets de ratification de l'adhésion de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce à la Convention d'application de l'Accord de Schengen ? De la convention sur l'asile, signée à Dublin ? A quelle date est attendue la signature de la Convention à Douze sur le franchissement des frontières extérieures de la Communauté européenne ?

Quand je vous avais rencontré la dernière fois, vous aviez l'air de considérer qu'on pourrait peut-être procéder à la ratification espagnole, indépendamment du Portugal. Avez-vous pu vérifier ce point ? C'est l'objet essentiel de cette question.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Monsieur le rapporteur, la convention relative au franchissement des frontières ne dépend pas de nous. Il y a sur ce point un différend entre l'Espagne et le Royaume-Uni depuis plusieurs années à propos du statut de Gibraltar. Tant qu'il ne sera pas réglé, la convention ne sera pas signée et ne pourra être soumise à votre ratification.

Concernant la convention du Dublin sur le droit d'asile, celle-ci a été ratifiée par six Etats membres : le Danemark, le Royaume-Uni, le Portugal, l'Italie, la Grèce et le Luxembourg.

Il y a des difficultés d'ordre politique aux Pays-Bas et d'ordre politique et juridique en Allemagne, l'Allemagne étant obligée de modifier sa Constitution pour harmoniser ses dispositions nationales avec les nôtres en la matière.

Ce processus prendra encore un certain temps. Pour modifier la Constitution, les Allemands ont besoin, comme dans notre système, d'une majorité qualifiée.

Il y a un accord politique entre la coalition gouvernementale et la coalition S.P.D. sur le principe, mais certains désaccords subsistent sur les détails.

D'après notre ambassadeur à Bonn et notre ambassadeur d'Allemagne à Paris, que j'ai encore vu ce matin, la prévision raisonnable que l'on peut faire est une ratification dans le courant de l'été, peut-être un peu plus tard.

Concernant la ratification par la France de la convention de Dublin, étant donné que celle-ci se substituera, pour la France, au dispositif de Schengen, nous pensons préférable d'attendre la mise au point du protocole assurant la jonction entre Schengen et la convention de Dublin, qui devrait être adopté lors de la prochaine réunion de Schengen à Madrid, le 30 juin, pour soumettre l'ensemble à la ratification du Parlement, à la prochaine session d'automne.

Pour ce qui concerne la ratification par la France des traités d'adhésion à Schengen, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, le Gouvernement est très ouvert au dialogue avec l'Assemblée nationale et le Sénat sur ce point. Nous avons une très forte demande, notamment du Gouvernement espagnol, un peu moins des autres. Vous pourrez à ce sujet nous donner le sentiment du Portugal, puisque vous revenez d'une mission là bas, Monsieur le Président.

Il paraît néanmoins au Gouvernement difficile de faire ratifier par le Parlement français de nouveaux traités d'adhésion alors qu'un pays comme l'Allemagne n'a toujours pas ratifié la convention d'origine de Schengen.

La position du Gouvernement est plutôt d'attendre que nos amis allemands ratifient la convention d'origine ; à ce moment, nous soumettrons à la ratification parlementaire française les traités d'adhésion.

Nous avons en particulier le sentiment que l'Espagne et le Portugal ont saisi le sujet à bras-le-corps et pris certaines dispositions administratives susceptibles d'en faire des partenaires fiables dans l'application de l'accord de Schengen.

Voilà la position du Gouvernement. Cela étant, il y avait un consensus au sein du Sénat et de la majorité de l'Assemblée pour considérer qu'il n'y a pas lieu d'attendre la ratification allemande et qu'on peut procéder tout de suite à la ratification des traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, le Gouvernement ne verrait

aucun inscrire ces textes à l'ordre du jour de l'actuelle session du Parlement.

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Le cas de la Grèce est différent. C'est un pays très en retard. Je ne crois pas qu'elle ait manifesté la bonne volonté du Portugal et de l'Espagne. Ne pourrait-on pas demander au président Masson et à Bernard Laurent ce qu'ils ont vu au Portugal ?

M. Paul Masson, président - Tout dépend du temps que vous pouvez nous consacrer, Monsieur le ministre : développer la situation que Bernard Laurent et moi-même avons constatée au Portugal prendrait du temps...

Pour répondre à votre question, Monsieur le Ministre -je parle sous le contrôle de l'ami Laurent car, étant revenus hier soir, nous ne nous sommes pas concertés- il me semble que le Portugal fait un effort assez conséquent pour rafraîchir ses structures.

Je me garderai de dire qu'il y soit parvenu.

Nous avons même eu le sentiment d'un certain infantilisme dans les problèmes pointus concernant la lutte contre l'immigration clandestine et la drogue.

Cela étant, ils prennent l'affaire très au sérieux et ne nous ont pas posé officiellement la question de savoir si nous allons ratifier ou non parce que pour eux, cela va de soi, à ceci près que le président portugais n'a pas apposé sa signature sur l'accord d'adhésion. Il n'a pas déposé les instruments de ratification de l'accord car il attend -je ne parle pas du Gouvernement ni de l'Assemblée, mais du président- la ratification de la convention d'origine par l'Allemagne. Il a donc un peu la position que le Gouvernement français expose par votre bouche, Monsieur le Ministre, ce qui est relativement logique.

L'examen technique nous amènerait très loin mais, sur ce point essentiel, sans avoir consulté mes collègues, je crois que votre position est sage, Monsieur le Ministre, ainsi que celle du Gouvernement. Attendons que l'Allemagne, partenaire essentiel de la France, ait fait ce qu'elle doit faire et ce qu'elle s'est engagée à faire. Nous déciderons ensuite en fonction de cela.

La frontière Oder-Neisse n'est pas neutre pour la France : c'est sa frontière du Rhin dans les années à venir, si Schengen s'applique.

Nous sommes allés sur cette frontière. Ce que nous avons vu ne nous a pas rassurés -c'est une litote ! La Neisse n'est pas grande, bien moins que la Seine, et se franchit, en période de

sécheresse, avec de l'eau à mi-cuisse ! Les gardes-frontière allemands sont ce qu'ils sont -ou étaient ce qu'ils étaient à l'époque, il y a un an.

Si le Gouvernement français doit vérifier les conditions, c'est par là qu'il faut regarder !

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Je partage entièrement votre position.

M. Lucien Lanier - Nous revenons d'une mission en Allemagne avec M. Larcher. Il est certain que nous n'avons pas eu l'impression que les Allemands étaient très pressés de procéder à la signature du traité -je parle sous le contrôle de notre ami Gérard.

J'ajouterai -peut-être très subjectivement- avoir eu l'impression qu'avant de signer les accords de Schengen, les Allemands mettraient peut-être sinon un préalable, du moins nous tiendraient la dragée haute en nous disant qu'ils ont 250.000 réfugiés...

M. Paul Masson, président - ... Demandeurs d'asile !

M. Lucien Lanier - ... Et qu'il serait assez logique que nous en prenions notre part. Je me demande si les Allemands ne mettraient pas cet aspect des choses en exergue de tout accord.

Nous avons très nettement eu l'impression que 250.000 demandeurs d'asile leur paraissaient insupportables et qu'il fallait partager avec les partenaires de la C.E.E.

M. Paul Masson, président - Bernard, j'ai peut-être anticipé ton impression...

M. Bernard Laurent - Nous étions tous les deux et nous avons fait les mêmes constatations. Nous avons rencontré là-bas des gens un peu enfantins, c'est vrai, mais pleins de bonne volonté, qui semblent souhaiter que l'on arrive au bout de Schengen.

Ils en sont à préparer sur le papier l'aménagement de leurs aérodromes. Nous n'y avons pas compris grand'chose. On nous a amenés sur le terrain et nous comprenions encore moins, parce qu'il n'y avait rien sinon des projets !

Cela dit, ils ont fait figure de gens sérieux : il n'y a rien de plus à dire !

M. Marc Lauriol - Ce qu'a dit Lucien Lanier est important.

La France ne peut rester neutre devant 250.000 demandeurs d'asile en Allemagne, si celle-ci entend nous en repasser une partie, alors que nous avons aussi des problèmes d'un autre ordre qui s'ajoutent.

Il serait donc bon d'avoir le sentiment du Gouvernement français à ce sujet !

M. Paul Masson, président - Je ne vois pas comment ils pourraient nous imposer juridiquement quoi que ce soit, mais enfin vous avez là-dessus un avis autorisé, Monsieur le Ministre...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - D'une certaine manière, le problème des réfugiés en Allemagne est même pire que ce qui est décrit par M. Lanier : le nombre de demandeurs d'asile est de plus du double du chiffre !

M. Paul Masson, président - C'est un chiffre de 1992...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - En tout cas, il y a actuellement plus de 500.000 demandes en cours d'examen. Cela dit, l'Allemagne a abandonné tout espoir de négocier quoi que ce soit avec ses partenaires en ce domaine.

L'idée selon laquelle une partie de ces demandeurs pourraient venir en France ou ailleurs est naturellement parfaitement farfelue !

En sens inverse, elle fait des efforts pour obtenir des accords de réadmission de ses partenaires à l'Est.

Il est sûr que la suppression des visas à l'égard de pays comme la Pologne ou la Hongrie a été décidée de manière rapide et les Allemands sont aujourd'hui obligés de négocier des accords de réadmission.

Cela étant, ils n'ont pas qu'un problème juridique mais aussi administratif. Vous l'avez constaté en allant sur la ligne Oder-Neisse ou ailleurs en Allemagne.

Il existe des camps de réfugiés et les Allemands demandent une assistance administrative pour voir comment fonctionne l'OFPPA en France, car ils n'ont pas d'organismes équivalents. C'est un domaine où l'administration a plus d'expérience, de compétence et d'efficacité semble-t-il que l'administration allemande.

C'est en fait notamment pour faire pression sur l'Allemagne que nous souhaitons retarder l'examen du traité d'adhésion espagnol.

Ainsi, nos amis espagnols, portugais et grecs peuvent exercer des pressions discrètes mais fortes sur l'Allemagne. Je ne vous cache pas que cela nous gêne vis-à-vis des Espagnols qui ont toujours été coopératifs avec la France et pas seulement sur les problèmes de Schengen, notamment en matière de coopération de police mais aussi sur l'ensemble des dossiers communautaires, qui connaissent une grande unité de vue dans toutes les instances des conseil des ministres européens entre délégations française et espagnole.

C'est d'autant plus délicat que l'Espagne assure aujourd'hui la présidence de Schengen et a accepté de faire deux présidences consécutives. Le Gouvernement espagnol, en campagne électorale, aurait aimé pouvoir faire état de ce résultat positif.

Néanmoins, sauf avis contraire du Sénat, le Gouvernement français préfère attendre que l'Allemagne ait réglé ses problèmes avant d'envisager l'extension de l'accord de Schengen.

M. Paul Masson, président - Question subsidiaire : pensez-vous que l'on pourrait dissocier juridiquement la ratification espagnole et la ratification portugaise ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Il faudra voir le moment venu. Pour l'instant, les Portugais n'ont pas formellement signé. Le problème de leur ratification ne se pose pas.

M. Paul Masson, président - Il existe au Portugal une sorte de cohabitation entre le président d'une part et le Gouvernement d'autre part. On pourrait penser que cette gesticulation fait partie de la petite guerre entre les deux pouvoirs. On peut penser aussi que le président de la République estime ne pas devoir apposer sa signature sur un texte tant qu'il n'a pas la certitude que, du côté français, la ratification viendra tout de suite ou parce qu'il sait que, du côté allemand, la convention d'origine n'est pas encore signée.

Le Gouvernement portugais s'en inquiète un peu "mezzo voce". Il y a décalage entre la présidence de la République et le Gouvernement.

M. Gérard Larcher - Je crois que l'on a tout intérêt à aider le Gouvernement allemand à modifier sa Constitution. Subordonner notre décision à la décision allemande me paraît de

saine politique pour harmoniser nos législations, un des objectifs de Schengen.

Concernant le Portugal aujourd'hui, l'attitude du président de la République est liée aux problèmes de l'immigration, de l'Angola et du Mozambique.

Il existait des accords particuliers. Or, Schengen modifie l'attitude et, dans l'affaire angolaise, le Portugal entend à nouveau aujourd'hui jouer un rôle particulier dans les problèmes entre l'Unita et le chef du Gouvernement. Il faut le prendre en compte. Cela mériterait d'être éclairci, car les aspects présents sont liés aux anciens accords, qu'il faudra modifier, avec ces deux territoires, notamment l'Angola.

M. Paul Masson, président - Cela m'amène à entrer dans le détail de cette affaire.

Il est vrai que le Portugal, dans l'affaire de Schengen, a dû choisir entre sa vocation historique et l'Europe. Il y a eu des débats considérables entre eux. Tu cites l'Angola : je pourrais citer le Brésil, où existe une quasi-double nationalité et possibilité d'avoir une carte d'identité portugaise. Les Portugais ont choisi l'Europe, mais cela a créé des tensions importantes et un débat intellectuellement passionné.

Il faut reconnaître que la première convention de réadmission que le Portugal ait signé l'a été avec la France. Il y a eu ensuite une convention avec l'Espagne, plus proche historiquement. Il y a eu plus qu'une gesticulation, avec les inconvénients d'un jeune pays aux faibles moyens, par rapport à 800 kilomètres de côtes très ouverts à la drogue et à la clandestinité.

M. Bernard Laurent - Il faut être précis dans les chiffres. Les problèmes d'immigration inquiètent le Portugal comme toute nation, spécialement celles des Douze, mais ils ont eu en 1992 cinq-cents demandes d'asile.

M. Paul Masson, président - Cela relativise les 250.000 de 1992. Cumulées avec celles en instruction en Allemagne. C'est un million d'étrangers que les Allemands ont reçus l'année dernière, tout confondu.

Peut-on considérer que cette partie du débat est close ? ... Monsieur le Rapporteur, vous pouvez passer à votre seconde question...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Quelles sont les conclusions des missions réalisées dans les pays de l'espace Schengen

par la commission commune chargée de s'informer sur l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Il s'agit de missions envoyées par le groupe central de Schengen et qui ont effectivement achevé un premier cycle de visites.

Le rapport de synthèse sera examiné au niveau du groupe central début juin. Pour l'instant, le Gouvernement ne l'a pas -il est en cours d'élaboration- mais nous avons recueilli certaines observations des représentant français de cette commission d'évaluation.

Nous pourrons en reparler plus en détail lorsque nous aurons ce rapport, mais je puis vous indiquer que, concernant l'Espagne, la mission a constaté que d'importants efforts avaient été faits. Subsiste néanmoins encore le problème mal maîtrisé de l'immigration illégale venant du Maroc, phénomène dramatique et extrêmement préoccupant.

Concernant la Grèce, les conclusions sont très pessimistes. Concernant l'Italie également, avec notamment le problème de l'aéroport de Rome-Fiumicino.

Aux Pays-Bas, le problème de Schipol est bien connu.

Pour ce qui est de l'Allemagne, la mission a constaté des problèmes à toutes les frontières, non seulement polonaise mais également tchèque et même autrichienne.

Il existe également des problèmes en Belgique.

Vraisemblablement, une des solutions proposées au groupe central sera de renouveler à intervalles réguliers ces déplacements de la commission d'évaluation, pour vérifier les progrès. Au total, le diagnostic qui devrait être porté sur la situation des contrôles aux frontières externes sera plutôt pessimiste.

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Pourra-t-on avoir le rapport du représentant français ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Je verrai ce que je peux vous donner. Pour l'instant, je n'ai que des indications orales...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Pour votre information, nous avons d'autres rapports, mais étrangers, ce qui nous est arrivé plusieurs fois dans le cadre de notre mission. La France est plus avare de papiers que les Italiens ou d'autres !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Je vous donnerai ce que j'ai...

M. Paul Masson, président - Le représentant français était M. Lejeune, de la PAF, c'est bien cela ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - C'est cela.

M. Paul Masson, président - Pas d'interventions ? Troisième question, Monsieur le Rapporteur...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - A quelle date seront réalisés les aménagements permettant une séparation des flux de voyageurs dans les principaux aéroports internationaux de l'espace Schengen, et notamment dans celui d'Amsterdam Schipol ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Vous vous souvenez qu'en juin 1992, constatant les difficultés pratiques évoquées par certains de nos partenaires, les ministres de Schengen avaient décidé de reporter au 31 décembre 1993 l'application de la libre circulation dans les aéroports.

Depuis, il semble que la situation ne se soit pas fondamentalement améliorée. La Grèce demande des délais supplémentaires.

L'Italie, pour Fiumicino mais également pour Milan, et surtout les Pays-Bas pour Schipol, maintiennent qu'ils ont besoin d'une période transitoire pendant laquelle ils proposent de mettre en oeuvre certaines dispositions de procédure qui ne semblent pas apporter de réelle sécurité. Les Pays-Bas nous demandent un délai de grâce jusqu'en 1995.

Cette attitude nous paraît inacceptable car elle est due à des considérations principalement financières, et à des pertes de capacités, notamment pour K.L.M. Cette attitude restrictive contraste avec A.D.P. qui a fait des aménagements importants, pour résoudre les problèmes de la K.L.M., entre autres à Roissy.

Nous avons l'intention de maintenir un maximum de pression sur les pays qui ne sont pas encore en règle, en particulier les Pays-Bas et l'Italie, et si la date du 1er décembre 1993 doit être repoussée, elle le sera.

M. Paul Masson, président - Bernard Laurent et moi-même avons visité, il y a deux jours, l'aéroport de Lisbonne en long et en large. On ne nous a fait grâce d'aucun détail. Le directeur général de l'aéroport nous a dit ne pas comprendre que nous puissions

admettre ce qui nous a été proposé pour les aéroports de Rome et d'Amsterdam. Il nous a dit que les Hollandais et les Italiens étaient en train de nous rouler dans la farine en expliquant qu'ils ne peuvent, dans les délais impartis, arriver à se mettre à niveau. Pour notre interlocuteur, ceux-ci n'avaient qu'à partir plus tôt, sachant que ceci devait être organisé au terme des accords et ne l'ont pas fait volontairement.

Il nous a développé une argutie commerciale. D'après lui, les usagers sauront très vite qu'il est plus confortable de débarquer à Schipol qu'à Francfort ou Charles de Gaulle. Les flux passagers de l'espace Schengen seront plus importants pour Schipol, parce que c'est plus facile, et la concurrence commerciale sera accrue, indépendamment des problèmes de sécurité qui nous sont chers.

Cet aspect m'avait un peu échappé : c'est une démarche économique qui les guide : bien sûr, cela coûte de l'argent mais ce ne sont pas des sommes faramineuses. Le Portugal nous a parlé d'une somme équivalant à un million de francs pour réaliser barrières et murets. Mais l'aspect commercial d'exploitation de lignes entre également en jeu, avec plus de confort et des positions moins rigoureuses que celles prescrites par la convention.

Cela nous a été dit très clairement et très crûment par le responsable de l'aéroport de Lisbonne...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Je vous confirme que l'interprétation est bien celle-là. Les Portugais ont fait de véritables efforts à Lisbonne, estime notre administration. Quant aux Hollandais, c'est notamment une préoccupation financière qui les anime, concernant à la fois le trafic de transit et les boutiques "duty free". Il n'y a aucune raison pour que nous admettions quoi que ce soit. Nous serons donc très fermes !

M. Paul Masson, président - Schipol est à majorité privée, ce que nous avons mis du temps à trouver. Ils ne voulaient pas nous livrer la composition du capital. C'est un élément important de la réflexion.

Passons à la question suivante...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - A quelle date et pour quels pays fonctionnera le Système d'Information Schengen (SIS) ? Le financement de son exploitation est-il assuré par l'ensemble des signataires de la convention d'application ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Il existe des problèmes d'ordre juridique, technique et financier. Juridiquement, les choses vont bien ; la CNIL a déjà été

saisie pour information de l'ensemble du dossier et recevra prochainement le projet de décret qui règle l'accès des services des douanes aux signalements prévus par la convention. Normalement, nous ne devrions pas avoir, en France, de problèmes juridiques.

Pour les problèmes techniques, nous sommes entrés dans une phase d'essais qui va s'accélérer vers l'automne, fin septembre-début octobre. Nous procéderons au chargement et à la vérification des données à l'intérieurs du SIS.

L'estimation technique indique que le SIS pourra être opérationnel à la fin de l'année entre les six Etats d'origine.

Cela étant, il restera à régler les problèmes financiers. A l'heure actuelle, nous connaissons des problèmes avec l'Italie -qui ne dispose d'aucune ligne budgétaire pour sa participation au SIS- et avec le Luxembourg, pour des raisons qui ne sont pas expliquées pour le moment.

M. Paul Masson, président - Y a-t-il des questions sur ce point ? Personnellement, j'en ai une : il existe quand même une protection des données qui doit être légalement établie, de par la convention. Je ne crois pas que le droit interne de chacun des Etats membres ait beaucoup évolué sur ce point...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - En Italie notamment, qu'en est-il de la loi "informatique et liberté" ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Dans cinq des six Etats, les garanties juridiques que vous évoquez sont d'ores et déjà obtenues. Pour la France, il y aura ce décret ; dans les autres pays, c'est déjà acquis, sauf pour l'Italie où l'on ne pense pas que cela pourra être acquis dans les mois qui viennent. Nous retrouvons donc là le problème italien...

M. Paul Masson, président - Les Belges ont-ils mis leur législation à niveau ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - On me dit que oui, mais si vous le désirez, on le précisera par écrit...

M. Paul Masson, président - C'est un point technique, mais c'est un détail important aux yeux de l'opinion. Les Hollandais ont fait de très grandes réserves sur le système, estimant qu'il était absolument contraire à l'exercice des droits de l'homme et à la sauvegarde des libertés personnelles. De très grands débats ont eu lieu au Parlement à ce sujet. Une des réserves essentielle a porté sur ce point.

Le système fonctionne-t-il en interne ? Est-il en connexion avec les différents services ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Nous allons commencer les essais. Nous pourrions vous indiquer à partir de juin si cela marche ou si un virus a détraqué tout le système central...

M. Paul Masson, président - Monsieur le Rapporteur...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Le Gouvernement considère-t-il toujours comme une condition préalable à la mise en oeuvre de la convention la modification, par les Pays-Bas, de sa pratique administrative et judiciaire en matière de stupéfiants ? Quelles peuvent être les conséquences du référendum italien dépenalisant la consommation de stupéfiants en Italie ?

M. Paul Masson, président - M. Quilès, ministre de l'Intérieur du précédent Gouvernement, entendu ici, a été explicite sur ce sujet : il a estimé que nous ne pouvions considérer comme satisfaisante la position actuelle du Gouvernement néerlandais et subordonnait la mise en place des accords à la modification de la vente libre de drogues douces en Hollande...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Sur ce point, la position du Gouvernement n'a absolument pas changé. C'est pour nous un point très dur. Je l'ai indiqué lors du dernier conseil "marché intérieur", le 5 avril, à Luxembourg, à nos partenaires et notamment au ministre hollandais.

Le problème avec la Hollande est moins un problème d'harmonisation des législations, car la leur semble conforme à législation internationale en la matière, que de pratique concrètes qui débouchent en effet sur la vente libre des drogues, et même la production, puisqu'on produit maintenant du haschich en Hollande.

Un groupe de travail s'est mis en place en juin 1992 et a commencé à étudier le renforcement des contrôles des produits stupéfiants aux frontières extérieures, la mise en oeuvre de la procédure de livraison surveillée, le rôle des fonctionnaires de liaison, le transport de stupéfiants dans le cas d'un traitement médical. Nous constatons qu'il y a toujours un décalage entre les déclarations, les textes et la pratique et nous serons d'une fermeté absolue sur les pratiques du Gouvernement néerlandais qui, d'ailleurs, a l'audace de nous faire savoir qu'il est candidat à l'installation d'Europol à La Haye, ce qui est une manière intéressante de poser le problème !

Concernant l'Italie, parmi les nombreux referendums soumis au vote des Italiens il y a quelques jours, figurait une question

sur l'abrogation d'une loi italienne. Par une majorité relativement courte qui a emporté la décision, 53 % des Italiens ont décidé l'abrogation de cette loi.

En Italie, le referendum est abrogatif. Ce n'est donc pas une loi nouvelle qui a été votée, mais une loi existante qui a été abrogée. Ainsi, le ministre de la Santé fixe les limites et les modalités de l'usage de produits de substitution. L'interdiction de l'usage de produits stupéfiants ou psychotropes a été également abolie. A contrario, les Italiens pourraient recourir maintenant à l'usage de produits stupéfiants ou de substances psychotropes.

En fait, le referendum, sur ce point, est un contre-signal par rapport à ce que nous essayons de faire et à ce que commencent à faire les Espagnols, qui ont modifié leur législation, jusque là relativement permissive. Mais il est trop tôt pour savoir les conséquences juridiques et pratiques que le nouveau Gouvernement italien va tirer de ce referendum.

Il y a maintenant obligation pour ce dernier de faire une nouvelle loi et de la soumettre au Parlement. Nous avons déjà rappelé aux Italiens -et nous le préciserons au nouveau Gouvernement dès qu'il sera en fonction- que nous serions extrêmement vigilants sur la nouvelle législation italienne. Dans l'hypothèse où celle-ci s'éloignerait de la norme moyenne communautaire ou de celle des pays de Schengen, nous serons obligés d'en tirer toutes les conséquences.

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Nous avons, Paul Masson et moi, rencontré le ministre de la Justice hollandais. Il nous a paru buté dans sa position, donnant l'impression qu'il n'en changerait jamais.

Non seulement la pratique hollandaise existe mais constitue également le signe pour les grands pays producteurs, en particulier la Colombie, que les Pays-Bas sont le ventre mou de l'Europe et le point de départ d'un réseau de vente. C'est là l'aspect fondamental : ce pays est permissif et permet aux trafiquants de s'installer sur son territoire.

M. Gérard Larcher - Ce problème m'apparaît comme l'un des points durs des trente conditions que vous aviez émises en décembre 1991, en tant que rapporteur de la commission d'enquête.

Ce point n'est pas discutable en l'état. Dans le rapport de l'ONU, qui vient de sortir, la page concernant la Hollande est accablante : elle est longue et soulève certains problèmes mettant en

cause la procédure de défense des frontières extérieures, objectif et base des accords de Schengen.

Il faut savoir si nous faisons de ce point un point fondamental, soit pour mettre en place Schengen soit pour exiger la prise de conscience, poussée par les événements et les autres pays, du Gouvernement néerlandais.

5.000 saisies de stupéfiants ont été réalisées en R.F.A. l'année dernière. 75 % d'entre elles ont été faites au retour des Pays-Bas, axe nord central, plaque tournante de l'importation et de réexpédition en Europe. Autant les Espagnols ont une volonté réelle de lutter contre la drogue et le trafic de cigarettes, générateur du blanchiment de l'argent qu'on retrouve dans le circuit de la drogue, autant je crois à la volonté du Portugal, autant on ne sent pas de volonté réelle de la part des pouvoirs publics néerlandais.

On peut néanmoins noter une évolution dans l'attitude des autorités morales de ce pays. Les Eglises disent aujourd'hui que le tourisme de la drogue est une question pour les fidèles néerlandais, car il alimente la dégradation d'autres sociétés. Nous devons être la mauvaise conscience permanente des Pays-Bas et que cela ne souffre pas d'arrangement diplomatique tant que cela ne sera pas réglé.

C'était un des points forts qui nous a amené à demander un rapport complémentaire. A titre personnel, Monsieur le Ministre, je serai inflexible sans quoi j'aurai l'impression de manquer à la mission qui m'a été confiée par mes collègues au moment du rapport. Ayant une famille néerlandaise très proche, il s'agit pour moi de savoir si on construit l'Europe autour d'un certain nombre de valeurs ou si on la construit autour d'une solution "passoire" pour nous valeurs comme pour ce que nous représentons !

M. Bernard Laurent - Il faut être effectivement très strict. Ce ne sera pas facile avec la Hollande car le laxisme relatif à la drogue s'inscrit dans un laxisme général, qui touche également la religion. Sous prétexte d'une plus grande libération de l'homme, ce pays en arrive aux pires errements.

Le Portugal semble assez durement touché par la drogue lui-aussi. Je ne sais pas si celle-ci vient d'Amsterdam mais on nous a dit qu'à Lisbonne, il y a un mort par over-dose par jour, ce qui est beaucoup !

M. Paul Masson, président - Pour dix millions d'habitants...

M. Philippe de Bourgoing - Monsieur Larcher, d'après ce que j'ai cru comprendre, l'Allemagne est particulièrement touchée.

On devrait avoir vis-à-vis d'eux une position d'alliés, être compréhensif. Cela se traduit-il ?

M. Gérard Larcher - Je citerai de mémoire le chiffre de 2.900 procédures de saisie de drogue à la frontière Moucron-Roubaix en 1992 . La France est aussi atteinte et la Belgique l'est de la même façon. Dans cette affaire, les Allemands ont la volonté de lutter avec nous.

M. Paul Masson, président - Sur ce point, Monsieur le Ministre, les conclusions de notre rapporteur et de la commission seront claires et sans doute aurez-vous fin juin à cet égard une communication qui aura le même retentissement que le rapport d'étape que M. Larcher avait établi.

Je rappelle que nous avons eu une revue de presse importante. Vous mesurez la sensibilité de l'opinion vis-à-vis de ces problèmes. Vous pourrez, je pense, vous appuyer sur l'avis de la mission d'information pour faire à nos amis néerlandais une présentation claire et sans esprit de recul.

Leur position est quelque peu simpliste : je l'ai encore entendue à Bruxelles lors d'un déplacement pour répondre à un invitation du Parlement européen. Ils se considèrent libres d'apprécier chez eux ce phénomène de société à leur dimension et selon leurs valeurs. La seule réponse à apporter est de leur reconnaître le droit de faire ce qu'ils veulent mais sans polluer les autres ! Ils ne peuvent en même temps se vanter de faire différemment des autres et réclamer l'ouverture des frontières, car ils imposent des choix contraires à ceux d'autres sociétés qui ont la même force qu'eux au plan international et la même légitimité. Ils ont du mal à admettre cette partie du raisonnement.

M. Marc Lauriol - Tout ce qui est dit en ce moment rejoint les critiques que j'adresse sur la méthode adoptée, non seulement pour Schengen mais pour l'ensemble de l'Europe. On crée des règles de droit abstraites. La caractéristique de Rome, de Maastricht, de l'Acte unique et de Schengen est qu'on a créé des règles de droit avant de régler les problèmes concrets.

On a eu, au départ, des problèmes avec la Communauté, avec la CECA, avec l'Euratom et on est parti dans des règles de droit. A 77 ans, le juriste que je suis n'a jamais vu faire du droit avant de prendre les faits en compte.

Pour ce qui concerne Schengen, on est parti dans des règles abstraites, générales, avec des signataires qui, manifestement, selon les problèmes, ne jouaient pas le jeu. C'est très grave car, comme le disait Gérard Larcher, cela va jusqu'à toucher l'essence même de

nos valeurs ! Il me semble que des accords bilatéraux sur des points concrets, étendus dans toute la mesure du possible aux problèmes de la drogue, des réfugiés, etc., auraient peut-être permis d'aller au-delà.

Aujourd'hui, j'ai l'impression que nous allons tout droit à l'échec. Je ne vous cache pas avoir la plus mauvaise impression sur l'évolution des accords de Schengen tels qu'ils ont été conçus. Il serait peut-être bon que notre mission attire notamment l'attention du Gouvernement sur les méthodes : il faut créer les ensembles avec du concret et non à partir de règles de droit abstraites !

Etant juriste de métier, je connais la limite de ma discipline intellectuelle : il ne faut pas aller au-delà ! Le droit n'a pas de vertus propres. Cela en a dans la mesure où on traite les problèmes humains concrets. Je me permets de faire cette observation et j'attacherai du prix à ce qu'elle soit consignée au procès-verbal, car j'y crois beaucoup !

M. Paul Masson, président - Mon cher collègue, votre appréciation, assortie de votre expérience, est particulièrement précieuse.

Accordez au législateur, que je ne défends pas particulièrement à cet égard, qu'il a pris pour Schengen des précautions que l'on n'a pas prises à d'autres moments et à d'autres étapes de notre histoire.

Pour tout autre traité, la ratification est l'acte terminal. Là, il existe encore une clause de sécurité : il faut encore que chaque Gouvernement constate que les conditions de sécurité sont réunies aux frontières extérieures. C'est un cran de sûreté supplémentaire. J'ai la faiblesse de penser que la création de la commission d'enquête et de la mission d'information qui a suivi a eu une vertu cardinale à cet égard, celle de ramener les gouvernements successifs aux cas concrets.

Depuis dix-huit mois, nous sommes entrés dans le détail, avons farfouillé la technique, interrogé les gens, sommes allés voir ce qu'il y avait au détour des lois, sommes entrés dans des procédures difficiles, insipides et faisons du concret. C'est ce que je qualifie de veille juridique et administrative, ce qui est une novation.

Ce traité vit dans ses procédures de négociations et d'aboutissement mais également dans l'obligation qu'ont les gouvernements de tenir compte de cette forme de harcèlement que nous exerçons par la voie de l'information, des conférences de presse et des missions à l'extérieur. Combien de fois nous a-t-on dit -hier

encore à Lisbonne- avoir appris dans nos rapports sur Schengen des choses que les autres gouvernements ou les juristes ne disaient pas !

Nos rapports ont informé l'opinion et le Parlement des pays adhérents parce que nous sommes allés dans le détail. C'est peut-être l'application que vous souhaitez et que vous soulignez : je crois qu'il y a là une novation.

M. Marc Lauriol - Je ne voulais pas critiquer le travail que nous faisons. Je suis au contraire chaudement convaincu de l'extrême utilité de la décision sénatoriale.

La clause de conditions préalables à réunir est très sage. Elle est négative. Mais j'aimerais plus de concret : des accords bilatéraux et généralisés. Si on n'y vient pas, on va continuer à faire de l'abstrait et on n'y arrivera pas, car ce n'est pas demain qu'on convaincra les Hollandais !

M. Paul Masson, président - Schengen est du bilatéral et non du communautaire. Ce sont des accords entre Etats...

Monsieur le Rapporteur...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Quelles sont les difficultés rencontrées dans les postes diplomatiques des pays Schengen pour la mise en oeuvre pratique de la politique commune des visas ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - La politique des visas comporte plusieurs aspects. Tout d'abord, l'entrée en fonction du SIS assurera la communication mutuelle des fichiers des personnes non-admises dans les neuf Etats de Schengen.

La liste commune des pays soumis à obligation de visa a été adoptée, de la même manière qu'un modèle unique de vignette. Le modèle est défini et en cours de fabrication à l'Imprimerie nationale.

Il reste à mettre au point une instruction consulaire commune qui déterminera les méthodes et les critères communs, selon lesquels les postes diplomatiques et consulaires des pays de Schengen délivreront les visas.

C'est une méthode complexe du point de vue administratif mais dont on espère qu'elle devrait s'achever de manière positive pour la fin de l'année.

M. Paul Masson, président - Des questions ? La réponse est claire. Passons à la septième question...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Compte tenu de la date présumée de ratification par l'Allemagne de la convention d'application, dans quel délai pensez-vous possible la mise en oeuvre effective des accords de Schengen ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Il faudra un certain temps !

M. Paul Masson, président - Oui, ne prenez pas de pari !

M. François Delga - Que comportera le fichier de personnes non-admises ? Le nom, un curriculum, ou verra-t-on des choses plus précises - empreintes digitales ou même génétiques ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - C'est un fichier de noms mais cela suffit puisqu'il s'agit uniquement de rejeter le nom. On n'a pas besoin d'un roman feuilleton. Toute personne dont le nom figure sur le fichier central ne recevra pas de visa.

M. Paul Masson, président - Le fichier central, c'est le SIS ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - C'est cela...

M. Paul Masson, président - Cela ne vous satisfait pas, Monsieur Delga ?

M. François Delga - Pas tout à fait. Je ne pense pas que ce soit efficace. Je suis médecin. J'ai vu des personnes opérées d'une hernie sous un nom déterminé alors qu'elles n'ont rien à voir avec la personne assurée à la Sécurité sociale ! Je peux citer plusieurs exemples. Le nom ne veut pas dire grand'chose...

M. Paul Masson, président - Monsieur le Ministre, nous livrons ceci à votre sagacité...

Huitième question...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Le commissaire européen chargé du marché intérieur a menacé à plusieurs reprises les Etats membres d'un recours devant la Cour de justice des Communautés pour le non-respect de l'obligation de résultats contenue dans l'article 8 A C.E.E. Quelles seraient les conséquences de la décision de la Cour selon que seraient condamnés ou la Commission ou les Etats ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - On peut peut-être regrouper cette question avec la question suivante : ce sont un peu les mêmes...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - Vous avez raison... Lors du débat de ratification des accords de Schengen devant le Parlement néerlandais, le Gouvernement des Pays-Bas a accepté une formule de contrôle parlementaire préalable sur les décisions du Comité exécutif. Quelles mesures pourrait proposer le Gouvernement français pour remédier au déficit démocratique dans le fonctionnement des accords de Schengen ?

M. Paul Masson, président - Nous sommes là en plein droit !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - On se trouve dans une situation assez pittoresque, qui démontre le décalage entre certaines institutions communautaires et les réalités concrètes.

M. Lauriol avait raison de souligner ce phénomène car, dans le même temps, nous constatons les difficultés pratiques pour résoudre les problèmes à neuf pays. Parmi les Douze, certains voudraient accélérer le processus et obliger à prendre des décisions à douze, alors qu'on n'est même pas capable de les appliquer à neuf.

J'en ai parlé avec le commissaire Vanni d'Archirafi, qui est conscient du fait qu'il serait absurde que la commission européenne engage une procédure d'infraction contre les Etats membres, en application de l'article 169 du traité.

M. Vanni d'Archirafi est un diplomate d'origine connaissant admirablement bien les problèmes pratiques que rencontre son propre pays, l'Italie. La commission n'entreprendra pas de procédure de ce genre.

Il existe un léger risque que le Parlement européen essaie de saisir la cour de justice pour faire condamner en carence, sur la base de l'article 175 du traité, soit la commission, soit les Etats membres.

Je m'en suis entretenu avec le président du Parlement européen il y a quelques jours. Je ne crois pas qu'il y ait un danger immédiat. Nous nous trouverions d'ailleurs dans une situation pittoresque, puisqu'il y aurait un décalage immense entre le droit et les réalités !

Concernant votre dernière question, Monsieur le Rapporteur, nous avons commencé à appliquer, notamment au Sénat,

la nouvelle procédure offerte par l'article 88 - 4 de la Constitution qui fait obligation au Gouvernement de saisir l'Assemblée nationale et le Sénat des projets d'actes communautaires avant qu'ils soient examinés par le conseil des ministres de la C.E.E.

Dans le système Schengen, ce n'est pas la Communauté bien entendu, mais pour ma part, je suis tout à fait favorable, dans l'esprit du 88 - 4, à des rencontres du type de celle-ci ou devant d'autres commissions permanentes, de manière que, avant de prendre une initiative, le Gouvernement recueille votre avis et essaie de progresser selon le consensus que l'on initie aujourd'hui, qui me paraît important dans ce domaine très sensible de libertés publiques, de libre circulation des individus et de lutte contre les grands trafics ou le grand banditisme.

Concrètement, afin d'être sûrs de notre communauté de vues, je vous propose que nous ayons un contact avant toute initiative et notamment avant de soumettre soit de nouveaux accords dans le cadre de la réunion des ministres de Schengen, soit des textes à la ratification du Sénat.

M. Paul Masson, président - Le cas évoqué par M. le rapporteur est différent et caractérise l'application de l'article 88 - 4.

Il est fait référence, dans la convention de Schengen, à un comité exécutif qui a, à la lettre, tout pouvoir. Celui-ci est composé des ministres ou de leurs collaborateurs, qui se réunissent chaque mois et décident au terme de la convention, ex-cathedra et sans recours, sauf celui prévu dans le traité, qui consiste en un délai de trois mois, auquel un gouvernement pourrait demander de se référer afin de réfléchir.

Le Conseil constitutionnel a été saisi sur le point de savoir si cette disposition, d'ordre purement réglementaire, cadrerait avec le dispositif constitutionnel et notamment les prérogatives du Parlement, car rien ne dit que, dans le texte, il puisse uniquement connaître des dispositions parlementaires.

Ainsi, la modification des pays soumis à visas relève du comité exécutif réuni périodiquement.

A mon sens, le Conseil constitutionnel a quelque peu répondu à côté. Il a fait des réserves en se référant à une analyse du Conseil d'Etat. Le débat reste donc pendant.

Mme Guigou avait bien voulu nous dire -et nous l'avions acté- qu'en tout état de cause, le Gouvernement n'entérinerait aucune disposition d'ordre législatif et que le pouvoir législatif serait à tous égards préservé. C'est une pétition de principe car je ne vois pas

comment le Gouvernement pourrait violer la Constitution en empiétant dans le domaine législatif !

Les Hollandais ont pris une autre position et obtenu de leur Gouvernement que celui-ci veuille bien ne pas entériner les décisions du comité exécutif, sauf accord préalable du Parlement néerlandais. Nous n'en sommes pas là. Sans vouloir trop faire de droit, il y a quand même là matière à réflexion. Les pouvoirs du comité exécutif, tels qu'ils ont été conçus lors des négociations sur Schengen, me paraissent assez exorbitants du droit commun.

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Nous devrions examiner, lors de la prochaine réunion des ministres Schengen, à Madrid, le projet de règlement intérieur du comité exécutif. Nous veillerons que l'article 6 concernant ce point précise que les décisions du comité n'entrent en vigueur que lorsque les procédures permettant aux décisions d'être appliquées ont été achevées au plan national.

Concrètement, dans le cas de la France -cela devrait être exceptionnel mais peut arriver- lorsque le comité exécutif prend 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 en France. 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.

Par ailleurs, plut tôt nous arriverons à communautariser à douze l'ensemble du dispositif de Schengen, mieux cela vaudra. Nous aurons alors les garanties démocratiques -encore très imparfaites mais qui existent- qu'offrent les institutions communautaires. L'inconvénient d'un système intergouvernemental, c'est qu'effectivement existe une difficulté à avoir un véritable contrôle parlementaire organisé.

M. Paul Masson, président - Entre les Neuf et les Douze, il y a la Grande-Bretagne...

M. Xavier de Villepin, rapporteur - ... Ainsi que l'Irlande et le Danemark...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Naturellement. Nous avons encore une longue route devant nous, parsemée d'obstacles aux frontières internes : c'est de la course de haies !

M. Paul Masson, président - Monsieur Genton...

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes - Monsieur le Président, Monsieur le Ministre, c'est plutôt une pétition de principe que je vais faire...

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes observe avec attention et intérêt les travaux de la mission depuis ses origines.

On m'a fait l'honneur de me désigner comme membre, je ne suis pas toujours assidu mais je suis de très près vos travaux et j'en tire beaucoup d'enseignements.

Je voudrais rappeler que les accords de Schengen ne se situent pas dans le cadre juridique de la C.E.E. du traité de Rome, ni dans le cadre juridique de la C.E.E. de l'Acte unique, ni dans le dispositif du traité d'union européenne en cours de ratification. Ce sont des accords bilatéraux dont la mise en application est cependant l'une des conditions d'organisation de l'un des principes fondamentaux des traités de communauté et d'union européenne : la libre circulation des personnes. Ils sont donc vraiment très directement mêlés dans la construction de la Communauté.

L'initiative du Sénat de créer une mission d'information sur les accords de Schengen permet au Parlement français de se prononcer sur les détails d'un texte dont on a encore perçu à l'instant qu'il peut avoir des conséquences très dangereuses sur l'ordre public national.

Cette compétence que nous nous sommes attribuée n'a pas fait obstacle à l'adoption de la loi autorisant la ratification des accords, mais il semble bien que les travaux de la mission sénatoriale nous ouvrent des horizons très vastes pour l'intervention d'un Parlement national dans la mise en application d'un accord international signé et ratifié dans le cadre des pays membres de la Communauté.

Il faut savoir que certains sénateurs critiquent fortement l'intervention du Parlement national dans la législation communautaire. Il m'est arrivé d'avoir à me justifier de ma fidélité communautaire en demandant que les parlements nationaux ne soient pas des étrangers, ce qu'ils sont depuis quarante ans !

A quel niveau notre intervention se situe-t-elle, suite à vos propos, dans le processus de la subsidiarité interne et dans le processus plus général de la construction européenne ?

Je ne pense pas qu'il y ait de réponse, mais en tant qu'animateur de cette délégation depuis longtemps, les problèmes que vous venez d'évoquer en conclusion, avant que je n'y arrive, me jettent dans le trouble. Nous ne savons pas sur quelle base nous sommes !

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Je ne sais à qui s'adresse la question...

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes - Il s'agit d'une déclaration...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Le Sénat est dans son rôle en contrôlant le pouvoir exécutif dans le cadre du droit interne français. La France passe des accords intergouvernementaux. Il est prévu que le moment venu, l'ensemble du dispositif soit intégré dans l'union européenne. Cela figure dans le traité de Maastricht et il est indiqué à l'article 134 de la convention de Schengen que les dispositions de celle-ci ne sont applicables que si elles sont compatibles avec le droit communautaire.

Cela étant, pour le moment, ce sont des accords intergouvernementaux. Toute l'activité du Gouvernement français a lieu dans le cadre des responsabilités gouvernementales du pouvoir exécutif et 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 sommes là en dehors de la subsidiarité, mais dans le cadre du fonctionnement normal des institutions de la République française.

M. Jacques Genton, président de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes - Merci de nous avoir apporté ces éléments très utiles pour répondre aux questions qui nous sont quelquefois posées...

M. Paul Masson, président - Je ne peux que souscrire à ce que dit M. Lamassoure. Il s'agit d'un point général, celui du bon usage des commissions d'enquête parlementaires. Nous appliquons strictement la Constitution.

Le Parlement a une arme dont il se sert plus ou moins adroitement : la commission d'enquête parlementaire, qui a pour objet de contrôler l'exécutif dans son quotidien. La seule différence dans cette affaire par rapport aux commissions d'enquête normale est le fait que nous touchons à une matière extra-nationale. Elle n'est pas communautaire, par conséquent, elle nous regarde. Il est vrai que nous ne pouvons légalement enquêter sur ce qui se passe à

l'extérieur. Nous l'avons fait par le biais diplomatique, avec les usages qu'il convient de respecter, en étant invités.

Nos partenaires ont à cet égard joué le jeu, même les plus précautionneux ou suspicieux, comme les Hollandais.

Hier, nous étions au Portugal et nous avons été surpris de voir comment les Portugais nous ont ouvert tous leurs dossiers. Nous avons passé un après-midi avec l'équivalent de la Gendarmerie nationale. Les états-majors, rassemblés en amphithéâtre, ne nous ont, me semble-t-il, rien caché. On nous a montré les matériels les plus perfectionnés, dont un système que nous n'avons pas encore à Orly. Ils en étaient fiers. On n'a rien exigé et nous n'avions pas le sentiment de nous mettre en position d'inspecteurs.

Or, c'est aussi du bon usage de la diplomatie. Il faut bien sûr que le Gouvernement français nous accrédite et que nos ambassadeurs nous aident, ce que nous avons toujours rencontré.

Cela signifie qu'en définitive, le Parlement peut avoir, sur ces matières, une efficacité concrète qui, parfois, en rappelant au Gouvernement qu'en dehors des grands principes et des pétitions auxquels nous souscrivons les uns et les autres, il existe des faits astreignants, quotidiens, un peu tristes dans leur banalité mais dont la vie est faite, surtout dans ces matières passionnelles où l'on risque des dérapages.

Nous innovons peut-être un peu. Nous le faisons en tout cas dans la plénitude de nos prérogatives et c'est, me semble-t-il, tout à l'honneur du Sénat que d'avoir inventé ce dispositif que beaucoup de parlements amis nous envient.

Notre rapport a été diffusé à 5.000 exemplaires, traduits en quatre langues, assorti d'un dispositif audiovisuel qui a été très bien perçu à l'extérieur. Cette méthode pédagogique nouvelle a ouvert des horizons à beaucoup de collègues, hollandais, italiens ou autres.

Nous apportons ainsi notre modeste pierre à la démocratie. Nous sommes utiles dans nos activités par rapport à notre Gouvernement mais, en même temps, nous avons fait oeuvre pédagogique vis-à-vis de l'extérieur. Que demande le peuple ?

M. Philippe de Bourgoing - Vous avez dit qu'on nous a tout ouvert. Au Portugal, je suis certain qu'une des clés a été le travail du président et du rapporteur. Je les en remercie.

M. Paul Masson, président - Il est vrai que la qualité du rapport de M. de Villepin a permis d'ouvrir beaucoup de portes.

Veillez nous excuser, Monsieur le Ministre, de nous autocongratuler devant vous...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Cela n'a rien de désagréable, d'autant que cela correspond à la réalité !

M. Philippe de Bourgoing - Dans le contexte politique présent, je suis sûr que le ministre actuel doit être satisfait de ce que l'on a fait avant. Cela lui permet de trouver une situation moins piégée !

M. Paul Masson, président - Y a-t-il des questions diverses ?

M. Bernard Laurent - On a énuméré la situation dans certains pays membres de Schengen, mais où en est la France dans ses préparatifs ?

M. Paul Masson, président - C'est un sacré débat...

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Je n'ai pas de conseil à donner à votre mission d'information mais sur ce sujet, vous pourriez trouver intérêt à auditionner le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur.

Les informations que j'ai sont bonnes, mais il est mieux placé que moi pour dire concrètement les dispositions qui ont été prises.

M. Bernard Laurent - On a posé des tas de questions sur ce domaine mais il y a des mois de cela...

M. Paul Masson, président - On a des réponses partielles au secrétariat...

M. Bernard Laurent - On nous a dit à ce moment qu'on allait faire ceci, cela... Cela a-t-il été fait ?

M. Paul Masson, président - Bien sûr...

Une question rapide sur Europol, Monsieur le Ministre, pouvez-vous nous faire le point sur cette création. Combien y a-t-il de fonctionnaires à Strasbourg ? Une quinzaine ? Que font-ils ? C'est un Allemand qui dirige cela ? Cela avance un peu ?

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Je n'ai pas d'information particulière, mais nous

pouvons vous les donner. Je peux donner la parole à Monsieur, qui est conseiller diplomatique du ministre de l'Intérieur...

M. Guillet, conseiller diplomatique du ministre de l'Intérieur - Concernant Europol, nous avons trouvé dans le dossier beaucoup de dépenses. Si on totalise, cela représente environ un million de francs pour cette année pour une mission d'évaluation, sans aucune garantie que le siège soit situé à Strasbourg.

C'est une situation temporaire à laquelle nous entendons mettre fin rapidement, qui peut paraître grotesque.

Lors de la prochaine conférence, le 6 mai prochain, nous avons l'intention d'envisager une solution globale, avec tous les partenaires européens, pour avoir un siège conforme à la mission. Vous avez évoqué le problème des Pays-Bas : il peut paraître plus que bizarre qu'Europol soit situé à la Haye. Nous essaierons de trouver une solution compatible pour tous les pays européens et de faire en sorte que, sur le plan opérationnel, la France joue sa carte, notamment au niveau de son personnel.

M. Paul Masson, président - Merci, Monsieur le Ministre. Je crois que nous avons épuisé le débat.

Monsieur le Rapporteur, mes chers collègues, en votre nom, je voudrais remercier M. Lamassoure de sa cordiale déposition, intéressante, précise, sans utilisation de la langue de bois, pas plus que la dernière fois, devant la délégation présidée par M. Genton. Nous ne pouvons que nous louer de la disponibilité et de l'attention qu'il nous prête.

Monsieur le Ministre, merci.

(Quelques applaudissements).

M. Alain Lamassoure, ministre délégué aux Affaires européennes - Merci beaucoup.

M. Paul Masson, président - La séance est levée.

La séance est levée à 18 heures 45.

Le Président

**COMPTE RENDU DE LA MISSION AU PORTUGAL
D'UNE DÉLÉGATION DE LA MISSION D'INFORMATION
- 26-27 AVRIL 1993 -**

COMPTE RENDU DE LA MISSION AU PORTUGAL
D'UNE DÉLÉGATION DE LA MISSION D'INFORMATION
- 26-27 AVRIL 1993 -

Cette délégation était composée de MM. Paul Masson, président, et Bernard Laurent. Elle était accompagnée de M. Marc Le Dorh, administrateur des services du Sénat.

1ère PARTIE

PROGRAMME DE LA MISSION

Lundi 26 avril

- Réunion avec M. Alain Grenier, ambassadeur de France au Portugal, et les consuls généraux de France à Porto et Lisbonne.
- Réunion à la Direction générale des Communautés européennes du Secrétariat d'Etat aux Affaires européennes.

Entretiens avec :

- M. Paulo Castilho, Directeur des Communautés européennes, Coordinateur national Schengen
- M. Daniel Sanches, Directeur général du Service des Etrangers et des Frontières (Ministère de l'Intérieur)
- M. Seabra Real, Directeur général du Bureau d'Etude et de Planification du Ministère de la Justice

- **M. Sequeira Serpa, Directeur du Service des Visas (ministère des affaires étrangères)**

- **Entretien avec M. Vitor Martins, secrétaire d'Etat aux Affaires européennes**
- **Entretien avec M. Carlos Encarnacao, secrétaire d'Etat adjoint à l'Administration interne.**
- **Déjeuner de travail avec M. Encarnacao et les fonctionnaires présents lors de la réunion à la direction générale des Communautés européennes.**
- **Réunion avec des représentants de la Garde fiscale, présidée par le Brigadier Antonio José da Silva, Commandant général de la Garde fiscale.**
- **Visite du port de Lisbonne.**

Entretiens avec :

- **le Commandant général de la Garde fiscale**
- **le Commandant Esteves Cardoso, responsable de la surveillance du port de Lisbonne**
- **M. Antonio Palu, Directeur du Service Mouvements et Trafic, port de Lisbonne**

Mardi 27 avril

- **Réunion avec des représentants de la Police judiciaire et de la Police de la Sécurité publique (PSP)**
 - **M. Mario Mendes, Directeur général de la Police judiciaire**
 - **M. Gabriel Catarino, Sous-Directeur général**
 - **M. Alfredo Leandro, Superintendant de la PSP**

● **Déjeuner de travail à l'aéroport de Lisbonne avec le directeur général des aéroports portugais.**

● **Visite de l'aéroport de Lisbonne.**

Entretiens avec :

- M. Leal, Directeur général de l'ANA (entreprise publique chargée de la gestion des aéroports)
- M. Horta Ribeiro, Directeur de l'Aéroport de Lisbonne
- Mme Ester Guesdes, Inspecteur responsable de l'Aéroport (service des étrangers et des frontières)

DEUXIÈME PARTIE

LES AUTORITÉS PORTUGAISES FACE A LA CONVENTION DE SCHENGEN

I. LE CONTEXTE PORTUGAIS

a) L'évolution des forces politiques

Le parti social-démocrate, formation de centre-droit, avec à sa tête M. Cavaco Silva, premier ministre depuis 1985, dispose d'une assise politique solide avec 135 sièges sur 230 à l'Assemblée de la République. Il n'a, pour l'instant, aucune menace sérieuse à craindre, les prochaines élections législatives devant avoir lieu en 1995.

Le Président de la République, ancien dirigeant du Parti socialiste, M. Mario Soares, jouit d'une grande popularité mais ne dispose que d'un pouvoir de frein.

b) La priorité du Portugal en matière de politique étrangère : l'intégration européenne

Le Portugal a le souci d'apparaître comme l'un des "bons élèves" de l'Europe. Son dynamisme en la matière s'est notamment manifesté lors de la présidence portugaise de la Communauté, au premier semestre 1992. La ratification du Traité d'Union européenne a été approuvée par 95 % de ses députés. Par ailleurs, l'Assemblée portugaise a autorisé la ratification de la Convention de Schengen dès le printemps 1992. On relèvera cependant que le Président de la

République n'a toujours pas, depuis lors, déposé les instruments de ratification de la convention. Selon les informations recueillies par la délégation, le Chef de l'Etat attendrait la ratification de la Convention par l'Allemagne pour procéder à cette formalité.

Le Portugal fait preuve d'un engagement européen incontestable. De fait, son économie est très dépendante des investissements financés grâce aux fonds communautaires. Ces investissements auraient généré, en 1991, environ 80 % de la croissance, soit 2 % sur un total de 2,5 %. En cinq ans (1989-1993), le Portugal aura reçu environ 50 milliards de francs.

c) Les liens étroits avec le monde lusophone

Le Portugal accorde une attention particulière à ces anciennes colonies. Il a ainsi mené une action politique de médiation lors de la guerre civile en Angola.

Le Brésil demeure un partenaire privilégié. De nombreux traités lient les deux pays dont un accord, conclu en 1971, qui, sous certaines conditions, permet aux ressortissants brésiliens de s'installer au Portugal et d'obtenir le statut d'égalité des droits politiques. Les relations entre le Brésil et le Portugal peuvent prendre un tour passionnel compte tenu de l'étroitesse de leurs liens, comme en témoigne la polémique suscitée par les refus d'entrée opposés à des Brésiliens en janvier-février 1993.

On rappellera enfin que d'importantes communautés portugaises sont installées hors du Portugal, en France, dans les pays africains lusophones (40 000 en Angola) mais aussi en Afrique du Sud (400 000).

II - LA POSITION DES AUTORITÉS PORTUGAISES A L'ÉGARD DE LA CONVENTION

a) Une quasi-unanimité de l'Assemblée de la République pour préserver le fragile équilibre entre l'engagement européen et l'attachement aux pays lusophones

L'Assemblée de la République a autorisé la ratification de la convention de Schengen sans difficulté. On relèvera cependant que, dans son rapport relatif à la convention, la commission des affaires

constitutionnelles, des droits, libertés et garanties, a fait explicitement référence à la situation des ressortissants brésiliens. Elle a notamment évoqué la question de la compatibilité entre l'exemption de visa accordée aux Brésiliens, d'une durée de 6 mois et l'exemption normale prévue par la Convention de Schengen, d'une durée de 3 mois. Le document finalement approuvé par l'Assemblée de la République précise que la politique du Gouvernement "vise à assurer le respect simultané de ces deux types d'obligation (à l'égard du Brésil comme à l'égard des Etats parties à Schengen)".

b) La position du Gouvernement

La volonté politique d'adhérer à la Convention de Schengen s'inscrit dans le cadre plus général de l'engagement du Portugal en faveur de la construction européenne et, singulièrement de la libre-circulation des personnes.

Toutefois, le Gouvernement considère que sa politique à l'égard des anciennes colonies et sa volonté de voir la Convention de Schengen s'appliquer sont "compatibles à 100 %". En d'autres termes, le Gouvernement ne semble pas souhaiter prendre de décisions par trop sévères à l'égard des pays lusophones.

Enfin, le Gouvernement portugais s'interroge sur "l'architecture démocratique de Schengen", son éventuelle "communautarisation" et souhaite visiblement qu'une réflexion soit engagée à ce sujet.

III - ETAT D'AVANCEMENT DE LA PROCÉDURE DE RATIFICATION

L'Assemblée de la République a autorisé la ratification de la Convention de Schengen et du protocole d'adhésion du Portugal.

En revanche, comme cela a été exposé précédemment, le Président de la République n'a pas procédé au dépôt des instruments de ratification de ces textes.

TROISIÈME PARTIE

LA POLITIQUE PORTUGAISE DANS QUATRE DOMAINES RELEVANT DE LA CONVENTION

I - LES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES

Le Portugal compte 800 kilomètres de côtes, cinq aéroports internationaux et 1 215 kilomètres de frontières terrestres avec l'Espagne.

Actuellement, les contrôles des personnes aux frontières maritimes et terrestres sont effectués par un corps militaire, la garde fiscale. Les contrôles dans les aéroports internationaux relèvent du service des étrangers et des frontières, corps civil fort de 800 hommes. Cependant, une réforme de l'ensemble des forces de sécurité est en cours.

La garde fiscale doit être intégrée au sein de la Garde nationale républicaine (équivalent de la Gendarmerie) qui constituera en son sein une "brigade fiscale". Cependant, au terme de cette opération, la garde fiscale aura perdu environ 4 000 de ses hommes. En effet, sur un effectif total de près de 8 000 gardes fiscaux, seuls 4 000 seront intégrés dans la brigade fiscale de la GNR. Les autres seront mis à la retraite, en disponibilité ou encore affectés dans d'autres services.

A l'issue de cette réforme, le service des étrangers et des frontières (SEF) sera chargé des contrôles fixes sur toutes les frontières. Il est clair que pour accomplir ses nouvelles missions, ce service devra être considérablement renforcé, ce qui semble prévu, mais encore loin d'être réalisé.

La garde fiscale continuera d'effectuer les contrôles entre les postes fixes. Elle s'est d'ailleurs dotée d'un système de surveillance

des frontières maritimes "Laos". Ce système, qui assure le traitement informatique en temps réel d'observations recueillies directement sur le terrain, semble performant. Cependant, les moyens de collecte de l'information (vedettes, camions-radars ...) ainsi que les moyens d'intervention peuvent paraître insuffisants.

On notera que les contrôles aux frontières terrestres entre le Portugal et l'Espagne sont d'ores et déjà très réduits.

S'agissant des contrôles dans les aéroports, le directeur général de l'entreprise publique chargée de la gestion des aéroports internationaux a indiqué à la mission que le Portugal aurait réalisé les aménagements nécessaires dans ces cinq aéroports internationaux à la date convenue du 1er décembre 1993. Il a par ailleurs relevé que le retard pris par les Pays-Bas et l'Italie en ce domaine s'expliquait par la volonté d'attirer des flux de passagers vers leurs aéroports.

II - L'IMMIGRATION

a) Evolution récente des flux migratoires

La population étrangère au Portugal est estimée à 200 000 personnes, soit environ 2 % de la population. La moitié des étrangers seraient en situation irrégulière.

Les étrangers légalement établis proviennent :

- d'Afrique : 45 000 personnes dont 28 796 du Cap Vert, 5 306 d'Angola, 3 986 de Guinée-Bissau, 3 175 du Mozambique, 2 034 de Sao Tomé et Príncipe.

- d'Amérique : 26 000 personnes dont 11 413 du Brésil, 6 935 des Etats-Unis, 5 145 du Venezuela, 2 058 du Canada.

- d'Europe : 20 000 personnes dont 8 457 de Grande-Bretagne, 7 462 d'Espagne, 4 845 d'Allemagne, 3 259 de France, 1 827 des Pays-Bas.

Jusqu'alors le Portugal était surtout un pays d'émigration. A présent, l'immigration s'accroît ; l'émigration ralentit.

Les immigrés proviennent en premier lieu des pays africains lusophones : le Cap-Vert -dont la communauté est la plus importante au Portugal-, l'Angola, la Guinée-Bissau. Les flux en provenance du Mozambique et de Sao Tomé et Príncipe seraient plus faibles.

Les Brésiliens seraient au nombre de 30 000. Il est difficile d'affirmer que le nombre de Brésiliens émigrant au Portugal augmente. Cependant, compte tenu des difficultés économiques du Brésil, une augmentation à moyen terme des flux en provenance de ce pays ne peut-être exclue.

Par ailleurs, des réseaux d'immigration clandestine brésiliens auraient été découverts. Il convient toutefois de noter que les refoulements de Brésiliens aux aéroports portugais, survenus au début de l'année, auraient provoqué une diminution des entrées de ressortissants brésiliens au Portugal.

b) La situation particulière des ressortissants brésiliens

Les Brésiliens bénéficient, en premier lieu, de l'exemption de visa pour les séjours de moins de six mois, ce depuis 1960.

Par ailleurs, ils peuvent bénéficier du "statut d'égalité des droits et devoirs" prévu par l'accord luso-brésilien de 1971. Aux termes de cet accord, tout brésilien résidant au Portugal depuis au moins cinq ans peut demander à jouir des mêmes droits que les citoyens portugais. Toutefois, ce statut ne permet pas l'accès à certains emplois de la fonction publique (magistrature, armée, diplomatie ...). En outre, seuls 2 000 Brésiliens auraient obtenu ce statut depuis 1971.

c) La politique portugaise en matière d'immigration et d'asile

Le Portugal a engagé une procédure extraordinaire de régularisation des immigrés en situation irrégulière. 70 000 régularisations sont attendues sur un total estimé à 100-120 000 irréguliers. Les clandestins qui n'auront pas demandé leur régularisation pourront, en principe, être expulsés.

Le Portugal a modifié sa législation relative aux étrangers par deux décrets lois du 3 mars 1992.

Le premier texte, qui s'applique aux étrangers ressortissants d'Etats non membres de la Communauté, prévoit :

- la création d'une nouvelle catégorie de crimes et d'infractions destinée à réprimer l'immigration clandestine ;
- la création d'une procédure d'expulsion administrative et le renforcement des modalités de l'expulsion décidée par voie judiciaire ;
- le renforcement du régime de délivrance des visas : augmentation du prix du visa, exigence d'un minimum de ressources, création d'un visa de transit, délivrance des visas autorisée aux seuls consuls de carrière et non plus aux consuls honoraires.

Le Portugal a par ailleurs signé des accords de réadmission avec la France puis avec l'Espagne. Il envisage en outre d'adhérer à l'accord multilatéral de réadmission conclu avec la Pologne.

Il convient de noter qu'à la demande portugaise, les accords de réadmission avec la France et l'Espagne ne s'appliqueront qu'une fois la convention de Schengen entrée en vigueur entre les parties.

Le Portugal s'est en outre engagé à réadmettre les ressortissants brésiliens entrés dans l'espace Schengen par son territoire. On notera qu'établir la preuve de l'entrée par le territoire portugais sera sans doute difficile s'agissant d'immigrés clandestins.

Afin de limiter les risques d'immigration sous couvert d'asile, le Portugal projette de modifier sa loi sur l'asile. La nouvelle loi devrait permettre de mieux distinguer les véritables demandeurs d'asile des réfugiés économiques ou humanitaires auxquels s'appliquera la nouvelle loi sur les étrangers.

Le Portugal a enregistré 500 demandes d'asile en 1992 provenant principalement de ressortissants roumains et zairois. Il craint manifestement que le durcissement des législations des Etats européens ne conduise à un accroissement du nombre des demandes sur son territoire.

III - LA DROGUE

a) L'accroissement de la consommation et du trafic

Jusqu'à présent, le Portugal semblait peu touché par la drogue.

L'expansion économique rapide des dernières années avec ses conséquences sur les structures sociales traditionnelles conjuguée à la pression croissante des trafiquants conduit à un développement de la consommation de stupéfiants.

De 30 000 en 1987, le nombre des toxicomanes est passé à 60 000 en 1991. Lisbonne connaît, selon les informations communiquées à votre délégation, une mort par overdose ... le jour.

Les autorités portugaises reconnaissent qu'en ce qui concerne le haschisch et ses dérivés, le Portugal, faible consommateur, est devenu "une plaque tournante" du trafic vers l'Europe. La drogue provient principalement du Maroc et transite par voie maritime puis terrestre. Les quantités saisies en 1992 ont été de 10 tonnes, mais 6,5 tonnes ont déjà été saisies au cours des deux premiers mois de 1993.

Le Portugal est un faible consommateur mais un important point de passage de la cocaïne, en provenance essentiellement d'Amérique du Sud, les zones de production au Brésil et au Venezuela tendant à remplacer celles de Colombie. La police judiciaire a identifié un mode de trafic par transbordement au large des îles portugaises de Madère et des Açores. Les "routes" du trafic de cette drogue évoluent rapidement. Deux tonnes de cocaïne ont été saisies en 1992.

A la différence de deux drogues précédentes, en ce qui concerne l'héroïne, le Portugal est un pays de consommation, donc de destination. La drogue provient des Pays-Bas, par voie terrestre, transférée le plus souvent par des trafiquants cap-verdiens, la communauté cap-verdienne étant très nombreuse aux Pays-Bas et au Portugal.

Enfin, on relèvera que les services de police ont repéré et détruit deux sites de grande culture du haschisch au Portugal (20 000 à 30 000 plants).

b) Le renforcement de la législation portugaise

Le Portugal s'est doté d'une nouvelle législation en matière de lutte contre les stupéfiants avec le décret loi du 22 janvier 1993.

Ce texte, dans son volet répressif, ne fait pas la distinction entre les différentes drogues. Il sanctionne le trafic et la consommation de drogue. Cependant, il offre des possibilités d'exemption de peine dans les cas de consommation personnelle si le toxicomane accepte de suivre un traitement.

Le décret loi réprime en outre le blanchiment de l'argent de la drogue, permet la saisie des biens acquis grâce à cet argent et prévoit des mesures de contrôle des "précurseurs", substances qui permettent la production de stupéfiants.

IV - LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE

Le Portugal entretient d'étroites relations de coopération policière avec l'Espagne. En février 1993, un accord luso-espagnol a été signé. Il autorise les poursuites transfrontalières, pendant deux heures et sur une distance de 50 kilomètres de part et d'autre de la frontière. Un accord de réadmission a en outre été conclu entre les deux pays.

Le Portugal renforce sa coopération avec le Maroc. Une commission mixte sur les "affaires intérieures" existe déjà. Un accord de réadmission est en cours de négociation.

La coopération avec la France est appréciée. Cependant, le Portugal espère conclure rapidement l'accord de coopération policière entre les deux pays dont la signature a été reportée en raison notamment du changement de Gouvernement en France. Enfin, la police judiciaire portugaise envisage l'envoi en France d'un officier de liaison.

A cet égard, il convient de noter que des officiers de liaison français, britanniques, néerlandais, espagnols, américains sont présents dans les ambassades de leurs pays respectifs au Portugal. Un fonctionnaire allemand est présent auprès de la police judiciaire portugaise. En revanche, cette dernière n'a encore détaché aucun fonctionnaire à l'étranger. Elle envisage de procéder à un tel détachement en France, en Allemagne et au Brésil.

S'agissant de la mise en place du système national SIS, on notera que le Portugal s'est déjà doté d'une loi assurant la protection des données informatisées (loi du 29 avril 1991), établie sur le modèle de la convention n° 108 du Conseil de l'Europe.

Il existe d'ores et déjà un fichier informatique des étrangers non admissibles géré par le service des étrangers et des frontières. Ce service sera responsable du système national SIS au Portugal dont il n'est pas encore possible de savoir quand il sera opérationnel.

COMMUNICATIONS
DE M. PAUL MASSON, PRESIDENT

COMMUNICATION
DE M. PAUL MASSON, PRESIDENT,
DEVANT LA DELEGATION DU SENAT
POUR LES COMMUNAUTES EUROPEENNES
LE 15 AVRIl. 1992

COMMUNICATION
DE M. PAUL MASSON, PRESIDENT,
DEVANT LA DELEGATION DU SENAT
POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

L.R. 15 AVRIL 1992

La délégation a examiné un rapport d'information sur le traité d'Union européenne.

M. Paul Masson, rapporteur, a présenté les dispositions traitant de la politique des visas et de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

Rappelant l'historique de la problématique de la libre circulation des personnes en Europe, le rapporteur a insisté sur les hésitations des négociateurs entre les deux voies possibles : d'une part, celle de la coopération intergouvernementale et, d'autre part, celle de la communautarisation des matières touchant au droit des gens.

La première voie a été celle de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 et de sa convention d'application du 19 juin 1990. La seconde s'est trouvée exprimée dans le livre blanc de la commission de 1985 et dans l'article 8 A résultant de l'Acte unique qui stipule que : "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".

Le rapporteur a ensuite souligné que le traité d'Union européenne signé à Maastricht ne confère à la Communauté aucun pouvoir dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, à l'exception de la politique des visas. Certes, une passerelle fragile a été prévue dans le traité entre la procédure de coopération intergouvernementale et la procédure communautaire réservée par l'article 100 C aux seuls visas ; mais cette possibilité de communautarisation, à l'initiative des Etats membres avec l'accord de la Commission et l'unanimité du Conseil, ne porte que sur une partie seulement des matières de la coopération intergouvernementale : la politique d'asile, les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres et l'exercice du contrôle de ce franchissement, la politique

d'immigration, la lutte contre la toxicomanie, la lutte contre la fraude internationale et la coopération judiciaire en matière civile. Le transfert ne pourra donc pas s'effectuer pour la coopération judiciaire en matière pénale, la coopération douanière et la coopération policière.

Revenant sur la politique des visas, le rapporteur a précisé que celle-ci est communautarisée en deux étapes : dans un premier temps, le Conseil statuera à l'unanimité pour déterminer la liste des pays dont les ressortissants devront être munis d'un visa ; dans un second temps -à compter du 1er janvier 1996- le Conseil statuera à la majorité qualifiée.

Analysant la procédure d'urgence prévue au point 2. de l'article 100 C, M. Paul Masson, rapporteur, a précisé qu'à la différence du dispositif d'exception inclus dans la convention d'application de l'accord de Schengen, celle retenue par le traité de Maastricht est plus lourde puisque l'Etat membre qui sera confronté à un afflux soudain de ressortissants d'un pays tiers ne pourra plus, seul, prendre des mesures d'exception -comme le fit la France lors de la vague d'attentats terroristes de 1986- puisque la décision relèvera alors du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, toute prolongation au-delà d'un délai de six mois étant en outre décidée à l'unanimité.

M. Xavier de Villepin a souhaité que soit établi un tableau comparatif des engagements de la France dans l'accord de Schengen et dans le traité sur l'Union européenne.

M. Paul Masson, rapporteur, a souligné que certains éléments de l'accord de Schengen étaient d'ores et déjà obsolètes et a cité le cas des dispositions sur les armes à feu.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur les raisons de la communautarisation de la politique des visas, et sur l'avenir de la clause de sauvegarde figurant dans la convention de Schengen et permettant aux Etats de prendre des mesures d'urgence.

En réponse, le rapporteur a précisé que la communautarisation de la politique des visas était le résultat d'un compromis favorable à la Commission. Quant à la clause de sauvegarde, elle est appelée à disparaître si le traité de Maastricht est ratifié, le droit communautaire l'emportant sur la convention de Schengen.

A M. Jean-Pierre Bayle qui le questionnait sur les Etats opposés à la communautarisation de certains domaines envisagée par le traité, M. Paul Masson a cité le cas de la Grande-Bretagne.

M. Michel Poniowski a attiré l'attention sur le fait que les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des Etats membres resteraient de la compétence des Etats (article K 2) tandis que le rétablissement de visas nécessiterait à l'avenir l'intervention de la commission. Citant l'exemple des Albanais en Italie, il s'est interrogé sur la conciliation de ces procédures.

Le rapporteur lui a répondu que lorsque les ressortissants d'un Etat devaient en tout état de cause avoir des visas pour pénétrer dans la communauté (c'était le cas des Albanais), c'est l'article K 2 qui trouve à s'appliquer en cas de crise ; en revanche, si les ressortissants albanais n'avaient pas eu besoin de visa pour pénétrer en Italie, c'est la procédure communautaire de l'article 100 C qui aurait prévalu.

Enfin, M. Michel Poniowski a fait observer qu'il existait un risque de conflit entre la Commission et le comité de coordination composé de hauts fonctionnaires institué par l'article K 4.

COMMUNICATION

DE M. PAUL MASSON, PRESIDENT,

DEVANT LA COMMISSION DES LOIS DU SENAT

LE 28 AVRIL 1993

COMMUNICATION

DE M. PAUL MASSON, PRESIDENT,

DEVANT LA COMMISSION DES LOIS DU SENAT

LE 28 AVRIL 1993

La commission a entendu une communication de M. Paul Masson sur la rencontre organisée à Bruxelles les 18 et 19 mars 1993 par la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen sur le thème du «3ème pilier» du Traité sur l'Union européenne.

M. Paul Masson a rappelé que le Parlement européen organisait périodiquement des rencontres avec les Parlements nationaux et qu'il s'était rendu à cette réunion en sa double qualité de membre de la commission des Lois et de membre de la délégation du Sénat pour les communautés européennes.

Il a par ailleurs regretté qu'à quelques jours des élections législatives, les dates retenues aient empêché les députés de s'y rendre.

M. Paul Masson a ensuite récapitulé les principales dispositions du Traité sur l'Union européenne constituant son «3ème pilier» et qui concernent différents aspects de la politique de sécurité intérieure des États membres : politique d'asile, franchissement des frontières extérieures, immigration, lutte contre la toxicomanie, coopération judiciaire, coopération policière, etc...

Il a indiqué que, conformément à l'article K 9 du Traité de Maastricht, certains de ces domaines étaient susceptibles d'être «communautarisés» sur décision unanime du Conseil. S'agissant de la politique des visas, M. Paul Masson a rappelé que sa communautarisation était d'ores et déjà prévue au 1er janvier 1996 et avait nécessité, à cette fin, la révision de la Constitution.

M. Paul Masson a relaté le souhait des instances communautaires -Commission et Parlement- de procéder aussitôt que possible à la communautarisation du «3ème pilier», au motif que les problèmes de sécurité intérieure se posent à l'identique à l'ensemble des États de la Communauté et relèveraient donc d'une réponse communautaire.

M. Paul Masson a, tout au contraire, estimé que les États demeureraient les mieux à même de définir les mesures nationales

nécessaires à la préservation de la sécurité intérieure. Il s'est à ce propos déclaré convaincu qu'une étroite coopération entre les États en vue d'apporter des réponses homogènes était très préférable à la communautarisation.

Il a souligné la dimension «très passionnelle» des problèmes de sécurité intérieure dans l'opinion publique, sans commune mesure avec, par exemple, les problèmes fiscaux, la libre circulation des biens ou encore l'harmonisation de la législation sur les sociétés. De ce fait, M. Paul Masson a considéré que chaque Gouvernement était directement impliqué dans la politique de sécurité intérieure, sous le contrôle du parlement national. Dans cette perspective, la communautarisation lui a semblé de nature à remettre le pouvoir de décision à des instances technocratiques et dépourvues de toute responsabilité politique devant l'opinion publique.

Il a constaté que le Traité sur l'Union européenne avait été directement soumis au peuple dans deux pays, et que le résultat de ces deux referendums, tout juste positif en France et négatif au Danemark, prouvait que les opinions publiques nationales n'étaient pas prêtes à accepter des avancées communautaires à la fois trop rapides et trop amples.

En définitive, M. Paul Masson a craint que la substitution d'un dispositif communautaire à la coopération entre les États ne suscite à terme des réactions inattendues contre l'ensemble de la construction communautaire.

En réponse à une question de M. Jacques Larché, président, M. Paul Masson a confirmé que la coopération judiciaire pénale, la coopération douanière et la coopération policière restaient, en tout état de cause, exclues d'une éventuelle communautarisation du «3ème pilier», conformément à l'article K 9 du Traité de Maastricht.

M. Philippe de Bourgoing s'est associé aux inquiétudes de M. Paul Masson et a remarqué que les populations des États n'étaient guère rassurées par les garanties offertes par un système de décision communautaire en matière de sécurité intérieure.

Citant l'exemple de son propre département, où les brigades volantes des douanes effectuent de fréquentes saisies de stupéfiants achetés par les toxicomanes dans les États limitrophes, M. Michel Rufin a noté que la législation hollandaise en matière de drogue suscitait de très vives inquiétudes dans l'ensemble des États de l'espace Schengen. Il a craint que la suppression des contrôles aux frontières intérieures facilite grandement l'approvisionnement des drogués.

M. Lucien Lanier a estimé pour sa part que la mise en application des accords de Schengen prendrait beaucoup de temps et nécessiterait une vigilance accrue de la part du ministère de l'intérieur.

M. Etienne Dailly a pleinement partagé ce sentiment. Il s'est toutefois interrogé sur les mesures susceptibles d'être prises par les États pour amener la Hollande à une législation compatible avec celle de ses autres partenaires de l'espace Schengen.

M. Paul Masson s'est déclaré très sceptique sur une possible évolution de l'attitude néerlandaise et a rappelé, par ailleurs, que l'Italie venait également d'assouplir, par voie de référendum d'initiative populaire, sa législation en matière de stupéfiants. Il a ajouté que la commission n'avait pas de position commune sur le problème de la drogue. Dans la mesure où nombre des conditions préalables d'entrée en vigueur des accords de Schengen n'étaient pas encore satisfaites, M. Paul Masson a estimé que la mise en vigueur du dispositif Schengen risquait d'être différée durablement.

M. Pierre Fauchon a souligné l'utilité de rencontres interparlementaires sur les différentes politiques communautaires et a regretté le relatif absentéisme des élus nationaux à Bruxelles qui laisse à la technocratie une place trop prépondérante. S'il a partagé l'analyse de M. Paul Masson sur la nécessité de rechercher pour chaque problème le meilleur niveau d'efficacité, il a estimé, en revanche, que les problèmes migratoires devraient être envisagés à l'échelon européen du fait même que l'ouverture des frontières intérieures entre les États ne permettait plus de maîtriser les flux migratoires au sein de l'espace communautaire.

M. Paul Masson a exprimé la crainte que la communautarisation des politiques d'immigration provoque une « prodigieuse déstabilisation » des États de la Communauté, d'ailleurs confrontés à des flux migratoires fort divers. Il a ainsi indiqué que le Portugal n'avait accueilli, en 1992, que 530 demandeurs d'asile, alors que la République Fédérale d'Allemagne devait faire face à l'arrivée d'un million d'étrangers, dont 230.000 au seul titre de l'asile politique et environ 300.000 clandestins.

M. Jacques Larché, président, a évoqué les deux instruments de sauvegarde des intérêts français face à l'élaboration du droit communautaire : la possibilité d'opposer le principe de subsidiarité et la faculté, récemment instituée, de voter sur les propositions d'acte communautaire des résolutions européennes, conformément à l'article 88-4 de la Constitution.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a souligné que ces résolutions pouvaient être adoptées en dehors des sessions.

M. Paul Masson a enfin estimé que les accords de Schengen présentaient l'avantage de conduire à une plus grande coopération entre les douanes et les polices européennes ainsi qu'à une meilleure circulation des informations, comme le confirme la création d'Europol, une des conséquences positives des accords de Schengen.

Après de nouvelles interventions de MM. Etienne Dailly et Lucien Lanier, M. Jacques Larché, président, a tenu au nom de la commission à rendre hommage à M. Paul Masson pour l'attention très soutenue qu'il portait aux problèmes posés par la libre circulation des personnes dans l'espace communautaire et dans l'espace Schengen, ainsi que pour les précieuses informations qu'il portait ainsi régulièrement à la connaissance du Sénat et de la commission.

COMMUNICATION
DE M. PAUL MASSON, PRESIDENT,
DEVANT LA DELEGATION DU SENAT
POUR LES COMMUNAUTES EUROPEENNES
LE 13 MAI 1993

COMMUNICATION
DE M. PAUL MASSON, PRESIDENT,
DEVANT LA DELEGATION DU SENAT
POUR LES COMMUNAUTES EUROPEENNES
LE 13 MAI 1993

La délégation a entendu une communication de M. Paul Masson sur les conditions de réalisation de la libre circulation en Europe.

M. Paul Masson a tout d'abord rappelé les circonstances dans lesquelles il a participé, en qualité de membre de la délégation pour les Communautés européennes et de membre de la commission des lois, à la troisième rencontre organisée par la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen sur le thème du troisième pilier de l'Union européenne.

La question principale de la rencontre portait sur le fait de savoir s'il convenait de "communautariser" les six premiers domaines de l'article K1 du titre VI du traité signé à Maastricht, c'est-à-dire la politique d'asile, les règles régissant le franchissement des frontières extérieures, la politique d'immigration et la lutte contre l'immigration irrégulière, la lutte contre la toxicomanie, la lutte contre la fraude de dimension internationale et la coopération judiciaire en matière civile.

Le Parlement européen est favorable à cette "communautarisation," au motif de la nécessité d'un contrôle parlementaire qui, de son point de vue, ne peut être assuré que par lui; il fait valoir, en outre, qu'une politique communautaire est nécessaire pour résoudre les problèmes migratoires, lutter contre les trafics de drogue et harmoniser les politiques d'asile. Cette position a été adoptée à l'unanimité par la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen, toutes familles politiques confondues.

M. Paul Masson a souligné que l'avis des délégués des parlements nationaux était tout opposé et qu'en la matière la délégation française n'était pas isolée. Les délégations néerlandaise, britannique et allemande notamment, ont estimé qu'il est certes souhaitable de mettre en oeuvre des politiques communes en matière d'immigration, de droit d'asile ou de lutte contre les trafics de stupéfiants, mais que cette politique devrait plutôt être mise en

oeuvre par un renforcement de la coopération inter-étatique. La Commission des Communautés européennes ne possède en effet pas toutes les données techniques et politiques sur ces questions qui sont très sensibles pour les opinions publiques et qui doivent être abordées de façon aussi sereine et pragmatique que possible.

M. Paul Masson a encore ajouté qu'au regard du contrôle démocratique sur les décisions prises dans ces domaines, les parlements nationaux sont sans doute aussi bien placés, sinon mieux, que le Parlement européen. Il a indiqué avoir expliqué aux délégués les moyens nouveaux qu'offre au Parlement français l'article 88-4 de la Constitution.

M. Paul Masson a ensuite évoqué la mission qu'il a accomplie au Portugal les 26 et 27 avril 1993 en compagnie de M. Bernard Laurent. Après avoir décrit le contexte politique au Portugal, il a souligné que ce pays faisait preuve d'un engagement européen incontestable, notamment en raison de sa dépendance des fonds communautaires : en cinq ans (1989-1993) le Portugal aura reçu environ 54 milliards de francs qui sont à l'origine d'environ 80 % de la croissance portugaise en 1991. Si la volonté d'adhérer à la convention de Schengen s'inscrit dans le cadre plus général de l'engagement du Portugal en faveur de la construction européenne, il n'en reste pas moins que celui-ci ne semble pas souhaiter prendre de décisions par trop sévères à l'égard des ressortissants des pays lusophones.

M. Paul Masson a précisé l'importance du problème des frontières, tant maritimes que terrestres, au Portugal. La réorganisation de la garde fiscale, par son intégration dans la garde nationale républicaine -équivalent de la gendarmerie française- va conduire à une réduction de moitié de ses effectifs. Le Portugal, comme l'Italie ou l'Espagne, est en outre devenu un pays d'immigration importante et pour beaucoup clandestine. La drogue devient un fléau important (le nombre de toxicomanes a doublé en quatre ans) et il y a, en moyenne, un mort par surdose par jour ; le haschisch provient du Maroc, la cocaïne d'Amérique du Sud et l'héroïne des Pays-Bas. Le Portugal a adopté, le 22 janvier dernier, une nouvelle législation en matière de lutte contre les stupéfiants qui se rapproche plutôt de la législation française et espagnole que de la législation néerlandaise.

Le Portugal entretient d'étroites relations de coopération policière avec l'Espagne et un accord lusi-espagnol a été signé en février 1993 qui autorise les poursuites transfrontalières sur une distance de 50 km de part et d'autre de la frontière.

En conclusion de son exposé, M. Paul Masson a estimé que, alors même que le Président de la République portugaise n'a pas encore déposé les instruments de ratification de la convention, il est

sans doute prématuré d'engager, au Parlement français, le débat de ratification sur l'adhésion du Portugal à la convention d'application de l'accord de Schengen.

Interrogé par M. Jacques Gollot sur les communautés portugaises installées hors du Portugal et disposant d'un passeport portugais, M. Paul Masson a indiqué que les statistiques étaient de 40.000 pour l'Angola, 400.000 pour l'Amérique du Sud, 1.200.000 pour le Brésil, 270.000 pour les États-Unis et 240.000 pour le Canada.

**DÉCLARATION DES MINISTRES ET SECRÉTAIRES D'ETAT
SCHENGEN RELATIVE À LA MISE EN VIGUEUR DE LA
CONVENTION D'APPLICATION DU 19 JUIN 1982**

S C H E N G E N

Ministres et Secrétaires d'Etat Luxembourg, le 19 juin 1992

SCH/M (92) 8

**Déclaration des Ministres et Secrétaires d'Etat
relative à la mise en vigueur de la Convention d'application
(point B.1)**

Les Ministres et Secrétaires d'Etat des pays signataires de l'Accord de Schengen, réunis au Grand-Duché de Luxembourg le 19 juin 1992, réaffirment leur volonté exprimée dans cet accord de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des personnes. Ils confirment que les procédures de ratification seront achevées dans tous les pays membres dans les meilleurs délais afin d'assurer l'entrée en vigueur de la Convention telle que prévue dans son article 139.

Ils considèrent que le but poursuivi par les pays parties à l'Accord de Schengen est une contribution importante à la réalisation des objectifs inscrits dans les Traités instituant les Communautés européennes, complétés par l'Acte Unique et notamment par article 8A ainsi que dans le Traité sur l'Union européenne.

Les Ministres et Secrétaires d'Etat prenant acte des progrès déjà réalisés réaffirment leur volonté de tout mettre en oeuvre pour que soient remplies les conditions préalables à la mise en vigueur de la Convention d'application sur l'ensemble du territoire des parties contractantes. Dans ce contexte :

1) Ils soulignent l'intérêt qui s'attache à l'achèvement des procédures nationales de ratification de la Convention.

2) Ils confirment que conformément à la déclaration commune concernant l'article 139 contenue dans l'Acte final et notamment au paragraphe 2, la mise en vigueur de la Convention suppose que soit définie et réalisée une coopération effective entre les Etats dans les domaines suivants :

- 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,
- 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.

- 3) En matière d'organisation des contrôles aux frontières extérieures qui devront être mis en oeuvre de façon appropriée, les Ministres et Secrétares d'Etat ont approuvé le principe d'une assistance mutuelle et d'une information réciproque selon les modalités à définir d'un commun accord en application de l'article 7.

Ils ont demandé que le suivi des mesures nationales ou à prendre en commun qui a fait l'objet de premiers échanges soit périodiquement tenu à jour par chaque Etat.

ETAT D'EXÉCUTION DU RAPPORT DE PALMA
(24 NOVEMBRE 1992)

SECRETARIAT GENERAL
DU CONSEIL

Bruxelles, le 5 novembre 1992
(OR.en)

CIRC 3658/4/92
REV 4

CONFIDENTIEL

Objet : Etat d'exécution du rapport de Palma

Les délégations voudront bien trouver ci-joint une mise à jour de l'état d'exécution du rapport de Palma.

I. ACTIONS AUX FRONTIERES EXTERIEURES

(ENCEINTES COMPETENTES : WGI, TREVI,
GROUPE D'ASSISTANCE MUTUELLE)

CALENDRIER
INITIAL

A. MESURES ESSENTIELLES

1. Définition des mesures communes de contrôle à effectuer après 1992 et d'un système de surveillance aux frontières extérieures

1990

WGI

- dispositions prévues par le projet de Convention relative aux frontières extérieures⁽¹⁾ : conclusions adoptées par les ministres de l'immigration (11/12 juin 1992) sur la base notamment des principes directeurs élaborés par TREVI '92 et décision d'élaborer un manuel commun pour les autorités chargées des contrôles aux frontières extérieures

GAM

- dans le cadre de la Stratégie "Frontières extérieures" du GAM 92, il a été procédé à une analyse des risques aux frontières extérieures de la CE. Le groupe a examiné les actes de contrebande constatés concernant les marchandises interdites ou soumises à restriction, ainsi que les tendances de ce trafic. Le rapport qui en a été établi met en évidence les éléments ci-après :

- = points de passage aux frontières extérieures ainsi que itinéraires vers et sur le territoire de la CE sur lesquels il existe un risque particulier de trafic en marchandises illicites ;
- = nature des marchandises de contrebande ;
- = origine et destination des marchandises de contrebande ;
- = modes d'acheminement ;
- = méthodes de dissimulation.

Le groupe a également émis des recommandations, de nature plus générale, sur les besoins concernant les travaux et procédés à venir ; il a notamment souligné qu'il importe d'effectuer une évaluation permanente des risques ainsi qu'une analyse constante et structurée des données et d'assurer la coopération entre les services nationaux des douanes ainsi qu'entre ceux-ci et la police, dans le cadre comme en dehors du cadre de la structure Europol.

(1) Ce projet de Convention, dont la signature est retardée en raison d'un problème qui n'est pas résolu, entrera en vigueur en même temps que la Convention sur la protection des personnes à l'égard du traitement informatisé des données à caractère personnel (article 13 du projet de Convention + déclaration)(cf. fiche I.A.6.)

1. (suite)

Trois nouveaux sous-groupes sont actuellement mis sur pied à cet effet :

- i) techniques du renseignement et de l'analyse des risques,
 - ii) formation,
 - iii) utilisation de matériels et équipements techniques.
- Les conclusions de tous les sous-groupes Stratégie "Frontières extérieures" seront consignées dans un rapport qui sera adressé en automne aux coordonnateurs.

2. Définition des ports et aéroports comme frontière extérieure ou intérieure 1990

VGI

- disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 1)

3. Amélioration de la coopération et de l'échange d'informations entre les services de police et de douanes 1991

VGI/CIRC

- partiellement en voie d'exécution dans le cadre de la mise au point du système d'information européen par le groupe "Informatique" (système hit/no-hit)

TREVI/GAM

- Le traité de Maastricht prévoit que les agents des douanes soient, au besoin, associés à Europol et des premières dispositions sont actuellement prises dans différentes enceintes visant à davantage d'activités conjointes.
- On citera parmi les activités conjointes la participation des douanes au Groupe ad hoc TREVI sur Europol ainsi que la participation de délégués TREVI à des réunions du GAM 92. Certains Etats membres ont manifesté leur intention d'inclure des agents des douanes dans leur personnel détaché auprès d'Europol.
- Une interface est envisagée entre le Système d'information européen et le Système d'information douanière. Une plus grande coopération est possible dans ce domaine.

4. Recherche de solutions aux problèmes que posent les accords conclus entre Etats membres et pays tiers avant le
31.12.1992

- relations avec l'Union nordique : cf. déclaration dans l'acte final du projet de Convention relative aux frontières extérieures

5. Lutte contre les réseaux d'immigration clandestine

WGI

- en voie d'exécution par WGI : un inventaire des réseaux d'immigration clandestine et de leur fonctionnement a été dressé en juillet 1988. Il est actuellement procédé à la mise à jour des réponses au questionnaire concernant les aspects précités. La version finale du questionnaire devrait être adoptée en décembre 1992.

TREVI

- exécuté par TREVI '92 : rapport sur les principes directeurs, qui a été soumis au Groupe ad hoc "Immigration" (sous-groupe "Frontières extérieures")

6. Mise en place d'un système d'échange d'informations sur les personnes

fin 1990

- a) recherchées
- b) non admissibles

WGI/CIRC/TREVI/GAM

- coordination assurée par le groupe horizontal informatique (système hit/no-hit) :

- a) le résultat des travaux du Groupe TREVI, sous-groupe SIE, a été soumis au Groupe horizontal, qui est chargé d'étudier les problèmes techniques et juridiques.
- b) disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (articles 10 et 13)
- c) le projet d'échange d'informations entre services des douanes concernant les personnes recherchées pour implication dans l'importation ou l'exportation illicites de marchandises est en bonne voie. La mise sur pied du Système d'information européen et du Système d'information douanière (dont le démarrage est prévu pour le 1er octobre 1992) devrait permettre de répondre aux besoins des douanes dans ce domaine ; il s'avérera également utile de mettre en oeuvre les projets à long terme de centres nationaux de coordination que propose le GAM 92, ainsi que l'échange d'agents de liaison.

Le retard dans les travaux relatifs au SIE est dû en partie à la nécessité de définir la portée du SIE par rapport au système d'information Schengen.

7. Examen, le cas échéant, des conditions et modalités d'un financement de certaines infrastructures, compte tenu du renforcement des contrôles aux frontières extérieures

en fonction de l'exécution des contrôles

WGI

- la Commission mène actuellement une enquête
- préambule du projet de Convention relative aux frontières extérieures

GAM

- des dispositions de financement ont été convenues et sont en cours d'élaboration en ce qui concerne la création et le lancement du Système d'information européen. La Stratégie "Frontières extérieures" déterminera quels autres moyens financiers sont nécessaires.

B. MESURES SOUHAITABLES

1. Accord sur la formation du personnel chargé des contrôles

fin 1989

TREVI

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI '92

WGI

- en voie d'exécution : programme de travail WGI : un séminaire a eu lieu en septembre 1992 et son évaluation se poursuit.

GAM

- un groupe de travail du GAM 92 constitué au titre de la Stratégie "Frontières extérieures" s'emploie à déterminer les besoins en matière de formation des agents des douanes chargés de faire respecter la réglementation applicable aux marchandises interdites ou soumises à restriction.

2. Exécution des contrôles et organisation de la circulation des voyageurs dans les ports et aéroports en fonction du résultat du point A.2.

progressivement
avant le
31.12.1992

WGI

- disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 6)

CONSEIL

- exécuté : Règlement du Conseil n° 3925/91 relatif à la suppression des contrôles des bagages adopté le 19.12.91

3. Harmonisation dans la mesure du nécessaire des législations relatives aux étrangers en général et à l'immigration en particulier (1)

fin 1992

- en voie d'exécution sur base du rapport des ministres chargés de l'Immigration au Conseil européen de Maastricht

4. Diffusion régulière d'un bulletin d'information sur les faux documents

1er semestre
1989

WGI

- en exécution : programme de travail WGI (le sous-groupe "Faux documents" surveille régulièrement la publication).

(1) Depuis la réunion de Palma, deux nouveaux domaines de travail ont été abordés

- la réunion des familles : une résolution sera probablement adoptée lors de la session ministérielle du 30 novembre 1992 ;
- admission à des fins d'emploi : travaux en cours.

**II. ACTIONS AUX FRONTIERES INTERIEURES
ET SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTE**

(ENCEINTES COMPETENTES : WGI, TREVI, CONSEIL)

**CALENDRIER
INITIAL**

A. MESURES ESSENTIELLES

1. Examen de la suppression du contrôle des ressortissants de pays tiers fin 1989

- des divergences demeurent concernant l'interprétation de l'article 8 A du traité CEE. Un accord n'a pu être trouvé à l'heure actuelle. Voir aussi le projet de Convention relative aux frontières extérieures (déclaration dans l'acte final). En juin 1992, la Commission a publié une communication sur son interprétation de l'article 8A.

2. Conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux de reprise de ressortissants de pays tiers fin 1991

WGI

- inclusion dans le programme de travail WGI et possibilité prévue dans le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 15 paragraphe 4). A examiner dans le cadre du sous-groupe "Expulsion".

3. Mesures compensatoires concernant les domaines suivants : fin 1992

1) Immigration illégale (cf. fiches I, V et VII)

2) Trafic de stupéfiants (cf. fiches I et III)

GAM

- en voie d'exécution : la Stratégie "Frontières extérieures" ainsi que le Système d'information douanière, en cours d'élaboration par le GAM 92, permettront que s'instaure et se développe une assistance mutuelle accrue aux administrations des douanes, étayant ainsi les mesures prises dans chacun des domaines énumérés.

TREVI

- en voie d'exécution par TREVI III par la création de l'UERS/Europa).

3) Autres trafics illicites (cf. fiches I et IX)

CAM

- en voie d'exécution : la Stratégie "Frontières extérieures" ainsi que le Système d'information douanière, en cours d'élaboration par le CAM 92, permettront que s'instaure et se développe une assistance mutuelle accrue aux administrations des douanes, étayant ainsi les mesures prises dans chacun des domaines énumérés

TREVI

- en voie d'exécution par TREVI III : trafic illicite des oeuvres d'art - participation de la police à la recherche et à la restitution

4) Objets transportés par les voyageurs (cf. fiches I et IX)

CAM

- en voie d'exécution : la Stratégie "Frontières extérieures" ainsi que le Système d'information douanière, en cours d'élaboration par le CAM 92, permettront que s'instaure et se développe une assistance mutuelle accrue aux administrations des douanes, étayant ainsi les mesures prises dans chacun des domaines énumérés.

5) Coopération judiciaire en matière pénale et civile (cf. fiche VIII)

6) Politique en matière de visa (cf. fiche VI)

7) Droit d'asile et statut de réfugié (cf. fiche VI)

8) Terrorisme (cf. fiches IV et VIII)

9) Développement du système commun de recherche et d'information (cf. fiche I)

1992

CAM

- en voie d'exécution : la Stratégie "Frontières extérieures" ainsi que le Système d'information douanière, en cours d'élaboration par le CAM 92, permettront que s'instaure et se développe une assistance mutuelle accrue aux administrations des douanes, étayant ainsi les mesures prises dans chacun des domaines énumérés.

10) Mise au point d'un système amélioré d'échange d'informations actuelles (cf. fiche IV)

CAM

- en voie d'exécution : la Stratégie "Frontières extérieures" ainsi que le Système d'information douanière, en cours d'élaboration par le CAM 92, permettront que s'instaure et se développe une assistance mutuelle accrue aux administrations des douanes, étayant ainsi les mesures prises dans chacun des domaines énumérés.

11) Harmonisation du droit sur l'acquisition et la détention d'armes et échanges réciproques d'informations sur l'acquisition d'armes (cf. fiche IX)

1992

4. Coopération des services de police et de douane dans les zones frontalières

progressivement
jusqu'à fin
1992

TREVI

- exécuté par TREVI '92 (recommandation des ministres TREVI de décembre 1991)

CAM

- en voie d'exécution : les directeurs généraux des administrations des douanes de la Communauté ont approuvé les propositions élaborées par le CAM 92 pour ce qui est de la politique à suivre concernant l'évolution de l'assistance douanière mutuelle. Dans une déclaration signée le 29 mai 1992 à Harrogate, les directeurs généraux se sont déclarés en faveur des objectifs suivants :

- développer le Système d'information douanière ;
- désigner les services centraux qui seront chargés de coordonner, dans chaque Etat membre, l'assistance douanière mutuelle ;
- échanger des agents de liaison lorsque la situation l'exige ;
- développer l'aide opérationnelle et la formation en matière douanière ;
- dans les limites prescrites par les dispositions législatives, réglementaires et administratives de droit national, développer les actions menées en matière de détention de drogues illicites et d'exploitation financière du trafic international de celles-ci ;
- examiner, à la lumière de la mise en oeuvre du traité de Maastricht, l'application de la Convention de Naples pour l'assistance mutuelle entre les administrations douanières, de 1967.

Ces mesures devraient toutes contribuer à renforcer, dans les zones frontalières, la coopération entre les autorités judiciaires et de police et les services des douanes.

D. MESURES SOUHAITABLES

Mesures compensatoires concernant les domaines suivants :

1. Obligation pour les étrangers de remplir des fiches hôtelières 1992
- pas en voie d'exécution

2. Développement et exécution des programmes d'échanges d'agents 1992

TREVI

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI '92 (point 12 du programme d'action TREVI)

GAM

- en voie d'exécution : la déclaration concernant l'assistance mutuelle prévoit que les actions de formation et d'échanges en faveur des agents des douanes devraient également porter sur les contrôles de marchandises interdites ou soumises à restriction qui ne relèvent pas de la compétence communautaire.

3. Echange de fonctionnaires de liaison 1992

TREVI

- exécuté par la décision des ministres TREVI de juin 1991
dispositions d'exécution ultérieures : programme d'action TREVI (groupe TREVI III)

GAM

- en voie d'exécution : la déclaration sur l'assistance mutuelle prévoit l'échange d'officiers de liaison

VGI

- prévu dans les conclusions relatives à la mise en oeuvre du projet de convention sur les frontières extérieures

4. Conception d'un plan pour la formation linguistique des policiers 1991

TREVI

- résolution approuvée par les ministres TREVI (11/12 juin 1992)

5. Information sur les textes applicables

GAM

- en voie d'exécution : la déclaration concernant l'assistance mutuelle prévoit que, dans les limites prescrites par les dispositions législatives, réglementaires et administratives de droit national, les administrations douanières mènent des actions en matière de détention de drogues illicites et d'exploitation financière du trafic international de celles-ci.]

III. ACTIONS EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE DROGUE

(ENCEINTES COMPETENTES : GROUPE "TOXICOMANIE", CPE, TREVI, GROUPE POMPIDOU, NATIONS UNIES, GROUPE D'ASSISTANCE MUTUELLE)

CALENDRIER

INITIAL

A. MESURES ESSENTIELLES

1. Ratification des Conventions des Nations Unies de 1961 et 1971. Signature et ratification de la Convention de Vienne de 1988. Révision régulière de la liste de substances interdites découlant desdites conventions	Révision annuelle
---	-------------------

- en exécution dans les Etats membres

2. Inviter le Groupe TREVI '92 à établir un rapport présentant les mesures compensatoires nécessaires en vue de la création d'un espace sans frontières intérieures (1)	Rapport : fin 1989
---	--------------------

- exécuté par TREVI '92 - programme d'action TREVI
 - en exécution : lancement d'un questionnaire destiné à évaluer le degré d'exécution des mesures prévues dans le programme d'action TREVI

3. Etude de l'opportunité du rapprochement des législations et de leurs modalités d'application sur les stupéfiants et substances psychotropes (par exemple, possession de petites quantités pour la consommation propre)	1992
---	------

- pas en exécution (prévu seulement en 1992 selon le calendrier de Palma)

(1) Rapport à établir en liaison avec l'examen prévu au point I.A.7.

B. MESURES SOUHAITABLES

1. Signature par la Communauté de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, du 20 décembre 1988

1er semestre
1989

- exécuté par la Commission

2. Création d'un système européen d'information sur la toxicomanie

1989
(ce système devenant opérationnel plus tard)

- accord politique sur la création de l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (problème du siège bloqué accord général)

3. Création d'un système uniforme de détection de la drogue et des substances psychotropes dans les liquides organiques

1992

- en voie d'exécution : la Commission a adressé un questionnaire aux Etats membres

GAM

- dans le cadre de la Stratégie "Frontières extérieures" et en coopération avec le GAM dont les travaux visent des objectifs analogues, le GAM 92 a constitué un groupe de travail sur les équipements techniques et les méthodes de contrôle ; les travaux de ce groupe devraient, entre autres, étayer les efforts visant à mettre sur pied un système uniforme de détection des drogues et des substances psychotropes présentes dans les liquides organiques.

4. Définition d'une politique commune avec les pays producteurs (compensations après vérification pour les cultures détruites, agents de liaison)

révision
annuelle

CPE

- en voie d'exécution dans le cadre de la CPE Drogues

TREVI

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI III (séminaire semestriel sur la formation des fonctionnaires de police des pays producteurs)

5. Promotion des différentes formes de coopération, par exemple fiscale et bancaire permettant de suivre les filières par lesquelles l'argent du trafic de drogue a été blanchi

1992

- exécuté

CONSEIL

= adoption par le Conseil de la directive 91/308/CEE du 10.6.1991 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux

TREVI

= en voie d'exécution en ce qui concerne la coopération policière dans le domaine du blanchiment des capitaux : programme d'action TREVI (TREVI III)

(ENCEINTES COMPETENTES : TREVI et CPE)

CALENDRIER
INITIAL

A. MESURES ESSENTIELLES

1. Intensification de l'échange d'informations concernant l'éloignement des ressortissants des Etats tiers qui présentent une menace terroriste possible 1989

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI I

2. Echange d'informations spécifiques concernant les membres connus et les activités des groupes de terroristes dans l'un des Etats membres, au cas où les intérêts d'un autre Etat membre en matière de sécurité peuvent être affectés 1989

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI I

3. Intensification de la coopération, notamment dans des cas concrets de recherche de personnes, y inclus éventuellement le recours aux média 1989

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI I

4. Instauration d'un système central d'archives relatif aux faux documents, explosifs, détonateurs et autres renseignements de même nature permettant de mieux lutter contre le terrorisme 1991

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI I

5. Examen de la création dans le système commun personnes recherchées, des catégories "éloignement des ressortissants de pays tiers" et "surveillance des personnes suspectes" 1992

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI I (1)

(1) Par ailleurs, le WGI a créé un sous-groupe chargé d'étudier les questions d'éloignement.

B. MESURES SOUHAITABLES

1. Développement des structures d'organisation du Groupe TREVI, notamment TREVI '92 (Secrétariat permanent)

1990

- dépasse par le Traité sur l'Union européenne

2. Examen de la création d'un instrument central pour le rassemblement et l'évaluation de renseignements concernant le terrorisme

1991

- en voie d'exécution dans le cadre de TREVI, notamment en ce qui concerne le financement du terrorisme

(POLITIQUE EN MATIERE DE VISA)

(ENCEINTE COMPETENTE : WGI)

CALENDRIER
INITIAL

A. MESURES ESSENTIELLES

- 1. Liste commune des pays pour lesquels un visa est exigé
 - disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 17)
 - dans le traité sur l'Union politique, la compétence en matière de liste commune est transférée à la Communauté.

liste mise à jour
semestriellement

- 2. Harmonisation des critères et des procédures de délivrance des visas. Coopération diplomatique et consulaire (1)

mesures décidées en 1988 en cours d'application

- disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 17)
- compte tenu également de la déclaration figurant dans l'acte final au sujet de l'élaboration de dispositions concernant les visas, en voie d'exécution : programme d'action WGI (sous-groupe "Visa")
- en voie d'exécution : le mécanisme de coopération diplomatique décidé en 1988 (compétence de la Coopération politique) a été récemment relancé et des instructions aux postes consulaires sont en préparation.

- 3. Liste commune des personnes non admissibles et élaboration d'une convention à cet effet ; procédure d'information préalable en cas de délivrance, par un Etat membre, d'un visa à une personne figurant sur cette liste (1)

fin 1989 (solution transitoire) : les Etats se communiquent leurs listes.
fin 1992 : mise en oeuvre de la convention

- disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 10 et article 24 paragraphe 3)

(1) Le groupe ad hoc espère pouvoir présenter aux ministres, lors de leur session des 30 novembre et 1er décembre, des conclusions sur la mise en oeuvre des articles du projet de convention qui concernent les visas.

B. MESURES SOUHAITABLES

1. Formulaire commun des demandes de visa fin 1989
 - exécuté par les ministres responsables de l'immigration (décision de 1989)

2. Instauration d'un "visa européen" fin 1992
 - disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 18)
 - dans le traité sur l'Union politique, la compétence en matière de format du visa est transférée à la Communauté

3. Informatisation des échanges de renseignements nécessaires en matière de traitement des visas. Etude d'un financement communautaire fin 1991
 - disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 10)
 - en voie d'exécution dans le cadre du SIE par le groupe horizontal "Informatique" (système hit/no-hit)
 - pas en voie d'exécution : étude d'un financement communautaire

VI. ACTIONS CONCERNANT LE DROIT D'ASILE
ET LE STATUT DE REFUGIE

025

(ENCEINTES COMPETENTES : WGI, CONSEIL DE L'EUROPE,
NATIONS UNIES)

CALENDRIER
INITIAL

A. MESURES ESSENTIELLES

1. Détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile
- exécuté par WGI - Convention de Dublin relative à l'asile : neuf Etats membres doivent encore la ratifier.
Accord de principe
2. Elaboration de la Convention résultant du point 1
- exécuté par WGI - Convention de Dublin
- mesures d'application approuvées par les ministres de l'Immigration (11/12 juin 1992)
- décision portant création du C.I.R.E.A.
1992 (entrée en vigueur)
3. Accord concernant la réglementation des déplacements sur le territoire des douze Etats membres pendant la durée de l'examen de leur dossier
a) des demandeurs d'asile
b) des demandeurs de statut de réfugié
- disposition prévue par le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 8)
1992
4. Recours à la procédure simplifiée ou prioritaire, selon la législation nationale, en cas de demandes manifestement infondées
- en voie d'exécution : programme de travail WGI (sous-groupe "Asile")
- une résolution devrait être approuvée lors de la session ministérielle du 30 novembre 1992
1989
5. Souscription d'engagements internationaux identiques en matière d'asile
- exécuté : tous les Etats membres ont ratifié, sans réserve géographique, la Convention de Genève sur les réfugiés
1992

B. MESURES SOUHAITABLES

- 1. Coopération diplomatique et consulaire : (établissement de rapports communs) En cours de mise en oeuvre
 - en voie d'exécution : programme de travail VGI (sous-groupe "Asile") - une demande a été adressée à la CPE en mai 1992 - Décision du Comité politique du 9 septembre

- 2. Informatisation ⁽¹⁾ des échanges de renseignements nécessaires relatifs au lieux et dates de dépôt des demandes d'asile 1er semestre 1990
 - base juridique prévue par VGI dans la Convention relative à l'asile pour la possibilité d'une informatisation
 - en voie d'exécution : programme d'action VGI (sous-groupe "Asile" a répondu au questionnaire à l'intention du sous-groupe "Echange d'information")
 - étude de faisabilité d'Eurodac : un rapport sur l'état d'avancement des travaux sera présenté aux ministres le 30 novembre 1992

- 3. Rapprochement éventuel des critères d'octroi 1er semestre 1990
 - a) du droit d'asile
 - b) du statut de réfugié
 - en voie d'exécution : programme de travail VGI (sous-groupe "Asile") - par exemple, définition du pays de premier accueil ⁽²⁾

- 4. Financement par la Communauté de programmes de formation de fonctionnaires 1er semestre 1991
 - pas en voie d'exécution

(1) L'examen de ce point couvre également d'autres matières.
 (2) Réserve des délégations danoise et allemande.

VII. AUTRES ACTIONS (ELOIGNEMENT)

027

(ENCEINTE COMPETENTE : VCI)

CALENDRIER
INITIAL

A. MESURES ESSENTIELLES

1. Instauration de périodes d'observation
des aspects financiers de l'éloignement

Mesure décidée

- exécuté très partiellement par les Etats membres

2. Détermination de l'Etat membre chargé de
l'éloignement

1989

- disposition figurant dans le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 15)
- en voie d'exécution : une recommandation sur le transit aux fins d'éloignement devrait être adoptée lors de la session du 30 novembre 1992.
- en voie d'exécution : étude des objectifs, conditions et effets juridiques de l'admission tels que prévus par la législation des Etats membres

B. MESURES SOUHAITABLES

Mise en place éventuelle d'un système de solidarité
financière

1992

- base juridique prévue dans le projet de Convention relative aux frontières extérieures (article 16)

(ENCEINTE COMPETENTE : CPE)

CALENDRIER
INITIAL

A. MESURES ESSENTIELLES

- 1. Engagement de la part des Etats qui n'ont pas encore ratifié la Convention européenne d'extradition de tout mettre en oeuvre pour que cette ratification puisse intervenir dans un délai d'un an
 - en voie d'exécution : onze Etats membres ont ratifié la Convention d'extradition et un Etat membre doit procéder prochainement à sa ratification

1er semestre 1989

- 2. Engagement de tout mettre en oeuvre pour que soient ratifiées les conventions qui ont été conclues entre les Douze (depuis 1988 trois nouvelles conventions CPE ont été élaborées et ouvertes à la signature)
 - en voie d'exécution : programme d'action CPE-CJ (CJ-affaires pénales)

1er semestre 1989

- 3. Examen systématique de l'opportunité de ratifier les conventions qui ont été conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe et qui visent à améliorer l'assistance judiciaire internationale pour ce qui concerne les affaires pénales ⁽¹⁾
 - en voie d'exécution : programme d'action CPE-CJ (CJ-affaires pénales)

Engagement
1er semestre 1989

- 4. Régime commun d'amélioration des canaux de communication de demandes d'extradition :
 - par la désignation, dans chaque Etat membre, des autorités centrales chargées de la transmission et de la réception des demandes d'extradition et
 - par la simplification et la modernisation des modes de transmission des demandes d'extradition
 - = exécuté par CPE-CJ - accord concernant la simplification du système de transmission des demandes d'extradition (mai 1989). Trois Etats membres doivent encore signer.
 - = exécuté par le COPO (décision de juin 1991 concernant les appareils de cryptographie à utiliser)

Fin 1989

(1) Cf. Annexe I

B. MESURES SOUHAITABLES

1. Examen de l'harmonisation de la qualification juridique des incriminations Fin 1992
 - pas en voie d'exécution, dépassé

2. Etude générale de l'extension de la coopération judiciaire, notamment pour la poursuite des délinquants et l'exécution des jugements 1992
 - exécuté par CPE-CJ - Convention relative à la transmission des procédures répressives (novembre 1990) que 4 Etats membres n'ont pas encore signée.
 - exécuté par CPE-CJ - Convention relative à l'exécution des condamnations pénales étrangères (novembre 1991) que 3 Etats membres n'ont pas encore signée.

3. Engagement de la part des Etats membres qui ne l'ont pas encore fait, de signer et/ou de ratifier la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (1980) 1er semestre 1989
 - Tous les Etats membres ont signé la Convention ; trois Etats membres ne l'ont pas encore ratifiée.

4. Engagement, de la part des Etats membres qui ne l'ont pas encore fait, de signer et/ou de ratifier la Convention de Luxembourg sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et de rétablissement de la garde des enfants (1980) 1er semestre
 - Tous les Etats membres ont signé la Convention ; deux Etats membres ne l'ont pas encore ratifiée.

5. Poursuite des travaux sur l'élaboration d'un accord portant sur la simplification de la procédure de recouvrement des pensions alimentaires à l'étranger 1992
 - exécuté par CPE-CJ - Convention de Rome, 6.11.1990 ; deux Etats membres doivent encore procéder à la signature.

IX. OBJETS TRANSPORTES PAR LES VOYAGEURS

(ENCEINTE COMPETENTE : LE CONSEIL)

L'objet principal des mesures énumérées dans la présente fiche, proposées par la Commission, est la création du marché unique pour les échanges commerciaux. Les mêmes mesures, une fois adoptées et mises en oeuvre, seront de nature à résoudre la problématique plus limitée "objets transportés par les voyageurs". Toutefois, si ces mesures ne sont pas adoptées, d'autres mesures pour résoudre ces problèmes limités, par exemple celui des animaux vivants accompagnant les voyageurs, pourraient s'avérer nécessaires.

CALENDRIER
INITIAL

A. MESURES ESSENTIELLES

1. Contrôles phytosanitaires

1er semestre

a) exécution des contrôles en des lieux autres que les frontières comme prévu par la directive 88/572/CEE du 14.11.1988

1989

b) directive 90/168/CEE

Fin 1989

- exécutée par 11 Etats membres

2. Armes

a) directive 91/477/CEE relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

1991

- entrée en vigueur le 01.01.1993

3. Contrôles vétérinaires

a) Approbation du règlement relatif aux contrôles vétérinaires dans les échanges intracommunautaires

Fin 1989

- exécuté par le Conseil (directive du 11.12.89)

b) - Approbation de la proposition de règlement introduisant un certificat sanitaire et de vaccination pour les chiens et les chats se rendant dans un autre Etat membre (COM(88) 836 final)

- Adoption par la Commission d'une proposition de directive du Conseil relative aux contrôles vétérinaires des animaux de compagnie

- en voie d'exécution

4. Protection des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction

- Révision des règlements 3626/82 et 3418/83, tendant à ce que les contrôles ne soient pas effectués aux frontières intracommunautaires et à ce que soient renforcés parallèlement les contrôles aux frontières extérieures

1991

- Proposition COM(91) 448 final (JO C 26 du 03.02.1992)

- en voie d'exécution dans le cadre du groupe du Conseil

B. MESURES SOUHAITABLES

1. Suppression des contrôles fiscaux

- exécuté par
 - = les directives
 - . 91/680/CEE (TVA)
 - . 92/12/CEE (Accises)
 - = le règlement (CEE) 3925/91
(contrôles des bagages)
- Entré en vigueur : 1er janvier 1993

1992. En fonction
des progrès de
l'harmonisation
de la fiscalité
indirecte

2. Suppression des contrôles des changes

- exécuté par le Conseil
(directive 88/361/CEE)

1992. En fonction
du calendrier déjà
décidé de la
libération des
capitaux

3. Oeuvres d'art

- a) Ratification et mise en oeuvre de la Convention
du Conseil de l'Europe de 1985 sur la protection
des biens culturels 1991
- b) Une communication de la Commission sur la lutte
contre le trafic illicite d'oeuvres d'art est attendue 1990
- c) Afin de faciliter le commerce légal des oeuvres d'art,
tout en défendant le patrimoine artistique européen,
examen de l'opportunité et de la faisabilité d'un
inventaire européen permettant le recensement et
la protection des oeuvres d'art

- a), b) et c) :
Suite aux conclusions adoptées le 19 novembre 1990
par le Conseil et les ministres de la Culture réunis
au sein du Conseil, concernant la protection des
trésors nationaux ayant une valeur artistique,
historique et archéologique après 1992, la
Commission a adopté deux propositions, l'une
d'une directive relative à la restitution de
biens culturels ayant quitté illicitement le
territoire d'un Etat membre, l'autre d'un règlement
relatif à l'exportation de biens culturels. Elles
sont examinées au sein du Conseil. Les 9 et 10 juin,
le Parlement européen a également émis un avis
favorable sous réserve de certains amendements.

. **Accords et conventions conclus entre les douze Etats membres des Communautés européennes**

- Accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme,
- Accord relatif à l'application entre les Etats membres des Communautés européennes de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées,
- Convention entre les Etats membres des Communautés européennes relative à l'application du principe "ne bis in idem"

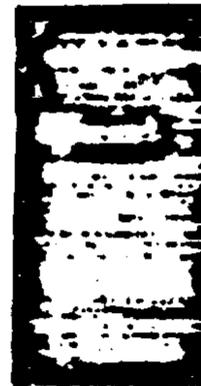
. **Conventions conclues dans le cadre du Conseil de l'Europe**

- Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et ses protocoles additionnels
- Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977,
- Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et son Protocole additionnel,
- Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs du 28 mai 1970,
- Convention européenne sur la transmission des procédures répressives du 15 mai 1972
- Convention sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983,
- Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes du 24 novembre 1983.

**CONCLUSIONS DE LA RÉUNION DES MINISTRES TREVI,
COPENHAGUE, 2 JUIN 1993**

PRESIDENCE DANOISE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

MINISTÈRE DE LA JUSTICE



DANMARK 1993

COMMUNIQUE DE PRESSE

REUNION DES MINISTRES TREVI
COPENHAGUE, LE 2 JUIN 1993

Le 2 juin 1993

Dans le cadre de la coopération policière intergouvernementale entre les pays communautaires (la Coopération TREVI), les Ministres responsables des tâches policières et de sécurité des 12 Etats membres se sont réunis aujourd'hui à Copenhague sous la présidence du Ministre danois de la Justice, Monsieur Erling Olsen. La Commission européenne était également représentée à la réunion.

Au sein de la coopération TREVI, établie en 1975, les gouvernements des 12 Etats membres représentés par leurs Ministres de la Justice et/ou par leurs Ministres de l'Intérieur coopèrent sur un nombre de tâches d'ordre policier et de sécurité, entre autres au sujet de la lutte anti-terroriste et d'autres formes graves de criminalité transfrontalière. En outre, la coopération porte sur un nombre important de questions concernant l'organisation, la formation et l'équipement des forces de police nationales. Enfin ont lieu, dans le cadre de TREVI, les travaux importants concernant la création de l'Unité Drogues Europol.

Le déroulement de la réunion ministérielle TREVI.

Lors de la réunion, les Ministres TREVI ont discuté entre autres les sujets suivants:

I. L'Unité Drogues Europol.

Dans le cadre de la coopération TREVI, les dernières Présidences ont, sur l'initiative du Conseil européen, déployé des efforts en vue de trouver la base pour créer un organisme de coopération intergouvernementale permanent, "Europol".

L'Europol vise à renforcer la coopération des Etats membres dans un premier temps en matière de lutte contre la criminalité de drogues et à plus long terme également contre d'autres formes de criminalité organisée internationale. Au début, les travaux ont par conséquent été concentrés sur la création d'une unité d'information européenne commune en matière de drogues, dite l'Unité Drogues Europol.

L'Unité Drogues Europol va opérer comme une "unité chapeau" commune pour les unités d'information nationales en matière de drogues qui au cours des années ont été créées dans tous les Etats membres. L'Unité Drogues Europol va donc devoir concentrer ses activités sur l'analyse et la systématisation des données accessibles sur la criminalité de drogues transfrontalière.

Les Ministres TREVI ont signé aujourd'hui l'Accord ministériel qui dans un premier temps doit constituer la base pour la création de l'Unité Drogues Europol. Les Ministres ont constaté avec satisfaction que l'Accord pourra entrer en vigueur juste après la conclusion de l'accord sur le siège de l'Unité.

Les Ministres ont fait appel au Conseil européen de Copenhague pour qu'il prenne cette décision, en soulignant l'urgence de celle-ci.

Les Ministres ont noté avec satisfaction que la préparation pratique des activités de l'Unité est sur le point d'être terminée, et ils ont confirmé qu'ils accorderont toujours la priorité aux travaux portant sur le développement de l'Unité Drogues Europol de même qu'aux travaux en cours pour le

travaux concernant l'élaboration d'un texte de convention proprement dit à ce sujet.

II. Terrorisme.

Dans le cadre de l'analyse TREV I continue et permanente de la menace de terrorisme, les Ministres TREV I ont approuvé une synthèse révisée d'une analyse étendue de la menace existante de terrorisme interne et externe contre les Etats membres. Les Ministres ont en outre décidé de transmettre cette synthèse aux 12 Ministres des Affaires étrangères en vue de la Coopération Politique Européenne.

III. Actes de violence/xénophobes.

Les Ministres ont exprimé leur horreur et leur appréhension des actes de violence contre les immigrants et les demandeurs d'asile qui ont eu lieu dans plusieurs Etats membres, dernièrement l'incendie criminel de Solingen en Allemagne.

Les Ministres ont décidé de procéder à une enquête pour savoir dans quelle mesure les actes de violence contre les étrangers sont commis par des groupes organisés au sens propre. Les résultats de l'enquête pourront par la suite être incorporés dans l'enquête plus importante sur l'ampleur du racisme et de la xénophobie dans les Etats membres, enquête qui a été mise en oeuvre par les Ministres de la Justice et de l'Intérieur lors de leur réunion de Kolding les 6 et 7 mai 1993.

IV. Criminalité écologique.

Les Ministres ont discuté les possibilités de créer une coopération améliorée entre les pays communautaires sur la lutte contre les crimes écologiques, sous ce titre particulièrement le transport illégal et le dumping illégal de déchets nuisibles à l'environnement, dits "le trafic de déchets".

Les Ministres ont noté avec satisfaction les travaux préparatoires qu'ont réalisés dans ce domaine les Pays-Bas comme pays précurseur et ont décidé à la lumière de ceci de nommer entre autres un petit Groupe de Travail qui doit étudier les possibilités d'établir un échange rapide et efficace d'informations entre les pays sur cette forme complexe et grave de criminalité transfrontalière.

Les Ministres ont en outre décidé que le Danemark remplacera les Pays-Bas comme pays précurseur en ce qui concerne les travaux à venir.

V. Blanchiment de l'argent

Les Ministres ont approuvé des recommandations destinées à contrecarrer le blanchiment de l'argent. Ces recommandations compléteront la réalisation de la directive CE sur le blanchiment de l'argent qui permettra aux organismes pertinents de tous les Etats membres de coopérer de façon efficace dans ce domaine.

VI. Bandes de motards.

Les Ministres ont discuté la question portant sur la participation des bandes de motards aux activités criminelles transfrontalières.

Les Ministres ont constaté que'il semble y avoir une tendance accrue à ce que les bandes de motards soient responsables d'activités criminelles organisées particulièrement dans le domaine des drogues, et que dans une large mesure, il semble exister des relations étroites entre les clubs des différents pays européens.

Les Ministres ont décidé de demander au Danemark d'organiser à titre de pays précurseur une enquête qui doit éclaircir en détail l'ampleur du problème et qui constituera la base de propositions destinées à renforcer les efforts communs contre cette forme de criminalité organisée.

VII. Sujets nouveaux soumis à examen

Les Ministres ont également décidé de faire procéder, au sein du Groupe de Travail TREVI III, à l'examen de deux sujets nouveaux:

Le premier, proposé par la délégation des Pays-Bas, a trait à l'analyse des conséquences que pourront avoir dans le domaine policier le projet de directive sur la protection des données actuellement discuté au sein du Conseil des Ministres de la Communauté européenne.

Le second, proposé par la délégation belge, vise à comparer en vue, le cas échéant, de les harmoniser et d'accroître leur efficacité les pratiques policières en matière de lutte contre la traite des êtres humains et spécialement l'exploitation sexuelle par le trafic des enfants et des femmes.

VIII. Discussions avec pays tiers.

Cet après-midi, la Troïka des Ministres se réunira sous la Présidence danoise afin de discuter avec les Ministres d'un nombre de pays tiers. Des réunions se tiendront avec le Ministre adjoint de la Justice Philip Heymann, Etats-Unis, le Procureur général adjoint Peter Harder, Canada, Ministre de l'Intérieur Franz Löschnak, Autriche, le Ministre de la Justice Gur Hellevik et le Ministre de l'Immigration Birgit Friggebo, Suède, le Ministre de l'Intérieur Mauri Pekkarinen, Finlande, le Ministre adjoint de la Justice Erik Nadheim, Norvège, le Ministre de la Justice Arnold Koller, Suisse, et le Ministre de l'Intérieur Driss Basri, Maroc.

**CONCLUSIONS DE LA RÉUNION DES MINISTRES
CHARGÉS DE L'IMMIGRATION,
COPENHAGUE, 1ER ET 2 JUIN 1993**

COMMUNICATION A LA PRESSE

Copenhague, le 2 juin 1993

6712/93 (Presse 90)

REUNION DES MINISTRES CHARGÉS DE L'IMMIGRATION

Copenhague, 1/2 juin 1993

Les Ministres chargés de l'immigration se sont réunis à Copenhague sous la Présidence de Madame Birte WEISS, Ministre de l'Intérieur du Royaume de Danemark, en présence de Monsieur VANNI d'ARCHIRAFI, membre de la Commission des Communautés européennes.

Les Ministres ont exprimé leur horreur et leur appréhension des actes de violence contre les immigrés et les demandeurs d'asile qui ont eu lieu dans plusieurs Etats membres, dernièrement l'incendie criminel de Solingen en Allemagne.

Les travaux des Ministres ont essentiellement porté sur les points suivants :

I. **ASILE**

II) Etat de la ratification de la Convention de Dublin et mise en oeuvre de celle-ci

Les Ministres ont pris acte de ce que six Etats membres ont achevé les procédures de ratification (Danemark, Grèce, Italie, Luxembourg, Portugal et Royaume Uni).

Les Etats membres, dont la procédure de ratification est en cours, ont exprimé leur volonté de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour que la Convention puisse entrer en vigueur le plus rapidement possible.

Les Ministres ont pris acte de l'établissement de différents documents préparatoires à la mise en oeuvre de la Convention de Dublin.

ii) Recueil de la pratique européenne en matière d'asile

Les Ministres ont pris acte de l'établissement, suite à la décision qu'ils avaient prise à Londres, d'un recueil de la pratique européenne en matière d'asile.

iii) CIREA

Les Ministres se sont félicités des travaux du CIREA (Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile). Les Ministres se sont plus particulièrement félicités de la collaboration instaurée avec la Coopération Politique européenne afin de pouvoir mieux apprécier la situation dans certains pays tiers.

Les Ministres ont pris connaissance du premier rapport d'activité du CIREA.

iv) Convention parallèle à la Convention de Dublin

Les Ministres ont pris acte d'une note de la Présidence sur les contacts qu'elle a eus avec l'Autriche, la Finlande, la Norvège, la Suisse, la Suède et le Canada au sujet du projet de convention parallèle à la Convention de Dublin.

Les Ministres ont constaté que la Convention de Dublin fait partie de l'acquis résultant de la coopération intergouvernementale entre les douze Etats membres dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, que les Etats adhérents sont appelés à accepter. Ils ont en conséquence invité la Présidence à poursuivre les contacts en vue de la conclusion, le moment venu, d'une convention parallèle avec les autres Etats européens intéressés, les négociations proprement dites ne pouvant avoir lieu qu'après la ratification de la dite Convention par les douze Etats membres.

ii. PERSONNES DEPLACÉES DE L'ANCIENNE-YOUGOSLAVIE

Les Ministres ont souligné l'importance des conclusions qu'ils ont adoptées à Londres le 30 novembre 1992. Ils ont pris connaissance des documents élaborés en application de cette décision.

Les Ministres ont eu un échange de vues sur la situation dans l'ex-Yougoslavie, au terme duquel ils ont adopté une résolution relative à certaines orientations concernant l'accueil de groupes de personnes particulièrement vulnérables, originaires de l'ex-Yougoslavie.

Par cette résolution, les Ministres :

- ont souligné qu'en conformité avec l'orientation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, selon laquelle la protection et l'assistance devraient être données dans la mesure du possible dans la région d'origine ils estiment qu'il convient d'aider les personnes déplacées à rester dans des zones sûres situées aussi près que possible de leur foyer, et que les efforts des Etats membres doivent viser à leur procurer des conditions sécurisantes et des moyens suffisants pour leur permettre de rester dans ces zones ;
- ont réaffirmé leur volonté, en coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, d'accueillir, selon leurs possibilités, des personnes particulièrement vulnérables.

Les Ministres ont chargés le Groupe ad hoc Immigration de poursuivre ses travaux sur divers aspects des problèmes évoqués ci-dessus.

III. RAPPORT AU CONSEIL EUROPEEN CONCERNANT LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

Les Ministres ont marqué leur accord sur le rapport au Conseil européen sur la mise en oeuvre de l'article 8A du traité de Rome en ce qui concerne la libre circulation des personnes. Ce rapport sera transmis au Conseil (Affaires générales) de manière à ce que celui-ci puisse le prendre en considération dans le cadre de ses travaux de préparation du Conseil européen des 21/22 juin 1993.

A l'occasion de l'examen de ce rapport :

- la Commission a fait la déclaration dont le texte est donné en annexe ;

1/2.VI.93

- les Ministres ont procédé à un échange de vues sur les allègements appliqués ou prévus aux frontières intérieures et sur la situation aux frontières extérieures.

IV. CONTROLES AUX FRONTIERES EXTERIEURES

i) Projet de Convention relative au franchissement des frontières extérieures des Etats membres des Communautés européennes

Les Ministres ont pris acte des déclarations de la Présidence, de l'Espagne et du Royaume-Uni sur les discussions qui ont eu lieu en vue de résoudre le dernier problème en suspens et ont invité la Présidence et les délégations concernées à poursuivre leurs efforts.

Les Ministres ont pris connaissance des éventuelles incidences du Traité sur l'Union européenne et de l'accord EEE sur le projet de Convention sur le franchissement des frontières extérieures.

Les Ministres ont estimé que les éventuelles modifications à apporter au projet de Convention doivent être de nature technique et limitées au strict nécessaire.

ii) Mise en place du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI)

Les Ministres ont pris acte de ce que, suite à leur décision de Londres, le CIREFI a commencé ses travaux.

V. VISAS

i) Conclusions relatives à la mise en oeuvre de la politique commune en matière de visas prévue dans le projet de Convention relative au franchissement des frontières extérieures

Les Ministres ont pris acte des travaux effectués et sont convenus de marquer leur accord sur un certain nombre de conclusions destinées à permettre

1/2.VI.93

l'application effective de cette Convention dès son entrée en vigueur.

ii) Obligation de visa

Les Ministres ont pris acte de ce que les ressortissants de 73 pays tiers sont soumis à l'obligation de visa par tous les Etats membres.

En attendant l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, les Ministres ont invité le Groupe ad hoc Immigration à poursuivre l'examen de cette liste.

VI. ADMISSION : Résolution relative à l'harmonisation des politiques nationales en matière de regroupement familial

En adoptant cette résolution, les Ministres sont partis du fait que la question du regroupement familial est déjà régie dans une certaine mesure par des conventions internationales, auxquelles des Etats membres sont parties, ainsi que par des dispositions fondamentales de leur législation nationale. Les obligations découlant de ces conventions et des législations nationales ont été dûment prises en compte dans le cadre du processus tendant à accroître l'harmonisation entre les Etats membres.

En adoptant cette résolution, les Ministres ont également pris en compte la nécessité de mieux contrôler les flux migratoires à l'entrée dans les territoires des Etats membres. Il s'agit là d'une des conditions à la réussite de l'intégration des immigrants qui résident régulièrement sur les territoires des Etats membres.

VII. ELOIGNEMENT : Recommandation concernant le contrôle et l'éloignement des ressortissants des pays tiers séjournant ou travaillant illégalement

Les Ministres ont marqué leur accord sur cette recommandation.

Cette recommandation se base sur la nécessité d'efforts communs pour lutter contre l'immigration clandestine, qui a été réaffirmée par le Conseil européen

d'Edimbourg. Les Ministres ont considéré que cet objectif suppose l'amélioration des moyens de contrôle et d'éloignement des ressortissants des pays tiers en situation irrégulière.

•

• •

Sous réserve de l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, les Ministres sont convenus de se réunir les 29/30 novembre et 1^{er} décembre 1993.

DECLARATION DE LA COMMISSION
SUR LE RAPPORT AU CONSEIL EUROPEEN DE COPENHAGUE
SUR LA MISE EN OEUVRE DE L'ARTICLE 8 A DU TRAITE DE ROME
SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

.....

1. Le dernier Conseil européen d'Edimbourg a réaffirmé son engagement en faveur de la mise en oeuvre complète de l'Article 8 A et a invité les Ministres à accélérer leurs travaux, ainsi que de faire rapport au Conseil européen de Copenhague. La Commission considère que le présent rapport ne s'inscrit pas dans la ligne esquissée à Edimbourg pour l'accélération de ces progrès.

2. L'Article 8 A n'a toujours pas été mis en oeuvre. La situation décrite dans le rapport traduit un manque de progrès regrettable en ce qui concerne les trois principales mesures compensatoires, dont le Conseil européen d'Edimbourg avait souligné l'importance décisive de progrès. La Convention de Dublin sur l'Asile a été ratifiée seulement par 6 Etats membres, alors qu'elle est ouverte à la signature depuis déjà près de 3 ans. Le libellé du rapport se limite à prévoir la ratification des autres Etats membres "dès que possible". Aucune précision n'est apportée pour que cela intervienne pour la fin de cette année. La Convention sur le Franchissement des Frontières Extérieures demeure bloquée depuis 2 ans en raison d'un seul problème encore en suspens. Aucune perspective de solution n'est en vue ni même la poursuite active des négociations. Enfin, la poursuite des négociations au niveau des experts sur le Système Européen d'Information ne progresse que lentement et nécessitera une impulsion décisive pour respecter l'objectif d'une signature pour la fin de 1993.

3. 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.

4. La Commission considère que l'attention du Conseil sur son doit être attirée sur le fait que l'obligation de mettre en oeuvre l'article 8 A est dépassée et qu'un calendrier pour la mise en oeuvre des mesures 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 8 A pour la libre circulation des personnes soit réalisé.

6712/93 (Presse 90)

F

**DÉCLARATION DU CONSEIL EUROPÉEN D'EDIMBOURG
SUR LES PRINCIPES RÉGISSANT LES ASPECTS
EXTÉRIEURS DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE, 11 ET 12
DÉCEMBRE 1993**

DECLARATION SUR LES PRINCIPES REGISSANT LES ASPECTS EXTERIEURS DE LA POLITIQUE MIGRATOIRE

- i) Le Conseil européen, réuni à Edimbourg, a examiné la question des pressions migratoires.
- ii) Il a noté avec satisfaction que les changements politiques profonds qui sont intervenus offrent désormais de plus grandes facilités pour voyager et nouer des contacts dans toute l'Europe.
- iii) Il a réaffirmé son intention de faire en sorte que la Communauté et ses Etats membres demeurent ouverts sur le monde extérieur, non seulement par le biais d'échanges personnels et culturels, mais aussi par leur engagement en faveur d'un système d'échanges libéral, en jouant pleinement leur rôle dans l'aide au monde en développement et en créant un cadre de relations politiques et économiques avec les pays tiers et les groupes de pays tiers. A cet égard, le Conseil européen réaffirme les principes contenus dans sa déclaration de Rhodes de décembre 1988.
- iv) Les Etats membres des Communautés européennes ont réaffirmé leur engagement de s'acquiescer intégralement de leurs obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950, de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et du Protocole de New York de 1967.
- v) Le Conseil européen est conscient des pressions particulières dues aux grands mouvements de populations fuyant le conflit dans l'ex-Yougoslavie en raison, notamment, des rigueurs de l'hiver.
- vi) Il a pris acte des pressions sur les Etats membres résultant des mouvements migratoires, problème qui suscite de graves préoccupations dans les Etats membres et qui continuera probablement de se poser au cours de la prochaine décennie.
- vii) Il a reconnu le risque que l'immigration incontrôlée puisse se révéler déstabilisante et a ajouté que l'intégration des ressortissants des pays tiers qui résident légalement dans les Etats membres ne devrait pas en pâtir.
- viii) Il a souligné la nécessité de renforcer la lutte contre le racisme et la xénophobie, conformément à la déclaration conjointe adoptée par le Parlement européen, par le Conseil et les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil et par la Commission, le 11 juin 1986, ainsi que conformément à la déclaration sur le racisme et la xénophobie adoptée par le Conseil européen à Maastricht.
- ix) Il s'est déclaré convaincu que divers facteurs jouent un rôle important dans la réduction des mouvements migratoires vers les Etats membres, à savoir le maintien de la paix et la fin des conflits armés ; le respect intégral des droits de l'homme ; la création de sociétés démocratiques et des conditions sociales adéquates ; une politique commerciale libérale, qui devrait améliorer la situation économique dans les pays d'émigration. La coordination des actions menées par la Communauté et ses Etats membres dans les domaines de la politique étrangère, de la coopération économique et de la politique en matière d'immigration et d'asile pourrait également apporter une contribution substantielle au traitement de la question des mouvements migratoires. Lorsqu'il sera en vigueur, le Traité sur l'Union européenne, notamment ses titres V et VI, fournira un cadre approprié à cette action coordonnée.
- x) Il a pris note de la déclaration adoptée à l'occasion du Conseil "Développement" du 18 novembre 1992 sur certains aspects de la politique de coopération au développement à l'horizon 2000, dans laquelle le Conseil reconnaît qu'une utilisation efficace de l'aide peut avoir pour effet de réduire la pression migratoire à long terme en favorisant un développement économique et social durable.
- xi) Il a noté que, conformément aux points de vue exprimés par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, les personnes déplacées devraient être encouragées à demeurer dans les zones sûres les plus proches de leur lieu d'origine et que l'aide et l'assistance devraient viser à leur donner la confiance et les moyens nécessaires pour le faire, sans préjudice de leur admission temporaire également sur le territoire des Etats membres en cas de nécessité particulière.
- xii) Il s'est félicité des progrès réalisés par les ministres chargés de l'immigration en ce qui concerne le programme de travail approuvé lors du Conseil européen de Maastricht et, en particulier, de l'adoption de recommandations relatives à l'éloignement, de résolutions sur les demandes d'asile manifestement non fondées et sur les pays tiers d'accueil et de conclusions sur les pays dans lesquels, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution. Il a reconnu l'importance de ces mesures pour lutter contre les pratiques abusives en matière de droit d'asile afin de sauvegarder le principe même.
- xiii) Il s'est également félicité des travaux portant sur les migrations Est-Ouest menés au sein des groupes de Berlin et de Vienne et a encouragé le groupe de Berlin à élaborer un projet de résolution destiné à être adopté par les ministres.
- xiv) Il a décidé de poursuivre l'examen des questions plus générales liées aux migrations évoquées dans le programme de travail de Maastricht, qui vont au-delà des compétences directes des ministres chargés de l'immigration.
- xv) Il a reconnu qu'il importait d'analyser les causes de la pression migratoire et d'examiner les moyens de les supprimer.

migratoire :

5. ils renforceront leurs efforts communs de lutte contre l'immigration clandestine ;
 6. le cas échéant, ils s'emploieront à favoriser la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec les pays d'origine ou de transit afin d'assurer que les immigrés clandestins puissent être reconduits dans leur pays d'origine, la coopération dans ce domaine étant ainsi étendue à d'autres Etats sur la base de relations de bon voisinage ;
 7. dans leurs relations avec les pays tiers, ils tiendront compte de la pratique suivie par ces pays concernant la réadmission, sur leur territoire, de leurs propres ressortissants lorsqu'ils ont été éloignés du territoire des Etats membres ;
 8. ils renforceront leur coopération pour faire face au problème particulier que pose le cas des personnes qui fuient le conflit armé et les persécutions dans l'ex-Yougoslavie. Ils déclarent qu'ils entendent soulager leur souffrance par des actions appuyées par la Communauté et les Etats membres en vue d'assurer le logement et la subsistance, y compris en principe, l'admission temporaire de personnes qui en ont particulièrement besoin, en fonction des possibilités au niveau national et dans le cadre d'une action coordonnée de tous les Etats membres. Ils réaffirment leur conviction que la charge du financement des activités en matière d'aide devrait être partagée d'une manière plus équitable par la communauté internationale :
- xvii) Le Conseil européen invite instamment aux Etats membres qui ne l'ont pas encore fait de ratifier la Convention de Dublin en matière d'asile dans le cadre de leur action concertée dans ce domaine ; il sera alors possible d'étendre ces arrangements dans le cadre d'une convention parallèle à la Convention de Dublin, la priorité étant accordée aux pays européens voisins si ces arrangements s'avéraient avantageux pour chaque partie. Le Conseil européen demande que les mesures nécessaires soient prises pour que la Convention relative aux frontières extérieures puisse entrer rapidement en vigueur.
- xvi) Il est convenu que la Communauté et ses Etats membres devraient être guidés, dans leurs sphères de compétence respectives, par les principes ci-après, qui devraient inspirer leur approche :
1. ils continueraient d'œuvrer en faveur du maintien et de la restauration de la paix, du respect intégral des droits de l'homme et de l'Etat de droit, ce qui réduira les pressions migratoires résultant de la guerre et de régimes oppressifs et discriminatoires ;
 2. les personnes déplacées devraient être encouragées à demeurer dans la zone sûre la plus proche de leur lieu d'origine, et l'aide et l'assistance devraient viser à leur donner la confiance et les moyens nécessaires pour le faire, sans préjudice de leur admission temporaire également sur le territoire des Etats membres en cas de nécessité particulière ;
 3. ils continueraient d'encourager un système d'échanges libéral et la coopération économique avec les pays d'émigration, ce qui permettra de promouvoir le développement économique et d'accroître la prospérité dans ces pays, réduisant ainsi les motifs économiques de migration ;
 4. à cette même fin, ils veilleraient à ce que le volume adéquat d'aide au développement soit utilisé efficacement pour encourager un développement économique et social durable et, notamment, pour contribuer à la création d'emplois et pour atténuer la pauvreté dans les pays d'origine, contribuant ainsi davantage, à long terme, à réduire la pression

**RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA CONFÉRENCE
EUROPÉENNE SUR LES MIGRATIONS ILLÉGALES,
BUDAPEST, 15 FÉVRIER 1993**

Recommandation

Les Ministres compétents de réunis à l'in-
vitation de L. Hongrillo 15/16.2 à

SE REFERANT au Communiqué final de la Conférence ministérielle sur la coopération européenne pour la prévention des migrations non contrôlées en provenance d'Europe centrale et orientale ou transitant par celle-ci, qui s'est réunie à Berlin les 30 et 31 octobre 1991 et qui a constitué un Groupe de travail chargé de formuler rapidement des propositions pour la mise en oeuvre des mesures décidées par cette Conférence;

RAPPELANT l'importance de la liberté de circulation dans l'ensemble de l'Europe;

RAPPELANT en outre l'importance du respect des droits de l'homme, notamment de la Convention européenne des droits de l'homme;

REAFFIRMANT leur volonté de respecter les obligations découlant de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés et du Protocole de New York du 31 janvier 1967;

CONSTATANT que l'immigration irrégulière constitue une menace pour la sécurité et la stabilité publiques, en favorisant la criminalité et l'emploi illégal et clandestin;

CONDAMNANT l'activité internationale des filières d'immigration irrégulière, qui constituent une forme particulièrement nocive de criminalité;

REAFFIRMANT la responsabilité de tous les pays pour empêcher les migrations irrégulières;

PRENANT ACTE du rapport présenté par le Groupe de travail chargé de formuler des propositions pour la mise en oeuvre des décisions adoptées par la Conférence de Berlin sur la prévention des migrations non contrôlées;

SACHANT que les recommandations suivantes devraient être mises en oeuvre conformément aux dispositions constitutionnelles et aux principes fondamentaux de l'ordre juridique de chaque Etat;

SACHANT EN OUTRE que l'application de certaines de ces recommandations dépend des moyens financiers des Etats concernés et que certains d'entre eux, notamment les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, font face à une situation économique extrêmement difficile et auront besoin d'une assistance adéquate à cet effet;

RECONNAISSANT que les migrations irrégulières sont devenues un phénomène mondial, et espérant donc que les recommandations suivantes seront appliquées non seulement par les Etats participants mais par tous les Etats concernés dans un esprit de solidarité internationale;

1. En ce qui concerne la pénalisation de l'activité des passeurs d'immigrants irréguliers

DEPLORANT les préjudices occasionnés aux particuliers ainsi qu'à l'ensemble de la société par l'activité des passeurs d'immigrants irréguliers;

RECONNAISSANT L'influence néfaste sur l'emploi de l'activité des passeurs d'immigrants irréguliers;

PRENANT ACTE à cet égard des Résolutions du Conseil économique et social des Nations Unies 1991/35 du 31 mai 1991;

CONSTATANT que l'activité des passeurs d'immigrants irréguliers a des répercussions sociales et économiques très nocives, comparables à celles qu'avait dans le passé l'esclavage, et qu'elle devrait donc être considérée comme une infraction pénale dans tous les pays;

RECOMMANDENT

1.
 - a) Que soit qualifié d'infraction pénale l'acte ou la tentative consistant à faire passer en fraude des immigrants irréguliers, y compris l'incitation à commettre l'infraction et la complicité.
 - b) Que soient considérées avec une attention particulière les infractions commises en vue d'obtenir un gain, ainsi que les infractions commises de manière organisée.
- 2.a) Qu'il soit possible de confisquer les profits directs ou indirects tirés des activités des passeurs d'immigrants irréguliers.
 - b) Qu'il soit possible de confisquer les moyens de transport tels que véhicules à moteur, navires ou aéronefs appartenant à des passeurs ou à leurs complices et utilisés pour l'activité de passeurs, sous réserve que cette confiscation s'opère conformément au principe de la proportionnalité.
3. Que ces mesures soient adoptées pour lutter contre l'emploi de personnes dont on sait qu'elles sont entrées ou demeurent illégalement dans un pays, ou dont le statut vis-à-vis de la

législation sur l'immigration ne leur permet pas de travailler.

2. En ce qui concerne l'entraide en matière pénale pour l'exercice de poursuites contre les passeurs d'immigrants irréguliers

CONSTATANT que l'activité des passeurs d'immigrants irréguliers constitue de par sa nature même une opération transfrontalière qui ne peut faire l'objet de poursuites efficaces que si l'entraide de toutes les autorités compétentes concernées est garantie;

RECOMMANDENT

1. Que les Etats adhèrent si possible à la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et à la Convention européenne d'entraide en matière pénale du 20 avril 1959.
2. Que les Etats qui ne peuvent pas adhérer à ces Conventions européennes s'engagent à conclure des accords bilatéraux ou à adopter la législation nationale leur permettant de fournir, sous condition de réciprocité, l'aide nécessaire pour poursuivre les passeurs d'immigrants irréguliers.
3. En ce qui concerne l'instauration d'unités et de services spécialisés dans la lutte contre les activités des filières d'immigration irrégulière

CONSTATANT que la répression accrue des activités des filières d'immigration irrégulière devrait être mise en oeuvre avant tout par des unités et des services répressifs spécialisés, notamment policiers, conformément à une conception tactique commune;

RECOMMANDENT

Que ces unités:

1. poursuivent, en étroite coopération avec tous les services de police et les autres autorités compétentes,
 - a) Les individus ou les organisations criminelles qui incitent ou qui aident des personnes à immigrer irrégulièrement et qui se rendent complices de ces personnes (activités des filières d'immigration irrégulière),
 - b) Les auteurs d'infractions liées à l'emploi irrégulier de travailleurs,
 - c) Les auteurs d'infractions pénales liés à la préparation et à la mise en oeuvre des infractions évoquées plus haut, notamment la falsification de documents;
2. soient dotées d'une organisation et d'une structure adaptées à l'exécution de leurs tâches. Bien que la décision relative à de telles questions relève de la responsabilité des gouvernements nationaux, l'objectif devrait être de mettre en place des structures analogues dans l'ensemble de l'Europe. Les structures type pourraient comprendre:
 - a) un élément chargé de recueillir et d'analyser les informations,
 - b) un élément chargé de la "surveillance et des enquêtes", et
 - c) un élément responsable de l'arrestation des délinquants;
3. appliquent des tactiques opérationnelles adaptées au modus operandi particulier des délinquants, notamment en s'ins-

pirant de la stratégie mise au point pour lutter contre la criminalité organisée;

4. soient dotées d'un matériel moderne, notamment de moyens de communication compatibles de pointe permettant une coopération rapide dans toute l'Europe;
5. soient composées de personnes ayant une formation, des compétences et des connaissances adéquates dans le domaine policier et/ou autre ainsi que l'expérience de la prévention des entrées irrégulières et du travail clandestin.
6. En ce qui concerne l'échange d'informations relatives aux migrations irrégulières

CONSTATANT que les échanges d'informations, y compris les informations à caractère personnel, jouent un rôle indispensable dans la lutte contre les migrations irrégulières;

RECOMMANDENT que soient encouragés et facilités les échanges d'informations dans le strict respect des contraintes des législations nationales et en tenant compte des arrangements déjà en vigueur, selon les principes suivants:

Contacts

1. Il devrait y avoir dans chaque Etat un point central de contact pour l'échange d'informations concernant les questions relatives aux migrations irrégulières.
2. Les contacts personnels entre fonctionnaires responsables devraient être facilités et accrus, notamment en procédant à des échanges de fonctionnaires pour leur formation ou à

d'autres fins en vue d'améliorer les échanges d'informations.

Échange d'informations à caractère non personnel

3. Les échanges d'informations factuelles à caractère non personnel peuvent être de nature officielle ou officieuse (quoique structurée) mais, dans un cas comme dans l'autre, il importe avant tout que les informations soient échangées rapidement. Des informations devraient être échangées en ce qui concerne:
 - a) Les pays d'origine, les itinéraires, les moyens employés pour entrer et sortir irrégulièrement;
 - b) Les lieux de transit, les points de passage frontaliers et le principal type de transport employé;
 - c) La nationalité des passeurs et des immigrants irréguliers en cause ainsi que toute tendance en cours d'apparition en ce qui concerne les nationalités en question;
 - d) Les moyens et méthodes de falsification ou de contrefaçon, des titres de voyage, d'identité ou de séjour.
4. Nonobstant les échanges d'informations mentionnées au § 3 ci-dessus, les États devraient aussi fournir tous les six mois des informations factuelles (ventilées par nationalité), notamment en ce qui concerne le nombre de personnes s'étant vu refuser l'entrée sur ou la sortie de leur territoire, le nombre de personnes découvertes à des points d'entrée ou de sortie avec de faux documents, le nombre de trafiquants identifiés et le nombre d'immigrants irréguliers que ces trafiquants ont fait passer ou ont tenté de faire passer.

Echange d'informations à caractère personnel

5. Les Etats devraient échanger des informations à caractère personnel sur les personnes que l'on sait être ou que l'on a tout lieu de soupçonner d'être impliquées dans une filière d'immigration irrégulière. A cet effet, ils devraient adopter, si ce n'est déjà fait, une législation interne et, si nécessaire internationale, sur la protection des données à caractère personnel d'un niveau au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des données du 28 janvier 1981 et permettant aux Etats qui ne l'ont pas encore fait de ratifier, dès que possible, cette Convention.

Formation

6. Les agents de la police des frontières et les autres fonctionnaires responsables de la lutte contre les migrations irrégulières et les trafiquants devraient être formés et équipés de manière adéquate. Les Etats devraient assurer la formation non seulement de leurs propres fonctionnaires mais aussi des fonctionnaires d'autres Etats, avec lesquels des relations effectives existent.
5. En ce qui concerne les procédures et les normes destinées à améliorer le contrôle aux frontières

CONSTATANT que l'immigration irrégulière consiste, dans bien des cas, en un déplacement sans document de voyage valide ou en l'utilisation de documents de voyage contrefaits ou falsifiés;

AYANT RECONNU que la circulation frontalière locale légale ne donne pas lieu à de problèmes importants dans le cadre des migrations irrégulières.

SANS S'INGÉRER dans les dispositions de fond nationales ou internationales concernant l'entrée ou la sortie des personnes :

RECOMMANDENT

Des procédures efficaces pour découvrir et empêcher les entrées irrégulières, y compris les séjours irréguliers sous prétexte de tourisme, d'études ou de voyages d'affaires, conformément aux principes suivants:

1. Le contrôle aux frontières doit généralement, sauf circonstance particulière, porter sur les éléments suivants:
 - a) La possession légitime de documents de voyage reconnus authentiques et valides;
 - b) La possession légitime d'un visa valide si nécessaire;
 - c) en cas de résidence à l'étranger, la preuve du droit de résidence;
 - d) La possession des documents nécessaires à la continuation du voyage;
 - e) La preuve de la possession de fonds suffisants pour le séjour et le retour;
 - f) L'examen de la liste des personnes recherchées ou indésirables ou d'autres informations pertinentes;
 - g) La question de savoir si la personne représente une menace pour l'ordre et la sécurité publics.

2. Principes complémentaires à appliquer en cas de doute:
- a) L'examen détaillé de l'authenticité et de la validité des documents en employant un matériel technique adéquat et en mettant à l'épreuve la crédibilité des déclarations à l'aide de questions sur l'itinéraire envisagé, les objets en possession du voyageur, etc.;
 - b) L'inspection du véhicule et des bagages;
 - c) La vérification des annotations portées sur le passeport par les autorités chargées du contrôle aux frontières (tampons d'entrée et de sortie, etc.);
 - d) en cas d'entrée dans le but de faire des études, la vérification des documents appropriés qui fournissent la preuve du statut d'étudiant (carte d'étudiant, preuve de l'inscription, etc.);
 - e) en cas d'entrée dans le but d'occuper un emploi, recherche des preuves (contrat de travail, permis de travail, etc.) pour établir que la personne qui cherche à entrer est autorisée à occuper un emploi dans le pays de destination;
 - f) en cas d'entrée en qualité de touriste ou de visiteur à un autre titre pour un court séjour, le statut peut être prouvé entre autres par des réservations d'hôtels, des lettres d'invitation, la possession de billet(s) pour le retour, la possession de fonds adéquats;
 - g) en cas de participation à des manifestations culturelles, sportives, scientifiques ou religieuses, ou en cas de cures dans des stations thermales, etc., preuves adéquates sous forme d'invitations, de rapports et de certificats, etc.
3. Les mesures et les conséquences devraient comprendre:

- a) le refus de laisser entrer les étrangers qui ne réunissent pas les conditions requises;
 - b) le pouvoir de confisquer des objets employés, par exemple des documents et moyens de transport ainsi que des articles détenus illégalement;
 - c) la remise des délinquants aux autorités compétentes.
4. Matériel à mettre à la disposition des fonctionnaires chargés des contrôles aux frontières:
- a) des informations à jour sur les contrefaçons et les groupes à haut risque ainsi que sur les documents de voyage et la réglementation applicable aux visas;
 - b) des moyens techniques pour examiner les documents de voyage (au minimum, une source de lumière vive, une loupe et des lampes à rayons ultra-violet);
 - c) des informations concernant les obligations découlant de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés et du Protocole de New York du 31 janvier 1967.
5. Il convient de mettre en circulation des documents de voyage conformes aux normes internationales pertinentes et comportant des protections contre les falsifications.
6. En ce qui concerne les accords de réadmission

NONOBTANT le besoin, lorsque les circonstances le demandent, ce pouvoir reconduire une personne dans le pays d'où elle arrive, mais

CONSIDERANT l'importance de la réadmission rapide des immigrants irréguliers dans leur pays d'origine pour empêcher efficacement le passage en fraude de tels immigrants;

RECONNAISSANT la nécessité d'accords bilatéraux ou multilatéraux permettant une réadmission rapide;

RECONNAISSANT en outre le besoin de fournir les moyens nécessaires à cet effet;

PRENANT ACTE, d'une part, de l'absence actuelle d'un système général d'accords de réadmission et, d'autre part, de l'Accord de réadmission conclu le 29 mars 1991 entre la Pologne et les pays signataires de l'Accord de Schengen, en tant qu'exemple d'accord multilatéral concernant la réadmission d'immigrants irréguliers;

RECOMMANDENT

1. Pour autant que des accords de réadmission n'existent pas encore, que l'on envisage de conclure de tels accords entre tous les Etats appropriés. De tels accords devraient être conclus, dans la mesure du possible, au niveau multilatéral, mais, si cela n'est pas possible, on devrait toujours envisager de conclure des accords bilatéraux. On devrait envisager d'élaborer ces accords sous une forme standard et, en cas d'accord multilatéraux, on pourrait s'inspirer de l'accord conclu entre la Pologne et les Etats membres de Schengen, ou au moins des principes qu'il contient, en y apportant les adaptations jugées nécessaires pour tenir compte des différentes situations nationales et de l'expérience pratique du fonctionnement de cet accord.
2. Que ces accords soient fondés sur l'égalité de tous les pays et prévoient aussi, d'une part, l'échange indispensable de données à caractère personnel en tenant dûment compte des dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel et, d'autre part, la possibilité de transit

vers le pays d'origine qui est, au premier chef responsable de la réadmission des immigrants irréguliers.

3. Que, dans la mesure où les intéressés n'ont aucun droit de résidence dans le pays vers lequel ils sont reconduits, les accords de réadmission prévoient que les immigrants irréguliers qui sont réadmis soient reconduits sans délai

dans leur pays d'origine ou dans le pays où a commencé leur voyage.

4. Que l'on coopère pour organiser le transport des immigrants irréguliers qui doivent être réadmis dans leur pays d'origine ou de dernier séjour, surtout quand il s'agit de pays lointains.

5. En ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers autorisés

AYANT RECONNU l'importance de l'intensification de la surveillance des frontières en dehors de passages frontaliers autorisés, pour empêcher l'immigration irrégulière;

NOTANT qu'il appartient aux Etats de déterminer les conditions pratiques de la surveillance de leurs frontières extérieures, en tenant compte notamment de la situation géographique et de la nature et de l'étendue de l'immigration irrégulière à combattre;

RECOMMANDENT

La constitution de forces de surveillance mobiles:

Les forces de surveillance mobiles devraient

1. en principe exercer leurs fonctions non pas sous la forme de patrouilles de surveillance régulière destinées à recueillir des renseignements au hasard, mais plutôt en effectuant des opérations ciblées pour appréhender des candidats à l'immigration;
2. être en action 24 heures sur 24 et agir en contact permanent avec leurs homologues de l'autre côté de la frontière, la coopération pouvant aller jusqu'à un large partage des tâches;
3. disposer d'effectifs à déterminer en tenant compte, pour chaque tronçon de frontière, des conditions topographiques, des liaisons routières et des aspects relevant de la police des frontières, chaque tronçon pouvant être classé en fonction de son intérêt du point de vue de la surveillance. A cet égard, on pourrait instaurer la classification suivante:
 - a) tronçons particulièrement importants au point de vue du contrôle des frontières,
 - b) tronçons importants du point de vue du contrôle des frontières,
 - c) tronçons peu importants du point de vue du contrôle des frontières.
4. s'acquitter de leurs tâches aux frontières maritimes à l'aide de patrouilleurs-navals ou d'hélicoptères sans toutefois se dispenser de recourir sur terre à des forces opérationnelles dont la mission consiste avant tout à appréhender les immigrants irréguliers signalés par les forces de surveillance aéroportées;
5. être intégrées dans un réseau étroit de liaisons par téléphone, radio, télex et autres pour coordonner leurs ac-

civites, en utilisant des équipements très performants - surtout en ce qui concerne les véhicules et les moyens de communication - à harmoniser petit à petit par référence à une norme applicable à toute l'Europe.

3. En ce qui concerne l'obligation qui incombe aux transporteurs d'empêcher l'immigration irrégulière

REAFFIRMANT l'importance des dispositions pertinentes de l'Annex 9 de la Convention de 1944 relative à l'aviation civile internationale (la Convention de Chicago) en ce qui concerne les mesures destinées à empêcher le transport

de passagers sans documents suffisants;

SOULIGNANT la nécessité de coopérer avec les transporteurs, par exemple dans le cadre de l'IATA, pour faire face au problème des passagers non-admissibles;

1. Que conformément aux normes 3.37 et 3.37.2 de l'Annexe 9 de la Convention de 1944 relative à l'aviation civile internationale (la Convention de Chicago), les services d'immigration fournissent aux compagnies aériennes des conseils et de l'aide pour élaborer et mettre en oeuvre des mesures adéquates afin d'empêcher le transport de passagers qui ne seraient pas munis de documents suffisants et qu'ils participent à cet égard, en coopération avec les compagnies aériennes, à des programmes de formation destinés au personnel chargé de l'enregistrement ainsi qu'à d'autres membres concernés du personnel dans les aéroports qui connaissent des difficultés relativement au transport de passagers sans documents suffisants, suivant les règles établies par l'IATA;

2. Que des sanctions soient prononcées à l'encontre des compagnies aériennes qui transportent des étrangers ne possédant pas les documents nécessaires pour entrer sur leur territoire; que des mesures analogues soient également appliquées à l'encontre des transporteurs qui acheminent des étrangers par voie maritime ou par voie terrestre. Ces transporteurs devraient recevoir également des conseils et une assistance afin qu'ils puissent s'assurer qu'ils acheminent des passagers munis des documents requis.

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION DES
COMMUNAUTÉS SUR LA LIBRE CIRCULATION DES
PERSONNES - INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 8 A DU
TRAITÉ CEE**

PRISE DE POSITION DE LA COMMISSION
RELATIVE A L'INTERPRETATION DE L'ARTICLE 8A DU TRAITE CEE

1. Dans sa communication du 18 décembre 1991 (COM(91)549), la Commission a mis en évidence la diversité des contrôles et formalités aux frontières internes et donc la diversité des mesures à adopter. Elle a souligné la nécessité, pour assurer le plein effet de l'article 8A de supprimer l'ensemble de ces formalités, étant donné que le maintien d'une seule de ces formalités mettrait en danger la dimension politique de l'objectif fixé par l'article 8A.

Dans cette perspective, il est nécessaire de clarifier maintenant la portée de cette disposition, par la précision de son champ d'application et son objet.

- 2) L'espace sans frontières

2. Il faut en premier lieu préciser la signification de la notion "marché intérieur", qui constitue l'objectif à atteindre.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de Justice antérieure à l'Acte unique européen que le marché commun est une notion très vaste: il "vise à l'élimination de toutes les entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possibles de celles d'un véritable marché intérieur" (Arrêt du 5 mai 1982 aff. 15/81, Schui, Rec. 1982, 1409 - att. 33). La notion de "marché intérieur" a été utilisée par la Cour dans ce contexte comme équivalent à un marché national.

La notion de "marché intérieur" se situe donc en principe dans le prolongement du marché commun, dont elle constitue l'aboutissement: le fonctionnement du marché de la Communauté dans des conditions équivalentes à celles d'un marché national domestique.

Cette approche est confirmée par la définition que donne du marché intérieur le deuxième alinéa de l'article 8A: il "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".

Par sa référence aux quatre libertés, l'article 8A situe le marché intérieur clairement dans le prolongement du marché commun. Mais le premier élément de la définition du marché intérieur, l'espace sans frontières intérieures, constitue un élément nouveau dans le traité: l'Acte Unique Européen a précisé que: les difficultés pour le fonctionnement du marché commun qui découlent de l'existence des frontières intérieures doivent être éliminées au plus tard le 31 décembre 1992. Ainsi, l'article 8A a introduit dans le traité un nouvel objectif, celui de l'espace sans frontières intérieures.

Dans son Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur, la Commission avait distingué les frontières physiques, techniques et fiscales. Le présent document se concentre sur les frontières physiques.

3. Pour que la Communauté soit un véritable marché intérieur, pour que le marché fonctionne dans les conditions d'un marché domestique, il faut réaliser l'abolition des frontières physiques, c'est-à-dire l'abolition de tous les contrôles, formalités, procédures, vérifications, examens, inspections, etc. (appelés ci-après "contrôles") aux frontières intérieures, à l'instar de l'absence des contrôles aux frontières entre les régions, à l'intérieur d'un marché national.

Ceci est un objectif clair et simple. C'est une obligation de résultat qui ne laisse aucune marge d'appréciation : dans la Communauté doivent être abrogés tous les contrôles frontaliers qui sont instaurés en vertu d'une législation communautaire et tous les autres contrôles que les Etats membres effectuent aux frontières intérieures, quelle que soit leur forme et quelle que soit leur justification.

Bien entendu, à l'instar de la situation dans un marché national, l'abolition des contrôles aux frontières internes n'enlève pas aux autorités le pouvoir d'agir sur toute l'étendue de leur territoire. Aussi, des contrôles internes effectués dans la zone proche d'une frontière intérieure pourraient être considérés comme compatibles avec le marché intérieur, à condition qu'ils soient effectués selon des modalités identiques - notamment en ce qui concerne la fréquence, l'intensité, et les éventuelles sanctions - aux modalités des contrôles effectués sur l'ensemble du territoire.

En tout cas, le franchissement d'une frontière intérieure en soi ne crée plus le fait générateur d'un contrôle.

B) L'espace sans frontières pour toutes les marchandises

4. Il ne fait pas de doute que l'article 8A CEE couvre toutes les marchandises, quelle que soit leur origine, quelle que soit leur nature. La Communauté est en effet fondée sur une union douanière (art. 9 e.s. CEE), dans laquelle les produits originaires des pays tiers sont traités, après leur mise en libre pratique dans la Communauté, de la même façon que les produits originaires des Etats membres.

5. Ceci ne veut pas dire qu'il y aurait une liberté totale de circulation de toutes les marchandises possibles. A l'instar de la situation dans un marché domestique, la Communauté, ou selon le cas les Etats membres dans les limites tracées par l'article 36 CEE, pourront interdire ou restreindre la mise sur le marché, de certains produits dans le marché intérieur. Seulement, l'exercice de cette compétence ne saurait entraîner des contrôles aux frontières intérieures.

C) L'espace sans frontières pour toutes les personnes

6. De même, l'expression "libre circulation des personnes" à l'article 8A vise toutes les personnes, qu'elles soient "économiquement actives" ou non, qu'elles aient la nationalité d'un Etat membre ou non. En effet, le marché intérieur ne pourrait pas fonctionner dans des conditions équivalentes à un marché domestique si la circulation physique des personnes à l'intérieur de ce marché était entravée par des contrôles aux frontières intérieures.

Bien entendu, la circulation des personnes sans entraves à l'intérieur du marché commun ne doit pas être confondue avec les droits, qui découlent directement des articles 48 à 66 CEE - notamment l'accès aux activités économiques salariées et non-salariées et, en conséquence, le droit de séjour - et qui ne visent, sous réserve de l'article 59, al.2 CEE, que les ressortissants des Etats membres.

L'article 8A a été introduit dans la première partie, "Les Principes", du traité CEE dont fait aussi partie l'article 3. L'article 3c) ne renvoie pas seulement aux personnes visées par les articles 48-66 CEE, mais, par sa généralité, vise aussi les ressortissants communautaires non actifs et les ressortissants des pays tiers.

En adoptant récemment la directive 90/364, qui octroie un droit de séjour aux ressortissants communautaires économiquement non actifs, le Conseil a fait sien ce point de vue en ce qui concerne les ressortissants communautaires non actifs, puisque les considérants visent expressément l'article 3c (comme d'ailleurs l'article 8A). Or, il n'existe pas de raison juridique objective pour raisonner différemment s'agissant de la distinction entre ressortissants communautaires et ressortissants des pays tiers. L'arrêt de la Cour de Justice du 30.9.1987 (aff. 12/86, Demirel, Rec. 1987, 3719) confirme d'ailleurs que la Communauté est compétente pour arrêter des actes juridiques concernant les travailleurs des pays tiers.

7. La présence, in fine de l'article 8A, des mots "selon les dispositions du présent Traité" ne mène pas à une conclusion différente. Il s'agit en effet seulement d'un complément circonstanciel du verbe "est assurée", qui précise les conditions dans lesquelles le résultat voulu par l'article 8A doit être réalisé: "selon les dispositions du présent traité". Ces mots ne font, en d'autres termes, que préciser que l'article 8A n'attribue en soi aucune nouvelle compétence à la Communauté: la réalisation de l'objectif qui y est mentionné devra se faire selon les règles du traité et avec les compétences attribuées par les autres articles du traité, parmi lesquelles d'ailleurs un certain nombre sont citées au premier alinéa de l'article 8A.

On ne peut pas, non plus, opposer à cette interprétation la déclaration générale relative aux articles 13 à 18 de l'Acte Unique Européen qui prévoit que "aucune de ces dispositions [relatives au marché intérieur] n'affecte le droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic des oeuvres d'art et des antiquités".

En effet, une déclaration ne peut jamais priver un article du traité de son effet utile. Mais de toute façon cette déclaration ne conduit nullement à une interprétation différente à l'art. 8A. La déclaration vise la répartition des compétences entre la Communauté et les Etats membres, ce qui ne saurait affecter la détermination de l'objectif à atteindre. L'abolition des contrôles des marchandises et des personnes aux frontières intérieures aura certainement des conséquences plus ou moins importantes pour les thèmes mentionnés dans la déclaration. La déclaration générale a pour seul but de laisser ouverte la question de savoir quelles compétences doivent être mises en oeuvre pour atteindre l'objectif fixé par l'article 8A.

Finalement, bien qu'il ne soit pas encore ratifié, le texte du traité sur l'Union Européenne ne mène pas à une conclusion différente. Le fait que les Etats membres considéreront dorénavant - sans préjudice des compétences de la Communauté - certaines matières, telle que la politique d'immigration, comme des questions d'intérêt commun, et que le Conseil peut arrêter dans ces domaines des positions et actions communes et établir des conventions, n'enlève rien à la conclusion que le résultat voulu par l'article 8A CEE est un espace sans frontières intérieures pour toutes les personnes.

8. D'ailleurs, même si on suivait le raisonnement que l'article 8A ne concerne que les personnes visées aux articles 48 à 66, on arriverait à la même conclusion.

En effet, l'abolition totale des frontières physiques pour les personnes qui exercent leur droit à la libre circulation des personnes dans le cadre du marché commun implique nécessairement l'abolition totale des contrôles à l'égard de toutes les personnes (quelle que soit leur nationalité) qui passent les frontières intérieures. Toute autre interprétation de cet objectif - l'abolition des frontières physiques - priverait l'article 8A de son effet utile. En effet, si les Etats membres continuaient après le 31.12.1992 à pouvoir examiner si la personne qui se présente à la frontière dispose ou non de la nationalité d'un Etat membre et si cette personne présente ou non un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique, l'on se retrouverait en 1993 dans la situation actuelle. En d'autres termes, la réalisation de l'art. 8A n'aurait eu - dans cette hypothèse - aucun effet.

D) La libre circulation des services et des capitaux

9. Finalement, il va presque sans dire que l'espace sans frontières intérieures doit aussi être réalisé dans le domaine des services et des capitaux. Le fait que le droit communautaire impose ou permet encore dans certains cas des contrôles sur la conformité avec le droit communautaire ou le droit national de la prestation de certains services (p.ex. les transports) ou de la possession de capitaux n'enlève rien à la constatation que ces contrôles ne sauraient être effectués aux frontières intérieures. Non seulement ces contrôles constitueraient inévitablement en même temps des obstacles à la libre circulation des personnes et des marchandises, mais ils seraient aussi directement contraires à l'objectif de l'article 8A CEE qui mentionne expressément dans son deuxième alinéa ces libertés.

E) En résumé

10. En introduisant dans le Traité la notion de marché intérieur, l'Acte unique européen a donné à la Communauté un nouvel objectif: l'espace sans frontières intérieures. L'article 8A CEE dispose clairement que cet objectif doit être réalisé avant la fin 1992. Or, la réalisation du marché intérieur exige la pleine abolition des frontières physiques entre les Etats membres pour que, dans les termes de l'article 8A CEE, la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux soit assurée. Cet objectif ne serait pas atteint si certaines marchandises ou personnes restaient soumises à des contrôles en raison du franchissement des frontières intérieures. La Communauté et ses Etats membres manqueraient donc à leur obligation d'atteindre ce résultat, qui découle de l'Acte unique européen, si pour quelque raison que ce soit, certains contrôles étaient maintenus au 1er janvier 1993.

SUPPRESSION DES CONTROLES PHYSIQUES AUX FRONTIERES

PROGRAMME DE TRAVAIL

Libre circulation des personnes

- Ratification de la convention de Dublin pour permettre son entrée en vigueur au 1er janvier 1993.
- Conclusion, ratification et mise en oeuvre de la convention sur les frontières externes pour le 1er janvier 1993.

Libre circulation des marchandises

Domaine	Proposition	Parlement	Conseil
A. SUPPRESSION DES CONTROLES FISCAUX			
<u>TVA</u> - mesures d'accompagnement : or . transport de passagers . biens d'occasion	mai 92 mai 92 COM (88)846	juin 92 juin 92 avis rendu	septembre 92 septembre 92 juin 92
B. SUPPRESSION DES CONTROLES VETERINAIRES			
- directive "balai" - animaux de compagnie - production et mise sur le marché de produits laitiers - lait et produits laitiers	COM (89)500 COM (89)658 COM (88)836 juin 92 COM (89)667 COM (89)672	avis rendu juillet 92 avis rendu avis rendu	juin 92 septembre 92 juin 92 mai 92
C. SUPPRESSION DES CONTROLES LIES A LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE			
- suppression des montants compensatoires - aménagement du fonctionnement des organisations communes du marché des céréales, du lait et du sucre - aménagement des contrôles liés à l'acte d'adhésion	mai 92 décision de la Commission : septembre 92 mai 92	juin 92 juin 92	septembre 92 septembre 92

Domaine	Proposition	Parlement	Conseil
D. SUPPRESSION DES CONTROLES SANITAIRES			
- contrôle de la production et de la mise sur le marché des précurseurs de drogue	COM (90)597	Avis rendu	juin 92
- dispositifs médicaux	COM (91)287	mai 92	juillet 92
E. SUPPRESSION DES CONTROLES ECONOMIQUES ET COMMERCIAUX			
- organisation du marché de la banane	juillet 92	septembre 92	novembre 92
- contrôle des moyens de transport enregistrés dans des pays tiers	COM (92)105	juin 92	septembre 92
F. SUPPRESSION DES CONTROLES DE SECURITE			
- contrôles à l'exportation de produits stratégiques	mai 92	juillet 92	octobre 92
- contrôle, mise sur le marché et reconnaissance mutuelle des agréments sur les explosifs	COM (92)123	juillet 92	octobre 92
- matériaux nucléaires radioactifs	mai 92 ¹	juillet 92	octobre 92
G. SUPPRESSION DES CONTROLES ENVIRONNEMENTAUX			
- transfert des déchets	COM (90)415	Avis rendu	juin 92
H. SUPPRESSION DES CONTROLES DES BIENS CULTURELS			
- restitution des trésors nationaux et contrôles à l'exportation	COM (91)447 COM (91)446	juin 92	juin 92

¹ sous réserve du résultat des travaux en cours

**AVIS JURIDIQUE SUR LA NOTION DE "PERSONNES" À
L'ARTICLE 8 A DU TRAITÉ CEE (ÉTABLI PAR LE SERVICE
JURIDIQUE DU PARLEMENT EUROPÉEN)**

AVIS JURIDIQUE

sur

la notion de "personnes" à l'article 8A du traité CEE

I. INTRODUCTION

1. Par lettre du 25 novembre 1992, le Président de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures s'est adressé au Service juridique pour connaître son interprétation de la notion "personnes" telle qu'elle figure dans l'article 8A du traité CEE.

Cette question se pose dans le cadre des débats sur la libre circulation des personnes dans un espace sans frontières prévu par l'article 8A du traité CEE.

L'article 8A, paragraphe 2, du traité CEE stipule que

"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."

2. Il ne ressort pas du texte de cette disposition si la notion "personnes" comprend seulement les ressortissants des Etats membres ou si elle inclut également des ressortissants des pays tiers. La question est donc importante pour connaître la situation juridique exacte de toutes les personnes qui séjournent légalement sur le territoire communautaire.

II. INTERPRETATION

1. Objectif du marché intérieur

3. Etant donné que l'interprétation textuelle de l'article 8A du traité n'apporte rien, il faut donc examiner - au moyen d'une interprétation téléologique - la portée et la finalité de cette disposition.

L'article 8A du traité, introduit par l'article 13 de l'Acte unique européen, a pour but de créer un "marché intérieur" qui est caractérisé par un "espace sans frontières". Ce marché intérieur se distingue du marché commun déjà prévu dans le traité de 1957 et qui était à réaliser jusqu'à 1970, à la fin de la période transitoire.

4. La notion de "marché commun" telle que la Cour l'a dégagée dans une jurisprudence constante,¹ vise à l'élimination de toutes les entraves aux échanges intracommunautaires en vue de la fusion des marchés nationaux dans un marché unique réalisant des conditions aussi proches que possible de celles d'un véritable marché intérieur. En ce qui concerne les personnes, la Cour a expressément ajouté que "les avantages de ce marché soient assurés, en dehors du commerce professionnel, également aux particuliers qui sont dans le cas de poursuivre des opérations économiques au-delà des frontières nationales".²

¹ Affaire 26/76, Metro, arrêt du 25 octobre 1977, Recueil 1977, 1875; affaire 15/81, Schul, arrêt du 5 mai 1982, Recueil 1982, 1409, 1431

² Affaire 15/81, op.cit., Recueil 1982, 1432

5. Le marché intérieur dont l'achèvement est envisagé par l'Acte unique, se distingue du marché commun notamment par deux aspects:

- le marché intérieur ne vise pas seulement la création de conditions aussi proches que possible de celles existantes à l'intérieur d'un Etat, mais plutôt l'établissement de conditions identiques;
- de plus, le marché intérieur ne limite pas l'activité transfrontalière des personnes à des opérations économiques mais envisage d'inclure tout genre d'activité.

Autrement dit: l'Acte unique n'a en rien modifié la substance des quatre libertés fondamentales du traité CEE. Il a eu cependant pour effet d'étendre le principe de la libre circulation des personnes à tous les ressortissants communautaires indépendamment de toute activité économique. L'adoption des 3 directives du 28 juin 1990, relatives au droit de séjour,³ est d'ailleurs la preuve de cette valeur ajoutée du marché intérieur par rapport au marché commun.

2. La notion "personnes" dans le contexte du marché intérieur

6. La libre circulation des personnes doit donc être vue dans le contexte de la création d'un marché sans frontières intérieures.

A cet égard, il est nécessaire de distinguer entre plusieurs catégories de "personnes", selon leur statut juridique propre:

a. ressortissants des Etats membres

7. Cette catégorie de personnes est certainement visée par l'article 8A du traité CEE: les ressortissants des Etats membres ne peuvent pas seulement exercer les quatre libertés fondamentales, mais ils jouissent aussi d'un droit de séjour dans l'ensemble de la Communauté, indépendamment d'une activité économique, conformément aux trois directives précitées.

³ J.O. n° L 180/1990, pages 26, 28 et 30

b. ressortissants d'un pays tiers et membres de famille d'un citoyen communautaire

8. L'article 11 du Règlement n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté⁴ accorde aux membres de la famille (le conjoint et les enfants) les mêmes droits qu'au travailleur migrant, et cela indépendamment de leur nationalité. Cette catégorie de personnes tombe donc également sous la notion des "personnes" au sens de l'article 8A du traité CEE.

c. ressortissants d'un pays tiers avec lequel la Communauté a conclu un accord d'association

9. Sur la base de l'article 238 du traité CEE, la Communauté européenne peut conclure des accords avec des pays tiers qui peuvent, entre autres, prévoir la libre circulation des travailleurs venant de ces pays tiers. Une telle possibilité a notamment été prévue dans l'Accord d'association avec la Turquie en date du 12 septembre 1963.⁵

Si les dispositions d'un tel Accord ont été mises en vigueur, les travailleurs des pays tiers ainsi que les membres de leur famille, peuvent circuler librement à l'intérieur de la Communauté et disposent donc des mêmes droits que les travailleurs communautaires.⁶

⁴ J.O. L 257/1968, p. 2

⁵ J.O. 1964, p. 3685, voir notamment l'article 12 de l'Accord et l'article 36 du protocole (J.O. L 293/1972, p.1)

⁶ Voir à cet égard l'arrêt du 30 septembre 1987 dans l'affaire 12/86, Demirel, Recueil 1987, p. 3719, 3753, dans lequel la Cour est arrivée à la conclusion que, faute de mesures d'exécution, la libre circulation des travailleurs turcs ne peut pas être exercée;
voir aussi dans le même sens l'arrêt du 20 septembre 1990 dans l'affaire C-192/89, Sevince, Recueil 1990, I-3461 et l'arrêt du 16 décembre 1992 dans l'affaire C-237/91, Kus, non encore publiée au Recueil

d. ressortissants d'un pays tiers avant le droit de séjour dans un Etat membre communautaire

10. Il est controversé dans quelle mesure les autres ressortissants des pays tiers profitent de l'achèvement du marché intérieur et tombent donc sous la notion "personnes" au sens de l'article 8A du traité CEE.

En fait, au moment de l'abolition des frontières intérieures et de tout contrôle douanier, toute personne a la faculté de circuler librement à l'intérieur de la Communauté. A ce moment-là, il serait impossible de distinguer entre citoyens communautaires et ressortissants des pays tiers et de maintenir pour ces derniers un contrôle aux frontières internes. De plus, la suggestion de maintenir les contrôles en général et d'obliger les voyageurs communautaires à exhiber la couverture de leur passeport, porterait atteinte à l'objectif d'un espace sans frontières et serait donc incompatible avec l'article 8A du traité CEE.

11. Par contre, le simple fait de pouvoir circuler librement à l'intérieur de la Communauté, ne donnera pas aux ressortissants non-communautaires un droit au séjour ou à l'emploi, même s'ils ont un tel droit dans l'Etat membre d'origine. Le traité CEE limite et continue à limiter l'égalité d'accès à ces droits aux seuls ressortissants communautaires ainsi qu'aux personnes visées dans les deux autres catégories énumérées ci-dessus.⁷

Mais, en vertu de l'abolition des frontières, les ressortissants des Etats tiers se trouvent dans une "situation de fait" qui permettra leur circulation sur tout le territoire communautaire.

⁷ Dans le même sens la Commission dans: L'achèvement du marché intérieur: un espace sans frontières intérieures, Rapport sur l'état des travaux requis par l'article 8B du traité, COM (90) 552 final, p. 8

III. CONSEQUENCES EVENTUELLES A TIRER

12. Cette situation de fait peut amener la Communauté européenne à tirer certaines conséquences en vue de régler le statut des ressortissants des pays tiers à l'intérieur de la Communauté. En fait, les différences de politique entre les Etats membres vis-à-vis des ressortissants des pays tiers peuvent avoir des effets négatifs sur le fonctionnement du marché intérieur: une approche libérale en matière de politique migratoire d'un Etat membre peut produire des effets dans les autres Etats membres, notamment sur leur marché de l'emploi.

13. Dans cette hypothèse, la Communauté serait aussi compétente pour agir. La compétence de la Communauté en matière de ressortissants non-communautaires a été longuement contestée.

Dans son arrêt du 9 juillet 1987,⁸ la Cour a cependant constaté que la politique migratoire vis-à-vis des pays tiers fait partie du domaine social au sens de l'article 118 du traité CEE. En effet, la situation de l'emploi et, en termes plus généraux, l'amélioration des conditions de vie et de travail à l'intérieur de la Communauté sont susceptibles d'être affectées par la politique suivie par les Etats membres à l'égard de la main-d'oeuvre en provenance de pays tiers.

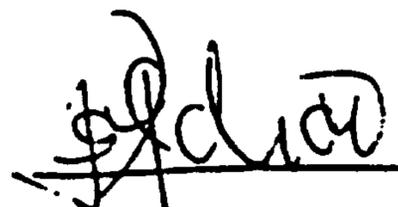
14. Il importe donc d'assurer que les politiques migratoires des Etats membres vis-à-vis des pays tiers prennent en considération les politiques communes, notamment l'établissement du marché intérieur avec l'abolition des frontières intérieures.

⁸ Affaires 281, 283 à 285 et 287/85, R.F.A., France e.a. ./ Commission (intervenant: Parlement européen) Recueil 1987, 3203, 3251, 3253

Il s'ensuit que la Communauté est aussi bien compétente pour régler le statut des ressortissants des pays tiers se trouvant à l'intérieur de la Communauté, que l'entrée des étrangers sur le territoire communautaire. Les bases juridiques appropriées à cet égard peuvent être les articles 235, 238 et 228 du traité CEE.

15. Il paraît cependant que la Commission a accepté que les Etats membres recourent à des instruments intergouvernementaux pour exécuter leur obligation d'établir le marché intérieur par des mesures complémentaires en matière de sécurité, de contrôle des frontières extérieures, d'asile et de l'immigration.⁹

Si la Commission estime donc que les Etats membres, contrairement à l'article 5 du traité CEE, n'ont pas pris toutes les mesures à assurer l'exécution des obligations découlant du traité et notamment son article 8A, il lui incombe dès lors, en tant que gardienne des traités, d'introduire des recours en manquement.



Johann SCHOO

Jorge Campinos
vu: Jorge CAMPINOS
Le Jurisconsulte

⁹ Voir la communication de la Commission du 8 mai 1992, "Suppression des contrôles aux frontières", COM(92) 877 final, p. 6

**"LES CONSÉQUENCES DE L'EXPIRATION DU DÉLAI
IMPARTI POUR L'ÉTABLISSEMENT DU MARCHÉ
INTÉRIEUR", PAR FERNAND SCHOCKWEILER, JUGE À LA
COUR DE JUSTICE**



LES CONSÉQUENCES DE L'EXPIRATION DU DÉLAI IMPARTI POUR L'ÉTABLISSEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

PAR FERNAND SCHOCKWEILER

Juge à la CJCE

D'après le premier alinéa de l'article 8 A du traité CEE. « la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 ». La fixation de cette date pose la question de savoir quelle sera la situation si les objectifs fixés n'ont pas été atteints, c'est-à-dire si le Conseil n'a pas adopté les mesures requises pour leur réalisation. Par la déclaration annexée à l'Acte final de l'Acte unique européen, la conférence des représentants des États membres a exprimé son intention de ne pas voir disparaître de plein droit, le premier janvier 1993, les entraves aux libertés fondamentales qui subsisteraient alors.

Mais l'Acte unique ne prévoit pas que l'Acte final fasse partie intégrante de ses dispositions, et il n'a modifié en rien la substance des quatre libertés du traité. Les seuls effets de cette déclaration pourraient être de prévenir la Cour de justice des Communautés que les États membres ne veulent pas être « pris au mot » quand ils prévoient la suppression de tous les obstacles à la libre circulation, et d'éviter la naissance de droits nouveaux, pouvant être invoqués en justice. L'Acte unique européen et la déclaration relative à l'article 8 A vont donc solliciter la Cour et notamment sa méthode d'interprétation téléologique des dispositions du traité.

Le marché intérieur est défini à l'article 8 A, deuxième alinéa, du traité CEE, introduit dans celui-ci par l'Acte unique européen, comme « 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 ».

D'après le premier alinéa de cet article, « la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992 », en particulier par des règlements ou des directives.

En dehors de dispositions spécifiques ayant trait, notamment au droit d'établissement, à la libre prestation des services, à la libre circulation des capitaux et à l'harmonisation des législations concernant les impôts indirects, il s'agira essentiellement de mesures relatives au rapprochement des dispositions des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur, ces mesures étant à adopter conformément à l'article 100 A du traité et, éventuellement, à l'article 100 B, paragraphe 1, deuxième alinéa du traité.

Ces deux dernières dispositions prévoient, en effet, que les objectifs énoncés à l'article 8 A seront réalisés par l'adoption par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, de règlements ou de directives, préférence devant, aux termes d'une déclaration relative à l'article 100 A annexée à l'acte final de l'Acte unique européen, être donnée à l'instrument de la directive dès lors que l'harmonisation comporte, dans au moins un État membre, une modification de dispositions législatives.

La fixation à l'article 8 A du traité CEE d'une date pour l'établissement du marché intérieur soulève la question de savoir quelle sera la situation lorsqu'à l'expiration du délai imparti les objectifs visés par cette disposition n'ont pas été intégralement atteints, c'est-à-dire lorsque le Conseil est resté en défaut d'adopter les mesures communautaires indispensables pour supprimer toutes les entraves à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capi-



taux incompatibles avec l'état d'un véritable marché intérieur.

Plus particulièrement, on peut se demander si l'article 8 A a instauré une nouvelle période transitoire, à l'expiration de laquelle toutes les entraves subsistantes à l'« état parfait » du marché intérieur doivent être supprimées en vertu même du traité CEE.

Dans cet ordre d'idée se pose la question de l'effet de la jurisprudence traditionnelle de la Cour de justice des Communautés européennes (1) d'après laquelle les dispositions du traité suffisamment claires et inconditionnelles sont directement applicables, même si elles prévoient une mise en œuvre par voie de directives ou laissent aux États membres un certain délai pour s'y conformer, dès lors que la période de transition prévue par le traité est venue à expiration (2).

À cet égard, il convient de garder à l'esprit que les entraves à la pleine réalisation d'un véritable marché intérieur ou unique — que, d'après la jurisprudence de la Cour, le traité CEE initial (3) entendait déjà mettre en œuvre (4) — sont celles qui, depuis l'expiration de la période transitoire en 1970, n'ont pas pu être éliminées en application de la théorie de l'effet direct, soit que leur élimination nécessite des mesures d'harmonisation ou de coordination des règles nationales, comme par exemple en matière de droit d'établissement, soit qu'elles trouvent leur justification dans les dérogations de l'article 36 du traité ou dans d'autres exigences impératives d'intérêt général laissées, en l'absence d'une réglementation communautaire, à l'appréciation des États membres.

En d'autres termes, les entraves que l'Acte unique européen se propose de supprimer sont exclusivement celles que la théorie de l'effet direct n'a pas permis et ne permet pas d'éliminer.

L'Acte unique, en fixant aux institutions communautaires un nouveau délai pour agir, pourrait amener la Cour, à l'expiration de ce délai, à être plus critique à l'égard des entraves que les États membres voudraient justifier par des considérations d'intérêt général relevant encore de leur sphère de

compétence. En effet, le traité prescrivant désormais, du moins de façon plus précise, qu'un véritable marché intérieur doit être réalisé avant une date déterminée, la Cour pourrait être moins encline à admettre la pertinence des motifs invoqués par les États pour justifier des restrictions incompatibles avec l'existence d'un marché intérieur (5).

La nouvelle dynamique apportée par l'Acte unique européen pourrait ainsi être de nature à inciter la Cour à considérer comme incompatibles avec le droit communautaire, et dès lors à priver d'effet, les dispositions des États membres qui s'opposent encore aux libertés proclamées par le traité, inhérentes à la notion même de marché intérieur.

C'est cette attitude que semble avoir voulu prévenir la déclaration relative à l'article 8 A du traité, annexée à l'Acte final de l'Acte unique européen, aux termes de laquelle « la fixation de la date du 31 décembre 1992 ne crée pas d'effets juridiques automatiques ». Par cette déclaration, la conférence des représentants des gouvernements des États membres a exprimé clairement son intention de ne pas voir disparaître, de plein droit, le 1er janvier 1993, toutes les entraves aux libertés fondamentales du traité qui subsisteraient à ce moment.

Cette déclaration peut ainsi être ressentie comme une condamnation de la méthode d'interprétation finaliste adoptée dans le passé par la Cour.

Il est permis de s'interroger (6) sur les effets que cette manifestation de volonté des États membres peut avoir sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour qui, dans sa méthode d'interprétation, s'est toujours référée davantage à l'économie générale du traité et à sa finalité qu'au texte et à l'intention de ses auteurs pour dégager des solutions allant au-delà, et parfois même à l'encontre, de la lettre du texte (7).

En effet, si la Cour s'est, dans un premier temps, attachée à vérifier si l'interprétation littérale d'un texte se trouvait confirmée par la volonté commune des parties qu'elle a recherchée dans les déclarations faites devant les parlements nationaux (8), en sem-

blant même regretter que le défaut de travaux préparatoires du traité ne permettait pas de connaître l'intention des auteurs de celui-ci (9), elle s'est, par la suite, écartée de cette approche historique pour donner la priorité à l'interprétation téléologique.

Il est vrai que la Cour n'exclut pas que des déclarations du Conseil reprises au procès-verbal de session puissent servir à l'interprétation d'une disposition de droit communautaire (ce qu'on peut inférer de sa référence aux actes et travaux préparatoires notamment) (10); mais on peut constater qu'elle n'a recours à ce type de motivation que pour confirmer une interprétation déduite de l'économie générale du texte et de son contexte (11). Elle affirme en tout cas catégoriquement que « la portée objective

(1) Ci-après « la Cour ».

(2) Voir notamment arrêts du 5 février 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. p. 1, du 8 avril 1976, *Defrenne*, 43/75, Rec. p. 455.

(3) Avant la modification du traité par l'Acte unique européen.

(4) Voir notamment arrêts du 20 janvier 1981, *Musik-Vertrieb Membran GmbH*, 55 et 57/80, Rec. p. 147, du 5 mai 1982, *Schul*, 15/81, Rec. p. 1409, du 20 avril 1985, *Royaume-Uni*, 207/83, Rec. p. 1201.

(5) Voir G. Nicolaysen, *Die rechtliche Bedeutung des Schusstermins zur Einrichtung des Binnenmarktes*, *Veröffentlichungen des Europa-Instituts, Saarland*, Nr. 237.

(6) Certains auteurs ont même manifesté leur inauvitude à cet égard, notamment P. Pescatore dans *L'Acte unique européen, Actes du Congrès sur l'Acte unique européen de l'Institut d'études européennes de l'ULB du 1er mars 1986*, p. 39.

(7) Voir notamment arrêts du 31 mars 1971, *Accord européen sur les transports routiers*, 22/70, Rec. p. 263, du 21 février 1973, *Continental Can*, 6/72, Rec. p. 215, du 8 avril 1976, *Defrenne*, précité, du 22 octobre 1987, *Foto-Frost*, 314/85, Rec. p. 4199, du 22 mai 1990, *Parlement/Conseil*, C-70/86, non encore publié au Recueil.

(8) Arrêt du 16 décembre 1960, *Humblet*, 6/60, Rec. p. 1127.

(9) Arrêt du 1er juin 1961, *Simon*, 15/60, Rec. p. 225.

(10) Arrêt du 23 février 1988, *Royaume-Uni*, 131/86, Rec. p. 905, points 26 et 27.

(11) Arrêt du 7 février 1979, *Auer*, 136/76, Rec. p. 437.



des règles du droit communautaire ne peut résulter que des règles elles-mêmes, compte tenu de leur contexte » et que celle-ci ne saurait dès lors être affectée par des déclarations (12). Ainsi admet-elle qu'une déclaration du Conseil ne saurait donner lieu à une interprétation différente de celle qui résulte du libellé même de la disposition en cause (13).

En ce qui concerne plus particulièrement la portée de déclarations d'États membres, la Cour - à propos, il est vrai, d'une déclaration unilatérale d'un gouvernement inscrite au procès-verbal de session du Conseil - a déclaré qu'elles « ne peuvent être invoquées pour l'interprétation d'un acte communautaire, dès lors que la portée objective des règles arrêtées par les institutions communes ne saurait être modifiée par des réserves ou objections que les États membres ont pu formuler lors de leur élaboration » (14).

Cette position de principe se trouve confirmée par un arrêt récent (15) dans lequel la Cour refuse de reconnaître toute portée juridique à une déclaration inscrite au procès-verbal du Conseil lors de l'adoption d'un règlement et émanant cette fois de l'ensemble des membres du Conseil, dès lors que son contenu ne trouve aucune expression dans le texte même du règlement en cause.

S'il est vrai que dans le cas de l'Acte unique européen il s'agit d'une déclaration commune des auteurs d'un instrument de droit international primaire destinée à refléter l'intention de toutes les parties contractantes, il reste que cette déclaration n'a pas été intégrée dans le traité modificatif ni soumise, au moins dans l'ensemble des États membres, à la procédure de ratification. En effet, si en République fédérale d'Allemagne la loi du 19 décembre 1986 approuve formellement non seulement l'Acte unique européen, mais également l'Acte final contenant les déclarations (16), il en est différemment en France (17), en Belgique (18) ainsi qu'au Luxembourg (19) où seul l'Acte unique européen a été approuvé par le Parlement, même si l'Acte final avec les déclarations y annexées a fait l'objet d'une publication à la suite du texte de l'Acte unique européen. Il paraît, en conséquence, difficilement

concevable que la déclaration commune relative à l'article 8 A du traité puisse être invoquée à l'encontre d'un texte dûment approuvé et ratifié par les parlements nationaux et auquel est reconnu, au surplus, un caractère institutionnel propre du fait de son intégration dans le cadre particulier de l'ordre juridique communautaire.

Aussi peut-on être tenté de ne reconnaître à cette déclaration, comme aux autres annexes à l'Acte final de la conférence des représentants des gouvernements des États membres, qu'une signification politique par laquelle ses auteurs ont voulu manifester un consensus sur une attitude future, mais qui ne pourra pas affecter les droits que les particuliers peuvent tirer du traité (20).

Que les parties contractantes n'aient pas entendu conférer à l'Acte final et aux déclarations y annexées le même rang qu'aux dispositions conventionnelles de l'Acte unique européen devrait, d'ailleurs, résulter clairement du fait qu'à l'opposé du traité CEE, l'Acte unique européen ne prévoit pas que l'Acte final fait partie intégrante de ses dispositions.

C'est cette constatation qui amène un auteur à dénier à ces déclarations toute valeur juridique et même à les soustraire à toute connaissance par la Cour, d'autant plus que l'article 31 de l'Acte unique européen limite les pouvoirs de la Cour aux seules dispositions du titre II et de l'article 32 de cet Acte. Cet auteur conclut qu'il ne peut s'agir, au regard tant du droit international public que du droit communautaire, que de déclarations d'intention à caractère purement politique (21).

De toute façon, la déclaration commune ne pourrait concerner que les nouvelles dispositions introduites par l'Acte unique européen, étant donné qu'elle vise l'interprétation de celui-ci et non pas celle du traité CEE dans sa version antérieure à ces amendements (22). Or, l'Acte unique n'a en rien modifié la substance des quatre libertés fondamentales du traité, si ce n'est, peut-être, qu'il a eu pour effet d'étendre le principe de la libre circulation des personnes à tous

les ressortissants communautaires indépendamment de toute activité économique.

La déclaration relative à l'article 8 A du traité n'est certainement pas de nature à affecter les dispositions qui requièrent la réalisation d'un certain état de choses à l'expiration des différentes périodes transitoires prévues par le traité CEE initial. En effet, l'Acte unique européen et la date du 1er janvier 1993 n'apportent pour ces dispositions aucune modification par rapport à la situation antérieure. Incontestablement, dans l'esprit de ses auteurs, elle est, en effet, destinée à servir d'aide à l'interprétation des dispositions nouvellement introduites (23).

Le seul effet de la déclaration pourrait être d'avertir la Cour que les États membres n'entendent pas être « pris au mot » lorsqu'ils prévoient la suppression de toutes les entraves à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux ainsi que l'abolition des frontières à une certaine date et de prévenir ainsi toute

(12) Arrêt du 15 avril 1986, *royaume de Belgique*, 237/84, *Rec. p. 1247*, point 17.

(13) Arrêt du 23 février 1988, *Italie*, 429/85, *Rec. p. 843*.

(14) Arrêt du 30 janvier 1986, *royaume du Danemark*, 143/83, *Rec. p. 427*, points 12 et 13.

(15) Arrêt du 26 février 1991, *Antonissen*, C-292/89, non encore publié au Recueil.

(16) *Bundesgesetzblatt* 1986, Teil II, n° 39, p. 1102.

(17) L. n° 86-1275 du 16 décembre 1986, *Journal Officiel de la République française* 15107.

(18) L. du 7 avril 1986, *Moniteur belge*, p. 1164.

(19) L. du 3 décembre 1986, *Mémorial A*, p. 2238.

(20) Voir U. Everling, *Probleme atypischer Rechts- und Handlungsformen bei der Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, dans *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Nomos 1987, pp. 417-426. M. Pechstein, *Die Bedeutung von Protokollen zu Rechtsakten der EG*, *EuR* 1990, p. 249.

(21) Voir A. Toth, *The Legal Status of the Declarations annexed to the Single European Act*, *CMLR* 1986, p. 803.

(22) Voir C.-D. Ehlermann, *The Internal Market following the Single European Act*, *CMLR* 1987, p. 361.

(23) Voir C.-D. Ehlermann, *op. cit.*



interprétation téléologique susceptible d'aboutir à considérer comme éliminés de plein droit tous les obstacles à un marché intérieur qui subsisteraient encore à ce moment.

La déclaration pourrait, dans cette conception, avoir pour effet d'éviter la naissance de droits nouveaux, susceptibles d'être invoqués en justice, dérivés des nouvelles dispositions introduites dans le traité. Il ne pourrait notamment être argué que la suppression des contrôles frontaliers s'est réalisée de plein droit, à l'expiration de l'échéance prévue à l'article 8 A, et les opérateurs économiques ne pourraient prétendre se soustraire aux obligations qui continueraient à peser sur eux lors du franchissement des frontières intérieures. Par ailleurs, les États membres qui maintiendraient des contrôles au passage de leurs frontières nationales ne commettraient pas un manquement aux obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire.

Il n'en reste pas moins que les institutions de la Communauté ont une obligation institutionnelle d'agir que la Cour pourrait sanctionner dans le cadre d'un recours en carence (24). Il est vrai que la constatation de la carence revêtira essentiellement un caractère politique et moral. Toutefois, on ne saurait exclure qu'à l'expiration d'un délai raisonnable la Cour puisse elle-même déterminer des effets directs des nouvelles dispositions du traité CEE, à l'instar de ce qu'elle a laissé sous-entendre dans l'arrêt sur la politique commune en matière de transports (25).

Il est également incontestable que l'Acte unique européen a fixé un objectif qui peut être considéré comme nouveau, à savoir la suppression des frontières intérieures et des contrôles frontaliers, et qu'à cet égard ses dispositions pourraient être estimées comme étant suffisamment claires, précises et inconditionnelles pour permettre une applicabilité directe de celles-ci (26).

Par ailleurs, on ne peut ignorer l'objectif de l'achèvement du marché commun qu'entend réaliser l'Acte unique européen,

que la conférence des représentants des gouvernements des États membres a expressément mis en lumière dans la déclaration relative à l'article 8 A lorsqu'elle a exprimé sa ferme volonté politique de réaliser l'exécution du programme de la Commission tel qu'il figure dans le Livre blanc sur le marché intérieur. Ne faut-il pas, dans ces conditions, reconnaître à l'énoncé de cet objectif dans l'article 8 A la même valeur pour l'interprétation du traité qu'aux principes énoncés aux articles 2 et 3 de celui-ci ? (27).

Il reste à se demander si, même limitée aux dispositions nouvelles introduites par l'Acte unique européen, la déclaration en question est susceptible d'éviter qu'en l'absence de mesures de mise en œuvre, ces dispositions puissent sortir des effets directs.

Abstraction faite de l'objectif de la suppression des frontières intérieures, l'Acte unique européen n'a établi aucun principe nouveau caractérisant l'état de marché intérieur, qui ne se différencie dès lors guère du marché commun que décrit l'article 3 du traité CEE. D'ailleurs la jurisprudence de la Cour a caractérisé ce marché commun comme exigeant la réalisation de conditions aussi proches que possible de celle d'un marché intérieur (28) et considéré que la création d'un espace économique unifié, libéré de ses entraves intérieures, constituait l'un des objectifs essentiels du traité CEE (29).

Or, dans le marché commun déjà, les entraves aux flux transfrontaliers sont interdites de façon générale, de telles restrictions n'étant admises qu'à titre exceptionnel lorsque l'État qui les prévoit parvient à établir qu'elles sont justifiées pour un des motifs limitativement énoncés au traité. Ce sont justement ces entraves encore admissibles que les mesures à prendre par le Conseil, à la suite de l'Acte unique européen, notamment en vertu des articles 100 A et 100 B du traité, sont appelées à faire disparaître, soit par l'harmonisation des dispositions des États membres, soit par la reconnaissance de l'équivalence des règles nationales.

Pour autant que ces entraves trouvent encore leur justification dans le traité, on

voit difficilement comment, à partir d'une certaine date, elles pourraient être considérées comme incompatibles avec le traité alors que l'Acte unique européen n'a pas abrogé les dispositions dans lesquelles elles continuent à trouver leur fondement. On pourrait tout au plus admettre que la Cour, se prévalant du nouvel article 100 B du traité, développe sa jurisprudence concernant l'équivalence au fond des différentes réglementations nationales au regard des objectifs laissés à l'appréciation des États membres. C'est probablement cette réflexion qui a amené certains auteurs à supposer que les États membres avaient des visées plus inquiétantes et entendaient mettre un frein à une orientation de la jurisprudence à leurs yeux trop expansive.

À propos des entraves résultant de la disparité des réglementations nationales fondées sur la protection de la santé, la jurisprudence a déjà, dans une certaine mesure, mis en œuvre le principe de la reconnaissance mutuelle visée à l'article 100 B du traité ; en effet, elle a fait obligation aux États membres de tenir compte des garanties offertes par l'État membre de provenance de la marchandise et d'admettre sur leur territoire des produits qui, sans répondre exactement aux conditions exigées par la réglementation nationale, doivent être considérés comme

(24) Voir H. Etienne, *La propriété industrielle et intellectuelle dans le cadre du Marché unique*, dans *Le Marché unique de 1993 et ses répercussions sur le Grand-Duché de Luxembourg*, Publ. Institut grand-ducal, Section des Sciences Morales et Politiques, no 1 p. 84, point 25.

(25) Arrêt du 22 mai 1985, *Parlement/Conseil*, 13.83, Rec. p. 1515.

(26) Voir G. Nicuhysen, *op. cit.*

(27) Voir en ce sens U. Everling, *Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts*, dans *Festschrift für Steindorff*, Berlin 1990, p. 1155.

(28) Arrêt du 5 mai 1982, *Schul*, précité point 33, voir également arrêt du 25 octobre 1977, *Metra*, 26.76, Rec. p. 1875, point 20.

(29) Arrêt du 24 octobre 1973, *Schluter*, 9/73, Rec. p. 1135.



présentant des garanties analogues (30). Le même principe a été consacré dans le domaine de la libre prestation des services pour ce qui est de l'application des dispositions nationales justifiées par des impératifs d'intérêt général (31).

En guise de conclusion de cette étude succincte, on ne peut que constater que l'Acte unique européen et la déclaration relative au nouvel article 8 A du traité CEE sont susceptibles de solliciter les facultés de la Cour et, en particulier, sa méthode d'interprétation téléologique des dispositions du traité, cela notamment au regard des conséquences à déduire de la carence prolongée du Conseil à adopter les mesures requises par la réalisation des objectifs proclamés par cet Acte.

À cet égard, on ne peut s'empêcher de penser à l'arrêt Parlement/Conseil (32), dans

lequel la Cour a constaté que, dans le domaine des transports, le Conseil est tenu de réaliser les objectifs de la libre prestation des services prescrits par les articles 59 et 60 du traité, et où elle a censuré la carence de cette institution d'adopter les mesures requises à cet effet. Si, dans cet arrêt, la Cour a laissé ouverte la question des conséquences d'une inaction prolongée du Conseil au-delà d'un délai raisonnable qu'elle lui a reconnu eu égard à la spécificité et à la complexité de la matière, la question précise de savoir si, dans un tel cas, les dispositions générales du traité trouvent à s'appliquer, lui est actuellement soumise par un renvoi préjudiciel émanant du Bundesverwaltungsgericht (33).

Les mêmes problèmes pourraient se retrouver à l'égard des objectifs retenus par les articles nouveaux introduits dans le traité par

l'Acte unique européen après l'expiration du délai imparti pour leur réalisation.

Sans vouloir préjuger d'aucune façon des solutions qui pourraient être apportées à ce problème, la présente contribution entend uniquement faire le point de la question et apporter certains éléments de réflexion à la discussion.

(30) Arrêt du 28 janvier 1986, France, 188/84, Rec p 419

(31) Voir arrêts du 17 décembre 1981, Webb 279/80, Rec p 3305, du 4 décembre 1986, République fédérale d'Allemagne, 205/84, Rec p 3755

(32) Arrêt du 22 mai 1985, Parlement/Conseil précité

(33) Affaire Pinaud Wieger, C-17/90, en cours

**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 1ER
AVRIL 1993**

Parlement Européen

Commission des Libertés

Publique du 1er avril 1993

Speaking note

I N T R O D U C T I O N

Me voilà arrivé au seuil des 100 jours de mon mandat, période de grâce que le Parlement m'avait courtoisement accordé dans la session plénière de février à l'initiative amicale de l'Honorable ROGALLA.

Me voilà donc au rendez-vous, que la résolution du 9 février approuvée par le Parlement a fixé, pour vous exposer la ligne de conduite de la Commission sur la 4^{ème} liberté qui nous tient tous à coeur, celle de la libre circulation des personnes, restée en arrière, par rapport aux trois autres, et qui n'est appliquée que partiellement.

Je le ferai avec franchise, énumérant avec précision les éléments recueillis ces dernières semaines et les appréciations qui en découlent, sans passer sous silence les problèmes objectifs qui nous séparent de notre but, de même que les initiatives que la Commission compte prendre au cours de l'année 1993.

La Commission et le Parlement ont été du même côté de la barrière dans beaucoup de batailles conduites parallèlement pour faire avancer la construction de l'Europe Unie.

Il serait opportun qu'il en soit ainsi aussi pour la libre circulation des personnes, thème caractérisé par un environnement politique, qui est à plusieurs égards assez sensible et problématique, que ce soit à l'intérieure de la Communauté ou dans les rapports avec les espaces externes qui nous entourent.

Mais ceci est une décision qui ne dépend que de vous.

PE 204.208/ann.

Dans votre résolution adoptée en session plénière de février, vous avez demandé à la Commission "d'user des pouvoirs que lui confère l'article 169 du Traité CEE et d'adopter des mesures politiques et juridiques propres à assurer effectivement une liberté de circulation absolue à l'intérieur de la Communauté, conformément aux articles 8A, 100 et 235 du Traité CEE."

De même, il a été demandé à la Commission de "démontrer l'efficacité de ces mesures" et de "faire le point de la situation dans les douze Etats membres".

En réponse à ces demandes, dans mon exposé,

- Je vous rappellerai en premier lieu les problèmes objectifs auxquelles nous tous sommes confrontés;
- ensuite, je vous ferai rapport sur le progrès réalisé depuis février et les perspectives confirmées;
- à la lumière de ces informations, et à partir des différentes approches possibles, je vous indiquerai l'approche adoptée par la Commission;
- au cours de cet exposé, j'essayerai de répondre également aux questions et remarques formulées par vous lors du débat en session plénière.

1. Les problèmes objectifs auxquels nous sommes confrontés

Sur un point - et j'espère qu'il y en aura encore d'autres aujourd'hui - nous sommes d'accord: la situation actuelle ne répond pas à l'objectif de l'art. 8A en matière de libre circulation des personnes que vous et nous avons voulu réaliser déjà pour le 1er janvier 1993.

Quelles en sont les raisons?

1. Les mesures d'accompagnement préparées par les enceintes Intergouvernementales, comme d'ailleurs la Convention de Schengen, ne sont pas encore en place; tous les Etats membres considèrent que ces mesures constituent des préalables indispensables à l'ouverture des frontières intérieures dans le domaine de la circulation des personnes.

Sans me prononcer ici sur la question de savoir si juridiquement, ces mesures constituent ou non des conditions préalables à la suppression des contrôles sur les personnes, il faut avouer que politiquement elles sont considérées comme telles.

A ce sujet, j'aimerais souligner un élément important que j'ai déjà soumis à votre attention en février: l'évolution en Europe de l'Est qui a fait peser sur la Communauté une nouvelle pression migratoire dont on ne peut pas ne pas tenir compte et qui a donné une nouvelle dimension, inconnue en 1985, à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures. Ainsi p.ex., entre 1985 - présentation par la Commission de son Livre blanc - et 1993, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté sans cesse:

en 1985 ont été enregistrées dans la Communauté 136.800 nouvelles demandes d'asile. A partir du 1988/89, ce chiffre a commencé à augmenter pour atteindre en 1991 le nombre de 450.000 nouvelles demandes d'asile, soit une augmentation de plus de 300 %. La situation en ex-Yougoslavie a encore accru spectaculairement le nombre des personnes cherchant refuge dans la Communauté. Ainsi p.ex., en Allemagne seule, en 1992, il y avait 450.000 nouvelles demandes d'asile auxquels il faut ajouter 250.000 personnes déplacées nouvellement arrivées.

Il va de soi que cette évolution - ou plutôt "révolution" - a contribué considérablement aux retards dans l'élaboration des mesures d'accompagnement nécessaires à la suppression des contrôles sur les personnes aux frontières intérieures. Egalement aux frontières méridionales la pression migratoire a augmenté.

De problèmes aussi nouveaux et imprévisibles et par dessus tout cruciaux ne pouvaient pas surgir dans les domaines de la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux.

Dans la période de récession à laquelle nous sommes confrontées la nouvelle pression migratoire a également mené à un changement de l'opinion publique à l'égard de la problématique générale de l'immigration. Tout en soulignant que la Communauté et les Etats membres doivent respecter entièrement leurs obligations morales et juridiques à l'égard des personnes cherchant refuge pour des raisons justifiées, il n'en reste pas moins que les moyens disponibles pour répondre à cette responsabilité ne sont pas illimités.

Il convient aussi de mentionner la profonde préoccupation de l'opinion publique pour le problème de la sécurité: drogues, terrorisme et criminalité organisée. Il est certain que nos citoyens sont en faveur d'une libre circulation, mais sans que la sécurité dans l'espace sans frontières y soit sacrifiée. Ils attendent donc également des mesures d'accompagnement effectives.

2. En outre, les gouvernements de certains Etats membres appuyés par leur parlement n'ont pas accepté et n'acceptent malheureusement pas - pas encore - que l'art. 8A impose l'obligation de supprimer les contrôles à l'égard de toute personne quelle que soit sa nationalité, mais considèrent qu'il ne vise que les citoyens européens.

Cette querelle subsistante vous est suffisamment bien connue.

3. Enfin, à côté de ces problèmes essentiellement politiques, il y a un aspect d'ordre technique relatif aux difficultés de l'adaptation des infrastructures des aéroports en vue de la suppression des contrôles des personnes à l'égard des passagers de vols intracommunautaires: à la plupart des aéroports, la suppression de ces contrôles n'est possible que par une séparation physique des flux de voyageurs intracommunautaires et internationaux impliquant une répartition de l'aéroport en deux zones.

Il s'agit là d'adaptations des infrastructures d'une grande envergure, qui doivent être réalisées en fonction de:

- l'infrastructure existante: de très grands problèmes surgissent surtout aux aéroports qui ne disposent que d'un terminal où les contrôles sont centralisés;
- la nature du trafic: les volumes des traffics intracommunautaires et internationaux jouent un grand rôle: à un aéroport qui ne reçoit que quelques vols intracommunautaires par jour, les choses seront vite réglées. Mais à la plupart de nos aéroports, le pourcentage du trafic intra-communautaire est beaucoup plus élevé: à Schiphol: 64 %, à Francfort: 47 %, à Heathrow: 57 %, à Madrid 77 %, à Paris 71 %, à Fiumicino 70 %;
- le volume du trafic: en chiffres absolues, le nombre des voyageurs concernés est énorme: quelques exemples: le nombre de passagers par an est de: 17 mio à Schiphol, 30 mio à Francfort, 43 mio à Heathrow, 17 mio à Madrid, 26 mio à Paris, 18 mio à Fiumicino. Il est évident que l'on ne peut pas tout simplement fermer un aéroport pour la durée des travaux d'adaptation. Ils doivent donc être réalisés à des aéroports en plein fonctionnement ce qui ralentit l'exécution de ces travaux.

Ces difficultés techniques ne peuvent pas servir de prétexte à ne rien faire. Si la volonté politique existe, elles sont surmontables.

Dans ce contexte des difficultés techniques, je vous rappelle que les organisations des aéroports ont, dès le début, estimé que ces travaux d'infrastructure nécessaires à la réalisation de l'objectif de l'art. 8A prendraient 5 ans à compter de l'instrument visant la suppression des contrôles.

Ainsi, le régime des aéroports a été fixé, par la Convention de Schengen, en juin 1990. Pour les Douze, le texte du projet de convention "frontières extérieures" n'a été finalisé qu'en cours de 1991.

Permettez-moi d'ailleurs de souligner que l'inclusion de principe des aéroports dans l'exercice de la suppression des contrôles aux frontières intérieures est un grand pas en avant et un vrai défi. En effet, les aéroports sont à la fois frontière intérieure et extérieure. Vu les difficultés pratiques qui en découlent, dans deux espaces sans frontières intérieures, le Benelux et l'Union nordique, les aéroports ont été tous simplement définis comme "frontières extérieures"...

En résumé: nous restons confrontés à trois problèmes majeurs:

- le premier: politique: la mise en place des mesures d'accompagnement et notamment les contrôles aux frontières extérieures et le SIE.
- le deuxième: juridico-politique: la portée de l'art. 8A en matière de circulation des personnes;
- le troisième: technique: l'adaptation nécessaire des infrastructures aéroportuaires.

Ces trois problèmes doivent être résolus afin de pouvoir réaliser pleinement l'objectif de l'art. 8A en matière de circulation des personnes tel qu'interprété par vous et par la Commission. Du fait

qu'il s'agit de problèmes de nature différente, il est évident que des solutions appropriées à chacun de ces problèmes doivent être trouvées et qu'il n'y a pas de solution unique!

Permettez-moi enfin, dans le contexte des problèmes rencontrés, de vous soumettre encore la réflexion suivante sur l'importance de l'objectif de l'art. 8A dans le domaine de la libre circulation de personnes:

La suppression des contrôles sur les personnes est un élément important pour les citoyens. Toutefois, elle n'est pas la clef de voûte de la libre circulation des personnes mais plutôt son achèvement et un de ses éléments les plus voyants pour tout un chacun.

En effet, l'essentiel de la libre circulation des personnes, c'est le droit des citoyens de se rendre vers un autre Etat membre et de s'y établir. Ce droit est désormais acquis pour tous les ressortissants communautaires. Cette liberté de circulation a été pleinement réalisée dans tous ses aspects. Ainsi p.ex., par les trois directives sur le droit de séjour généralisé de juin 1990 le droit de s'établir dans un autre Etat membre des travailleurs salariés et indépendants a été étendu à tous les autres ressortissants communautaires n'exerçant pas une activité économique.

Les réglementations indispensables dans ce contexte en matière notamment de reconnaissance de diplômes et de sécurité sociale sont en places. La suppression des contrôles sur les bagages des voyageurs intra-communautaires a même déjà été réalisée entretemps.

Ce n'est que le "finishing touch", la suppression des contrôles sur les personnes lors du passage d'une frontière intérieure, qui manque et qui doit maintenant être réalisé.

II. Progrès réalisés (depuis mi-février) et perspectives confirmées

Lors de mes interventions en janvier et février, je vous ai déjà exposé que, malgré les problèmes cités ci-dessus, la situation en pratique aux frontières intérieures, sans être satisfaisante, n'est pas mauvaise et qu'en particulier aux frontières terrestres, l'objectif de l'art. 8A a déjà été réalisé de facto, dans une très large mesure. J'avais également montré un certain optimisme sur nos perspectives.

Quels ont été les progrès réalisés depuis notre dernière rencontre d'il y a à peine un mois et demi sur les trois problèmes? Et est-ce que certaines perspectives ont été confirmées entretemps?

1° Schengen: la convention d'application

Les parlements néerlandais et belge viennent de ratifier la Convention d'application de l'Accord de Schengen. Il ne manque donc que la ratification allemande pour permettre l'entrée en vigueur de cette convention. La Grèce n'a pas encore ratifié - ce qui résulte du fait qu'elle n'a adhéré qu'en novembre 1992 - mais cela n'empêche pas l'application de la convention Schengen entre les 8 Etats membres concernés.

Je peux vous indiquer que les travaux au parlement allemand sont en bonne route et on prévoit une décision sur la ratification de la convention de Schengen pour juin/première moitié de juillet. Ainsi, et évidemment sans vouloir préjuger du pouvoir du parlement allemand de ratifier ou non cette Convention, je constate qu'elle pourrait entrer en vigueur juste après l'été.

A ce propos, je me permets de remarquer que les ratifications ont été précédées par un examen approfondi de la Convention de Schengen par les parlements nationaux, examen auquel vous les aviez invités - à juste titre -, par votre résolution du 19 novembre 1992 sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen.

2° les trois Etats membres non-Schengen et l'art. 8A

En ce qui concerne les trois Etats membres non-Schengen, soit de nouveaux progrès ont été réalisés, soit des perspectives ont été confirmées lors de contacts bilatéraux au plus haut niveau.

IRL:

L'Irlande déjà lié par le Common Travel Area au UK, a introduit au 1er mars la "Blue-wave" à ses frontières avec les autres Etats membres, aussi bien à ses ports maritimes qu'à ses aéroports: ainsi, les ressortissants communautaires en provenance d'autres Etats membres sont admis sur le territoire irlandais sur simple présentation de leur passeport fermé.

En outre, le Ministre de la Justice irlandais a déclaré - et je cite - "que cela est un pas dans la bonne direction, c.à.d. vers une circulation sans contrôles dans le marché intérieur. Notre objectif est la libre circulation sans contrôles aux frontières intérieures dans la Communauté européenne".

UK:

Les responsables britanniques viennent de confirmer la possibilité de l'introduction de la "blue-wave" plus tard en 1993 aux ports maritimes, pour les ferries "trans-Manche". Cette "blue-wave" serait également appliquée au tunnel sous la Manche.

A ma demande, les autorités britanniques ont également entamé l'examen de l'introduction de cette "wave" aux aéroports régionaux pour les vols intra-communautaires.

DK:

Les responsables politiques danois m'ont informé que la suppression des contrôles de toute personne quelle que soit sa nationalité ne leur posera pas de problèmes, à condition que les mesures d'accompagnement essentielles soient mises en place. En plus, ils ont annoncé

l'introduction de la "blue-wave" aux ports maritimes et à la frontière terrestre avec l'Allemagne le plus vite possible. A cet effet, ils prévoient des couloirs vert et rouges, le couloir vert étant réservé aux ressortissants communautaires qui pourront y passer sans être contrôlés systématiquement.

3° Les aéroports

Les travaux récents au sein du groupe de Schengen ont montré que presque tous leurs aéroports pourront respecter, par l'adaptation de leurs infrastructures en temps utile, la date de décembre 1993. Il semble qu'à ce stade, des 210 aéroports "internationaux" de Schengen il n'y ait que 5 dont trois substantiel en volume de trafic passagers où les travaux d'infrastructure ne seront probablement pas réalisés avant cette date. Un examen est en cours pour voir si à ces cinq aéroports, dans l'attente de l'achèvement de ces travaux, la suppression des contrôles sur les passagers intra-Schengen ne peut pas être réalisée par des procédures administratives transitoires.

En résumé: il convient de constater qu'en comparaison, avec la situation mi-février:

- grâce à de nouvelles ratifications, l'entrée en vigueur de la convention de Schengen est désormais rendue très probable; cette entrée en vigueur est prévue pour juste après l'été;
- deux des trois Etats membres non-Schengen se rapprochent des implications de notre interprétation de l'art. 8A du Traité; entretemps, l'Irlande a déjà introduit la "Blue-wave", le UK et le DK le feront - partiellement - dans un avenir proche.

III. Approches possibles - choix de la Commission

La réalisation de l'objectif de l'art. 8A dans le domaine de la libre circulation des personnes est important. Les problèmes auxquels nous sommes confrontés doivent être surmontés. Dans la recherche des solutions les plus appropriées, nous prenons en considération les messages soumis aussi bien par vous, PE, et par les Etats membres que par les citoyens.

La définition de l'approche à suivre désormais dépend de trois facteurs :

- primo: de la nature des problèmes à résoudre;
- secundo: des progrès déjà réalisés et à attendre des processus en cours, et
- tertio: des résultats que l'on peut attendre de chacune des approches envisageables.

Dans mon introduction, j'avais annoncé que je parlerai avec franchise.

A l'égard de la procédure envisagée par le PE, la Commission pourrait sans doute répondre en décidant d'entamer maintenant des procédures d'infraction contre tous les Etats membres et/ou en présentant des initiatives législatives en la matière.

Toutefois, la Commission estime que, à ce stade, de telles initiatives n'apporteraient pas de progrès aux citoyens: ces initiatives ne les garantissent d'aucune façon, dans un bref délai, la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Convaincu que votre souci - comme d'ailleurs le nôtre - est de contribuer à assurer le plus tôt possible la pleine libre circulation des personnes dans le marché intérieur, je crois que vous pourrez partager l'analyse qui suivra et approuver la stratégie que la Commission a fait sienne.

Première approche possible: Procédure d'infraction (art. 169 ou Traité)

Quelles seraient les mérites d'une telle approche conflictuelle au sens d'une procédure d'infraction?

Sans doute, cette approche mettra la Commission à l'abri à l'égard du PE. Toutefois, elle estime qu'à ce stade cette approche n'a que des inconvénients.

En premier lieu, il serait désormais impossible de mettre sous pression les Etats membres en ce qui concerne la mise en place des mesures d'accompagnement.

En deuxième lieu, l'opinion publique pourrait prétendre qu'une fois de plus les décisions prises au niveau communautaire ne tiennent pas compte de la réalité politique: comme je vous ai expliqué, la constellation politique internationale actuelle et l'état préoccupant de la sécurité dans nos pays sont des facteurs qui plaident en faveur pour que l'ouverture des frontières intérieures aille de pair avec de mesures d'accompagnement.

A ce stade, je considère comme inapproprié l'utilisation d'une procédure d'infraction.

Deuxième approche: Présentation d'initiatives législatives par la Commission

La présentation d'initiatives législatives par la Commission dépend de l'existence de compétences communautaires.

Quelles sont ces compétences en matière des mesures d'accompagnement à la suppression des contrôles sur les personnes? Il s'agit là d'une question capitale pour la définition de l'approche à suivre.

1. Liste "positive"

Il y a d'abord une liste de sujets à l'égard desquels il y a, à mon avis, des compétences communautaires; ces sujets sont les suivants:

- 1° la définition des frontières intérieures et extérieures (aéroports, ports maritimes);
- 2° le principe de l'interdiction d'exercer des contrôles frontaliers sur les personnes aux frontières intérieures;
- 3° l'exception : une clause de sauvegarde (réintroduction temporaire des contrôles frontaliers en cas de menace grave de l'ordre public ou de la sécurité nationale ...);

- 4° le champ d'application territorial (p. ex. applicabilité ou non aux territoires non-européens);
- 5° le droit de circuler des ressortissants de pays tiers, sur base de leur titre de séjour ou d'un visa.

Plusieurs points [1°, 4° et 5°] sont couverts par le projet de convention "frontières extérieures". Par contre, les points [2° et 3°], relatifs à l'interdiction d'exercer des contrôles frontaliers, ne sont pas couverts jusqu'ici par des initiatives intergouvernementales : ces points sont au coeur même de la discussion sur (l'interprétation de) l'art. 8A.

Afin de compléter le tableau, il convient de mentionner ici qu'en ce qui concerne les mesures d'accompagnement essentielles relatives aux biens transportés par des voyageurs, la compétence communautaire étant hors de doute, la Commission a présenté des propositions législatives adoptées entretemps par le Conseil (règlement "bagages", directive "armes", directive "restitution de biens culturels"; règlement "contrôle à l'exportation de biens culturels").

2. Liste "négative"

Une compétence communautaire en ce qui concerne les sujets suivants est à considérer actuellement comme exclu:

- 1° coopération policière (e.a. poursuite et observation trans-frontalières);
- 2° lutte contre le terrorisme;
- 3° entraide judiciaire en matière pénale (e.a. commissions rogatoires) et extradition;
- 4° ne bis in idem, transmission de l'exécution de jugements répressifs;
- 5° aspects pénaux de la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants;
- 6° SIE (y compris la protection des données à caractère personnel dans ce contexte).

3. Liste "grise"

Et enfin, à côté de ces listes positive et négative, il y a une liste grise de sujets à l'égard desquels l'étendue de la compétence communautaire est incertaine.

Surtout si on se réfère au troisième pilier du Traité de Maastricht, une compétence communautaire ne serait identifiable qu'à l'égard de certains aspects bien délimités; cette identification nécessitant encore un examen plus approfondi concerne les sujets suivants :

- le droit d'asile :

la seule compétence communautaire dans le contexte de la suppression des contrôles aux frontières intérieures concernerait la répartition de la responsabilité pour le traitement de demandes d'asile.

Cet aspect est couvert par la Convention de Dublin déjà ratifiée par la moitié des Etats membres.

- le franchissement des frontières extérieures : ce thème est couvert par le projet de convention "frontières extérieures".

- politique des visas : ce thème est couvert par le projet de convention "frontières extérieures".

L'Art. 100C ne communautariserait que les listes des pays tiers soumis ou non à l'obligation de visa et le modèle uniforme de visa.

Quels seraient les mérites de la présentation, à ce stade, de propositions législatives par la Commission ?

Il va de soi que de telles propositions vous permettraient de jouer pleinement votre rôle dans le processus législatif. Mais elles ne garantiraient aucun progrès pour les citoyens à bref délai.

D'éventuelles propositions dans le domaine de la circulation des personnes ne pourront être basées que sur les art. 100 ou 235 du traité qui nécessitent tous les deux l'unanimité du Conseil. Vu la position actuelle de certains Etats membres, cela ne semble pas réaliste.

En plus, même dans l'interprétation la plus large des compétences communautaires, toutes les matières visées ci-dessus ne pourront pas être couvertes par des propositions de directives. Ainsi, l'adoption des propositions à présenter par la Commission ne suffirait pas en soi pour ouvrir les frontières intérieures. En effet, en particulier la mise en place du SIE (les instruments concernés sont encore en voie de préparation !) est considérée par les Etats membres comme un préalable indispensable à la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

L'approche choisie par la Commission

Vu ces circonstances et leurs implications décrites ci-dessus, je suis enclin à m'orienter vers la ligne d'action suivante :

- Dans une première phase, la Commission poursuivra son approche politique et pragmatique : au lieu de se lancer maintenant dans des initiatives législatives et/ou judiciaires qui ne peuvent pas assurer du succès à bref délai et qui, par contre, pourraient s'avérer être contre-productives, elle a déjà pris et prendra encore un éventail d'initiatives politiques.

Ces initiatives visent à exercer une pression constante pour que les progrès annoncés par les Etats membres pour 1993 soient effectivement concrétisés: il s'agit, d'une part, de l'entrée en vigueur de la Convention Schengen prévue pour mi-1993 et l'application de son système aux aéroports prévue pour décembre 1993 et, d'autre part, des facilitations des contrôles par les Etats membres non-Schengen.

Ces initiatives concerneront aussi la suppression des contrôles de sortie et des contrôles effectués par les transporteurs aériens et maritimes qui constituent également des obstacles à la libre circulation des personnes et qui devront donc disparaître.

Parallèlement, au cours de cette période, une étude sera consacrée à la vérification de la situation factuelle aux frontières intérieures, couvrant aussi bien les contrôles sur les personnes que sur les marchandises.

- Compte tenu des échéances que je viens de vous exposer pour la première phase, il est difficile à ce stade d'apprécier le moment du passage à la deuxième phase.

Aujourd'hui, il me semble qu'après l'été s'avérerait être le moment le plus approprié pour évaluer les progrès réalisés.

Mais, en tout état de cause, si le progrès était insuffisant pour nous convaincre que désormais une dynamique positive s'est enclenchée, la Commission devra faire un bilan des démarches entreprises et décider des mesures à prendre, soit de caractère législatif, soit judiciaire, soit les deux. Evidemment, d'éventuelles initiatives législatives devront respecter les limites des compétences communautaires telles que décrites ci-dessus.

C'est vrai que, comme je viens de vous l'exposer, de telles initiatives ne produiront pas par elles-mêmes les résultats souhaités par nous tous à bref délai. C'est pourquoi la Commission préfère une dynamique de progrès fondée sur des initiatives politiques pour les mois à venir; cette stratégie me semble aujourd'hui la seule à pouvoir assurer des nouveaux progrès. Mais s'il s'avère, au cours de la deuxième moitié de cette année, qu'aucun progrès n'est plus possible par cette voie politique, la Commission devra faire et fera appel à ces autres initiatives.

Il y a encore un aspect qui mérite une attention particulière:

il est vrai que la situation aux frontières entre Schengen et les trois autres Etats membres ne correspondra pas à l'objectif de l'art. 8A, avec des contrôles de l'un et de l'autre côté de ces frontières. Mais cela est la conséquence de la position des Etats membres en matière des mesures d'accompagnement: comme je viens de vous l'exposer, tous les Etats membres estiment que l'ouverture des frontières intérieures est conditionnée par la mise en place des mesures d'accompagnement. De cette

position découle que les Etats membres de Schengen estiment devoir maintenir des contrôles à leurs frontières qui sont extérieures par rapport à la partie du territoire communautaire dans laquelle des mesures d'accompagnement ont été mise en place. Dans la même logique, en l'absence des mesures d'accompagnement des Douze, les trois autres Etats membres maintiennent des contrôles à leurs frontières.

Aussi bien pour ce qui concerne Schengen que pour ce qui est des trois autres Etats membres, ces contrôles seront effectués à l'égard des ressortissants communautaires sans aucune discrimination. Ainsi, p.ex. à l'entrée du territoire Schengen, tous les ressortissants communautaires qu'ils soient Schengenois ou non seront soumis au même contrôle.

En plus, par rapport aux contrôles actuels, les Etats membres Schengen ne renforceront pas les contrôles à leurs frontières extérieures qui sont des frontières intérieures de la Communauté. Conformément au texte de la Convention Schengen, les ressortissants communautaires peuvent en principe passer ces frontières sur simple présentation de leur passeport ou carte d'identité en cours de validité. La situation actuelle y sera donc maintenue, ni moins, ni plus.

De l'autre côté de la Manche, la Blue-wave est déjà appliquée par l'Irlande, aux ports maritimes et aux aéroports, et pourra être appliquée au cours de l'année par le UK aux passagers des ferries.

J'ai pris des contacts pour voir également si les Etats membres de Schengen pourraient accepter qu'à l'entrée sur leur territoire en provenance du Royaume-Uni et de l'Irlande cette wave se fasse également avec un passeport fermé. Une différenciation devrait peut-être être envisagée selon qu'il s'agit des ports maritimes ou des aéroports. Cette question est en train d'être examinée et la Commission essaiera de trouver une solution dans le sens d'une possible convergence graduelle des systèmes des contrôles effectués aux frontières extérieures par Schengen d'une part, et l'Irlande et le Royaume-Uni d'autre part.

CONCLUSION

Avec votre résolution de février, vous avez donné une nouvelle impulsion politique très importante pour que l'objectif de l'art. 8A soit réalisé également dans le domaine de la libre circulation des personnes, et cela à bref délai.

Ainsi, vous avez exercé une grande pression non seulement sur la nouvelle Commission mais également sur les Etats membres.

Bien que cela puisse vous étonner, je m'en félicite vivement. En effet, cette pression a contribué à une mise à jour par toutes les parties concernées de leur position respective et aux Etats membres d'avancer dans la bonne direction.

Ainsi, cette pression me semble une contribution utile aussi pour l'avenir à réaliser l'objectif de l'art. 8A en 1993. Je suis convaincu - si vous me permettez l'expression - que parfois une menace est plus efficace que sa concrétisation.

Je suis convaincu que seuls les efforts réunis - donc non-confluctuels - du PE et de la Commission, aussi que des Etats membres, seront en mesure de compléter dans un avenir pas trop éloigné, l'objectif de l'art. 8A.

• • •

**EXTRAIT DU RAPPORT DE L'ORGANE INTERNATIONAL
DE CONTRÔLE DES STUPÉFIANTS POUR 1992,**

NATIONS UNIES, NEW-YORK, 1992

F. Europe

212. Il est urgent que les nouveaux Etats indépendants d'Europe qui faisaient partie de l'ancienne Union des Républiques socialistes soviétiques ou de l'ancienne Yougoslavie soient intégrés le plus rapidement possible dans le système des traités internationaux de contrôle des drogues. La Slovénie est déjà devenue partie à la Convention de 1961, à la Convention de 1971 et à la Convention de 1988. Il faut espérer que les autres nouveaux Etats indépendants suivront cet exemple. L'Organe et le PNUCID fournissent une assistance aux nouveaux gouvernements en ce qui concerne les procédures à suivre et d'autres questions juridiques et administratives.

213. Outre la Slovénie, l'Irlande est devenue partie à la Convention de 1971 et l'adhésion de l'Albanie, de l'Autriche, de la Belgique, du Liechtenstein, des Pays-Bas, de la Roumanie et de la Suisse est imminente.

214. La Convention de 1988 a été ratifiée par le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, le Portugal et la Slovénie, ce qui porte à 15 le nombre d'Etats européens parties à cette Convention.

215. Dans la majorité des anciens pays socialistes d'Europe orientale, dans les Etats Baltes et dans les Etats membres de la CEI, l'abus des drogues n'a pas encore atteint le niveau qu'il a atteint en Europe occidentale. Les changements profonds qui se sont produits récemment en Europe de l'Est risquent cependant d'avoir des répercussions sur la situation de l'abus et du trafic illicite dans l'ensemble de l'Europe.

216. Dans le passé, la fabrication, l'exportation, l'importation, le commerce interne et la distribution des produits pharmaceutiques dans les pays d'Europe de l'Est étaient le monopole de l'Etat. Les stupéfiants et les substances psychotropes étaient fabriqués par un petit nombre d'entreprises d'Etat dont une seule était généralement autorisée à exporter et à importer des produits pharmaceutiques. Au cours des dernières années, des douzaines de fabricants nouveaux et des centaines de sociétés commerciales nouvelles ont commencé à s'occuper de produits pharmaceutiques. Il importe d'empêcher les économies de marché d'être exploitées par des sociétés peu scrupuleuses. Dans l'intérêt de la santé publique et du système international de contrôle des drogues, il faudrait limiter le nombre de licences délivrées pour la fabrication et le commerce de stupéfiants et de substances psychotropes afin de permettre un contrôle efficace de ces activités. Le renforcement de l'administration nationale de contrôle des drogues est également nécessaire. En effet, le petit nombre de fonctionnaires qui, dans l'ancien système pouvaient contrôler efficacement les activités d'un certain nombre d'entreprises pharmaceutiques d'Etat et un système encore plus simple pour le commerce extérieur des produits pharmaceutiques, ne sera pas en mesure de s'acquitter de responsabilités accrues.

217. L'Organe invite les gouvernements des pays d'Europe occidentale à fournir l'assistance nécessaire aux anciens pays socialistes de la région, sur une base bilatérale ou multilatérale, pour envisager de créer ou de renforcer, en priorité, des administrations pour le contrôle des stupéfiants.

218. Avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen le 1er janvier 1993, les personnes, les biens, les services et les capitaux peuvent se mouvoir librement à l'intérieur de la CEE. Les Etats membres de cette communauté sont encouragés à renforcer les mécanismes de contrôle et les frontières

extérieures de la communauté ainsi que les systèmes de détection et de répression des délits et les systèmes de contrôle à l'intérieur des pays eux-mêmes.

219. Une directive du Conseil de l'Europe adoptée en juin 1991 oblige les Etats membres à introduire, au 1er janvier 1993, des mesures contre l'utilisation du système financier pour le blanchiment de l'argent. L'Accord sur l'espace économique européen conclu entre les Etats membres de la CEE et les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) devait être ratifié le 1er janvier 1993; après cette date, la même directive devait également s'appliquer aux Etats membres de l'AELE.

220. L'Organe note avec satisfaction les directives de la CCE concernant le contrôle du commerce des précurseurs, la prévention du blanchiment de l'argent et la mise en place d'un système d'information douanière permettant aux services des douanes des Etats membres de la CEE d'envoyer des messages codés concernant des activités dont il y a lieu de penser qu'elles portent sur la contrebande de drogue et des certificats d'exportation dont tout indique qu'ils sont frauduleux.

221. En juin 1992, le principe de la création d'un Centre européen de contrôle des drogues et de la toxicomanie a été adopté. Le but de ce centre sera de comparer et de compiler les données reçues des autorités compétentes et de fournir des informations fiables et comparables.

222. Le groupe Pompidou du Conseil de l'Europe a continué à s'efforcer en priorité d'accroître la coopération intra-européenne, accordant sa coopération technique à de nouveaux pays et établissant un plan d'action pour surveiller l'application des principaux domaines de la première Conférence ministérielle paneuropéenne sur la coopération en matière d'abus des drogues, qui s'est tenue à Oslo les 9 et 10 mai 1991.

223. Des efforts nouveaux ont été déployés pour renforcer les programmes régionaux de réduction de la demande de drogue au moyen, notamment, du Plan européen de lutte antidrogue qui a été adopté par le Conseil de l'Europe. Le Comité nordique sur les stupéfiants réalise un plan d'action triennal qui comporte de nombreuses mesures concernant la réduction de la demande. Des activités conjointes des services de douane et de police prévoient la mise en place d'officiers de liaison des pays nordiques dans un certain nombre de pays producteurs et de transit.

224. Un groupe de coopération formé de fonctionnaires chargés du contrôle dans les ports de la Méditerranée orientale a été mis en place sur le modèle du groupe des aéroports qui fonctionne depuis plusieurs années. On a poursuivi les activités visant à améliorer les données sur l'abus des drogues; une étude pilote sur la demande en matière de premier traitement a permis de mettre en place une base possible pour les systèmes de rapports sur les traitements. Des projets analogues visent à améliorer le rassemblement de données sur les arrestations par la police, les accidents non mortels et les techniques d'étude.

225. La coopération internationale se renforce. Il y a eu de nombreuses initiatives et de nombreux projets du PNUCID. Un projet de formation réalisé par le PNUCID, en coopération avec le CCC et l'OIPC/Interpol permet de former des fonctionnaires de pays situés sur l'itinéraire des Balkans. L'OIPC/Interpol a mis au point un programme appelé pro-Balkan, qui a commencé

à fonctionner en 1990. Un centre douanier européen pour la coordination et l'échange de renseignements a été mis en place par le CCC à l'Institut criminologique des douanes (ZKI) de Cologne.

226. Le cannabis continue à être la principale drogue faisant l'objet d'un abus dans l'Europe dans son ensemble bien que l'attention se porte de plus en plus, dans certains pays, sur d'autres drogues illicites notamment l'héroïne et la cocaïne. Les quantités de cannabis saisies en Europe sont restées stables mais les saisies de résine de cannabis ont augmenté. Le Maroc continue à être la principale source de résine de cannabis pour la plupart des pays européens même si des envois illicites de résine de cannabis d'origine libanaise pesant plusieurs tonnes sont de temps à autre saisis; des quantités plus faibles arrivent par l'itinéraire des Balkans ou par fret maritime de l'Asie du Sud-Ouest.

227. La situation en ce qui concerne l'abus d'héroïne varie selon les pays mais on a pu observer une tendance à la hausse de la consommation ainsi que des décès par surdose d'héroïne dans certains pays.

228. Plusieurs pays de la région ont fait état de l'augmentation des quantités d'héroïne saisies. L'héroïne arrive sur les marchés illicites d'Europe, en provenance essentiellement de l'Asie du Sud-Ouest ainsi que du Proche et du Moyen-Orient, passant en transit par la République islamique d'Iran, la Turquie, la Bulgarie puis la Yougoslavie. On estime que 70 % à 80 % de l'héroïne passe par les Balkans. Du fait des désordres qui règnent dans les anciennes républiques de Yougoslavie, l'itinéraire suivi par les trafiquants d'héroïne s'est parfois détourné de l'itinéraire traditionnel par les Balkans qui commence à Istanbul, traverse la Bulgarie et la Yougoslavie et arrive en Autriche. On a constaté qu'un itinéraire de transit passant par la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie puis la Tchécoslovaquie est de plus en plus utilisé par les trafiquants d'héroïne. Les Républiques caucasiennes sont également utilisées comme point de transit. La Grèce est également devenue un important pays de transit dans la région : 272 kg d'héroïne ont été saisis en 1991 contre seulement 84 kg en 1990 et 35 kg en 1989. L'héroïne est généralement transportée de Grèce en Italie sur des bacs transbordeurs. Chypre reste une plaque tournante importante.

229. On a observé dans de nombreux pays de la région une augmentation nette de la consommation de cocaïne. Jusqu'ici, le crack ne semble avoir été utilisé que de manière sporadique.

230. Les quantités et les fréquences des saisies de cocaïne sont en augmentation. La cocaïne arrive surtout d'Amérique du Sud en Europe du Sud où un certain nombre de laboratoires illicites de raffinage de cocaïne ont été découverts. Pour l'essentiel, les opérations concernant la cocaïne impliquent des trafiquants latino-américains mais il apparaît que des passeurs d'héroïne africains transportent de plus en plus souvent aussi de la cocaïne. Des quantités croissantes d'héroïne arrivent en Europe après avoir transité par des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Nord. Le Portugal et l'Espagne continuent à être des centres de distribution importants.

231. L'abus d'amphétamines, y compris le MDMA hallucinogène (plus connu sous le nom d'"ecstasy" ou de "XTC"), est répandu en Europe. Dans les pays nordiques, les amphétamines continuent à être les drogues dont la consommation est la plus importante. D'après certains rapports, des laboratoires clandestins ont commencé, après le décès de plusieurs personnes causé par des abus de MDMA, à fabriquer du méthylènedioxyamphétamine (MDA), un dérivé amphétaminique analogue

également connu sous le nom de ténanfétamine. Les Pays-Bas et la Pologne sont apparemment les principaux fournisseurs d'amfétamines dans la région. Il apparaît que des quantités importantes de pémoline fabriquées légalement sont détournées en Europe vers les circuits illicites et introduits en Afrique en contrebande (voir par. 69 à 72 ci-dessus).

232. Le LSD semble faire sa réapparition, du moins dans certains pays, comme le montre la multiplication par quatre des nombres de saisies dans la région en 1991. La France et le Royaume-Uni ont fait état de la saisie de quantités particulièrement importantes de LSD. Il semblerait que l'une des principales sources du marché illicite de la région soit aux Pays-Bas.

233. On a relativement peu de documentation et de rapports sur l'abus des substances hypnotiques, sédatives et d'agents anxiolytiques, mais la dépendance à l'égard de ces médicaments semble exister dans la plupart des pays de la région. On sous-estime souvent l'ampleur de la pharmacodépendance ainsi que tous les problèmes de santé publique et les problèmes sociaux qui s'y rattachent. La politoxicomanie, généralement associée à l'abus d'alcool, est commune dans la plupart des pays de la région. L'éphédrine, un précurseur soumis aux contrôles aux termes de la Convention de 1988 continue à faire l'objet d'abus dans plusieurs pays.

234. Pour l'instant, la législation de l'ancienne Union soviétique est appliquée dans les pays Baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie); des efforts sont cependant actuellement déployés en vue de mettre au point des systèmes juridiques nationaux avec l'assistance du PNUCID. Les pays Baltes reçoivent également une assistance du Comité nordique des stupéfiants et de certains pays d'Europe occidentale.

235. Il est difficile de se faire une idée claire de l'ampleur de l'abus des drogues dans les divers Etats membres de la CEI. L'évaluation de l'ampleur des problèmes de drogue est gênée par la législation et les procédures administratives de l'ancienne Union soviétique, qui sont appliquées encore aujourd'hui dans les nouvelles républiques. Ni le petit nombre de toxicomanes enregistrés (personnes reconnues comme étant pharmacodépendantes) ni le nombre des délinquants en matière de drogue (personnes trouvées en possession de quantités de stupéfiants supérieures aux montants définis comme "négligeables" par l'ancien Comité permanent des stupéfiants) ne reflètent l'étendue réelle du problème de l'abus des drogues. Seul un rassemblement systématique des données et des études épidémiologiques permettrait d'ajouter foi aux rapports selon lesquels il y aurait entre 1 et 2 millions de toxicomanes dans les Etats membres de la CEI.

236. La consommation de stupéfiants d'origine naturelle (préparations et extraits de Cannabis sativa et de Papaver somniferum) produits sur les territoires des Etats membres de la CEI semble constituer un problème. L'abus des drogues synthétiques et de drogues provenant d'autres pays est négligeable en comparaison.

237. Il est prouvé que le cannabis et la résine de cannabis sont consommés dans la majorité des Etats membres de la CEI, mais à des degrés très variables. En Asie centrale, à l'est de la Fédération de Russie et dans le Caucase du Nord, où le cannabis pousse à l'état sauvage sur des superficies énormes, cet abus est certainement plus fréquent que dans d'autres régions.

238. Le cannabis est cultivé dans les Etats européens membres de la CEI (Biélarus, Fédération de Russie et Ukraine), où de petites plantations sont souvent découvertes et détruites. Le cannabis poussant à l'état sauvage sur

environ 140 000 hectares au Kazakhstan et 6 000 hectares en Kirghizistan, la culture illicite du cannabis n'est pas nécessaire. L'éradication du cannabis pose des problèmes qui ne sont pas seulement techniques et financiers : dans la vallée Chu au Kazakhstan, le cannabis est la seule plante qui pousse dans le sable et son arrachage immédiat entraînerait un désastre écologique et transformerait la vallée en désert. Il y a un trafic illicite considérable de cannabis à l'intérieur des Etats membres de la CEI, la marchandise provenant d'Asie centrale, du Caucase du Nord et de la partie orientale de la Fédération de Russie et étant destinée à d'autres parties de l'ancienne Union soviétique. En outre, les Etats membres de la CEI servent de point de transit pour le transport de quantités illicites importantes de racines de cannabis provenant d'Afghanistan ou du Pakistan et destinées à des pays d'Europe occidentale.

239. Dans les Etats membres de la CEI, il y a deux formes d'abus des opiacés, toutes deux liées à la culture du Papaver somniferum. En Asie centrale, il y a une vieille tradition de consommation d'opium parmi les populations rurales du Tadjikistan, de l'Ouzbékistan et d'autres Etats membres du Sud de la CEI. Le pavot à opium est cultivé sur de petites surfaces, surtout dans les régions montagneuses des Etats membres de la CEI en Asie centrale. Les autorités ont détruit un certain nombre de ces superficies dans les régions les plus accessibles. Il ne semble pas qu'il y ait de grandes cultures ou de trafic illicite organisé d'opium dans ces régions.

240. L'abus des opiacés sous forme d'extraits de pavot est relativement nouveau au Bélarus, en Fédération de Russie et en Ukraine. L'extrait de paille de pavot est généralement absorbé par injection à l'état brut ou après transformation de sa teneur en morphine en héroïne. Ces préparations artisanales contiennent en général de la morphine, de l'acétylmorphine, de l'héroïne et des produits de la dégradation des alcaloïdes et d'autres parties de la plante. Rien n'indique qu'il y ait une fabrication clandestine à grande échelle : les préparations sont généralement fabriquées par les consommateurs eux-mêmes. Dans les pays européens membres de la CEI, il y a eu une très ancienne tradition de culture de la variété de Papaver somniferum appelée "pavot à huile" dont on utilise les graines dans des préparations culinaires. L'interdiction de la culture du pavot, qui est entrée en vigueur en 1987, n'est pas très populaire parmi les agriculteurs d'Ukraine et d'autres Etats membres de la CEI; ils n'appliquent donc pas toujours la nouvelle réglementation et la destruction de leurs champs de pavot par la police entraîne souvent des protestations. Il ne semble pas qu'il y ait un trafic illicite d'extraits de paille de pavot à grande échelle mais on note un certain trafic illicite de paille de pavot.

241. Dans certains Etats membres de la CEI, l'éphédrine est extraite de préparations pharmaceutiques et est transformée en éphédrone, produit plus puissant, chimiquement identique à la methcathinone qui est consommée aux Etats-Unis. Dans certaines républiques de l'Asie centrale, comme le Kirghizistan, l'éphédrine est extraite de l'Ephédra qui pousse à l'état sauvage.

242. Dans la plupart des Etats membres de la CEI, la législation et l'administration en matière de contrôle de drogue sont inadéquates. A la suite d'une mission exploratoire du PNUCID dans sept Etats membres de la CEI, en avril 1992, une assistance juridique a été fournie par le Programme à plusieurs nouveaux gouvernements pour l'élaboration de législations et de réglementations nouvelles. Une assistance internationale est nécessaire pour la mise en place d'une administration nationale pour le contrôle des drogues,

administration qui est pratiquement inexistante dans de nombreux Etats membres de la CEI. Depuis la dissolution du système soviétique, la plupart des nouveaux pays indépendants se sont trouvés sans services douaniers. Les nouvelles frontières internes ne sont pas contrôlées et les produits illégaux comme les drogues peuvent facilement circuler.

243. Dans de nombreux Etats membres de la CEI, il n'y a pas de structures pour le traitement et la réhabilitation sociale des pharmacodépendants et il y a souvent pénurie de personnel compétent dans ce domaine.

244. L'Organe a réalisé sa première mission en Albanie en 1992. Cette mission a permis de déterminer que l'Albanie est utilisée de plus en plus comme pays de transit pour les drogues illicites provenant du Moyen-Orient et destinées à l'Europe. L'administration du contrôle des drogues est déficiente et a un urgent besoin d'aide internationale.

245. En Autriche, les quantités d'héroïne, de cocaïne et de cannabis saisies ont à nouveau augmenté considérablement. Aux termes d'une loi nouvelle qui devrait entrer en vigueur au début de 1993, les personnes reconnues coupables de blanchiment d'argent sont passibles de peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison. Les banques autrichiennes ont accepté d'intensifier leurs efforts contre le blanchiment de l'argent, par exemple en limitant à l'équivalent de 200 000 schillings le montant en devises qui peut être déposé de manière anonyme; aucune limite n'a cependant été établie sur les montants en monnaie locale qui peuvent être déposés de manière anonyme.

246. L'activité du trafic illicite international de substances psychotropes semble se développer en Belgique. Il faut espérer que la ratification de la Convention de 1971 permettra aux gouvernements d'introduire des mesures préventives plus efficaces.

247. En Bulgarie, l'évolution des structures administratives et économiques a rendu encore plus difficile le contrôle de la fabrication et du commerce de stupéfiants (voir par. 63 ci-dessus). Il faut espérer que ces difficultés seront résolues par une adaptation de la législation nationale et des mécanismes de contrôle à la situation nouvelle et que des mesures vigoureuses contre les exportations illicites de stimulants seront prises par le gouvernement.

248. En France, des lois nouvelles contre le blanchiment de l'argent obligent les institutions financières à faire une déclaration chaque fois qu'elles ont de bonnes raisons d'estimer que des fonds proviennent du trafic de drogue. Deux structures nouvelles ont été mises en place pour contrôler et appliquer la nouvelle politique : le traitement du renseignement et l'action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN) au Ministère des affaires économiques et financières du budget, enfin l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) au Ministère de l'intérieur.

249. En France, les toxicomanes font de plus en plus appel aux services fournis par le gouvernement. Il y actuellement 145 centres de prévention et de soins, 5 services hospitaliers et 58 centres de post-traitement dans le pays. Depuis 1990, une ligne téléphonique gratuite permet d'obtenir des conseils relatifs aux drogues. En 1991, plus de 50 000 appels ont été reçus de personnes ayant des problèmes liés aux drogues. De plus en plus, ces appels proviennent des toxicomanes eux-mêmes. Dans le domaine de la réduction

de la demande, il faut également citer la création de comités sur l'environnement social en 1990; il y a actuellement plus de 800 comités de ce genre qui réunissent des personnes relevant du système d'enseignement.

250. En Allemagne, le nombre des décès liés à la drogue a augmenté de plus de 35 % en 1991 et s'est élevé à 2 125. Chaque année, 40 à 50 laboratoires clandestins pratiquant la fabrication illicite de drogues synthétiques (essentiellement des amfetamines) sont découverts par la police mais des quantités importantes d'amfetamines pénètrent dans le pays en provenance des Pays-Bas et de Pologne. Les cartels de la drogue ont intensifié leurs efforts pour accroître leur part du marché illicite en Allemagne, comme le montrent la chute des prix de l'héroïne et de la cocaïne ainsi que le plus fort degré de pureté de l'héroïne vendue dans la rue. Il semble que le trafic de drogue commence à prendre pied dans les nouveaux Länder de l'Est (l'ancienne République démocratique allemande) mais à un rythme beaucoup plus lent que prévu. Une loi récente donne au blanchiment de l'argent le caractère d'un délit passible de peines et, à la fin de 1992, une loi sur l'identification des sources de profit devait combler les lacunes qui avaient été utilisées par les trafiquants de drogue pour introduire dans des circuits licites le produit de leur activité illicite.

251. Une mission de l'Organe s'est rendue en Irlande après la ratification par ce pays de la Convention de 1971. Les problèmes relatifs à l'abus des drogues concernent essentiellement la résine de cannabis. Le détournement d'opiacés provenant de sources licites constitue une des principales sources d'approvisionnement pour les toxicomanes. Le gouvernement renforce donc les mécanismes de contrôle, notamment en donnant des instructions aux médecins pour la prescription rationnelle de stupéfiants. La surveillance des moyens de transport par air et par eau sera intensifiée, compte tenu de la situation nouvelle à l'intérieur de la CEE et de la situation géographique particulière du pays.

252. En Italie, l'application de la législation nouvelle et l'action concertée des services chargés de la détection et de la répression continuent à permettre des saisies records de drogues illicites et une augmentation constante du nombre de trafiquants arrêtés.

253. En juillet 1991, une nouvelle loi a été introduite en Italie pour empêcher le blanchiment de l'argent. Les banques et les institutions financières doivent repérer et signaler toutes les transactions suspectes et toutes les données pertinentes sont stockées dans une base de données que les enquêteurs peuvent consulter.

254. Une mission de l'Organe s'est rendue aux Pays-Bas en octobre 1992. En application de sa loi sur l'opium de 1976 qui fait une distinction entre les "drogues dures" et les "drogues douces" pour ce qui est de la pénalisation, le gouvernement pratique une politique de tolérance à l'égard de l'abus du cannabis et de la vente de produits du cannabis jusqu'à concurrence de 30 grammes, dans de soi-disant cafés. Les autorités responsables de la santé publique ont estimé qu'il y a aux Pays-Bas entre 550 000 et 600 000 consommateurs réguliers de cannabis. Les problèmes de santé publics liés à l'abus du cannabis ne paraissent pas importants et les peines pour son usage abusif ne devraient pas être plus nuisibles que les effets de la drogue elle-même. Il semble aussi que l'abus du cannabis n'a pas augmenté de manière spectaculaire bien qu'il semble qu'il y ait maintenant entre 1 000 et 2 000 "cafés" dans le pays. Il apparaît que certains "cafés" sont utilisés de plus en plus par les trafiquants et que d'autres drogues sont vendues en plus

des produits du cannabis. Un certain nombre de "cafés" ont été fermés pour cette raison. Le gouvernement est préoccupé par cette évolution et analyse la situation en vue de revoir sa politique.

255. Le cannabis est cultivé aux Pays-Bas à des fins industrielles, horticoles et écologiques (protection contre le vent). Le développement rapide de la culture du cannabis pour des fins illicites est relativement nouveau aux Pays-Bas et constitue une cause de préoccupation. En 1991, 54 plantations, dont 37 sous serre, ont été découvertes par la police néerlandaise qui a procédé à la destruction de 68 000 plants de cannabis. La teneur en THC des variétés de cannabis choisies est beaucoup plus élevée que celle des produits du cannabis introduits en contrebande dans le pays. Cette culture est ouvertement encouragée par des publicités qui offrent des graines de cannabis sélectionnées et des techniques horticoles sophistiquées pour cultiver du cannabis de meilleure qualité. Si des mesures ne sont pas prises contre cette évolution, il est possible que les Pays-Bas deviennent un fournisseur régional de cannabis de haute qualité.

256. Ces tendances ont entraîné des débats, à divers niveaux de la société néerlandaise, où peu de voix se sont élevées contre la politique actuelle en matière de drogue. A l'heure actuelle il ne semble pas qu'il y ait beaucoup de partisans de l'application de lois plus strictes. La plupart des hommes politiques qui ont discuté avec les participants à la mission de l'Organe ont appuyé la politique actuelle en matière de drogue et quelques-uns d'entre eux ont considéré la légalisation, assortie d'un contrôle de la culture et de la commercialisation, comme la prochaine étape logique. Entre autres questions, les membres de la mission ont examiné les répercussions que de telles mesures auraient sur le marché commun européen et dans le monde entier et tous les problèmes qui pourraient se poser (voir par. 13 à 24 ci-dessus).

257. Les autorités néerlandaises ont pris des mesures en vue de réviser les politiques actuelles concernant l'abus et la distribution de cannabis. De l'avis de l'Organe, cette politique est contraire aux dispositions de la Convention de 1961.

258. Selon les informations fournies, le nombre des toxicomanes invétérés s'est stabilisé aux environs de 20 000 aux Pays-Bas. On estime que 70 % à 80 % des toxicomanes sont concernés par un réseau dense de services de "la main tendue". Parmi les services de traitement proposés aux toxicomanes, il faut citer l'entretien à la méthadone et les autres formes de traitement ainsi que l'action en faveur des toxicomanes qui s'injectent des opiacés, notamment par la fourniture de seringues et d'aiguilles propres ainsi que de préservatifs, en plus des prescriptions de méthadone, en tant que moyen de protection contre l'infection du VIH. L'abus de cocaïne semble se développer et les mesures de lutte prises par les autorités sont axées sur la santé générale et l'enseignement concernant les drogues ainsi que la prise de conscience. La cocaïne n'a pas encore posé de problèmes sanitaires majeurs mais les autorités suivent la situation attentivement.

259. En Pologne, diverses organisations criminelles internationales ont renforcé leurs activités, profitant des lacunes de la législation nationale en matière de drogue et des faiblesses du système de contrôle. La législation actuelle a été introduite il y a plusieurs années, à un moment où le trafic international ne constituait pas encore une menace sérieuse. Elle est centrée sur les moyens de traiter les problèmes liés à l'apparition et au développement de l'abus des drogues, notamment la prévention de l'abus de préparations artisanales d'extraits de paille de pavot et de préparations à base d'héroïne, enfin les limites appliquées à la culture du pavot d'une part

et le traitement ainsi que la réinsertion sociale des toxicomanes d'autre part. La réglementation actuelle ne permet pas de poursuivre des personnes impliquées dans le trafic illicite ou la fabrication clandestine d'amphétamines, une activité qui se développe depuis 1988. Une mission de l'Organe devait se rendre en Pologne en décembre 1992 afin d'examiner avec le gouvernement les possibilités de surmonter ces difficultés, notamment grâce à l'utilisation d'une assistance internationale.

260. En février 1992, l'Espagne a adopté une loi constitutionnelle concernant la sûreté publique qui donne le caractère d'infractions graves à la possession et/ou à la consommation de drogues illégales dans les endroits publics; les sanctions peuvent être suspendues si le toxicomane accepte de subir un traitement. Cette loi marque clairement l'évolution de la politique espagnole par rapport à l'attitude ancienne moins restrictive à l'égard de l'abus des drogues.

261. En décembre 1991, l'Espagne a adopté un décret s'inspirant du règlement de la CEE sur le contrôle des précurseurs et des autres produits chimiques qui pourraient être utilisés pour la fabrication de drogues illicites. En octobre 1992, le gouvernement a pris un décret instituant un registre de tous les jugements émis par des tribunaux au Portugal et en Espagne, ainsi qu'en Amérique latine pour les cas impliquant le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

262. L'Espagne est un des principaux points de passage pour la cocaïne provenant d'Amérique du Sud et les produits du cannabis provenant de l'Afrique du Nord et destinés à l'Europe. Les saisies faites en Espagne comptaient en 1991 pour 36 % du cannabis et 44 % de la cocaïne saisis en Europe. La majeure partie des envois illicites qui ont été saisis étaient destinés à d'autres pays européens.

263. L'ampleur de l'abus d'héroïne en Espagne a diminué légèrement et les héroïnomanes sont maintenant plus âgés. L'héroïne est généralement absorbée par inhalation plutôt que par injection à cause de la peur du virus VIH. L'abus de cocaïne se développe même parmi les héroïnomanes et, paradoxalement, la cocaïne est souvent absorbée par injection plutôt que par inhalation. Le nombre de décès liés aux drogues a augmenté en 1991.

264. Des activités nouvelles ont été entreprises en Espagne dans le domaine de la réduction de la demande de drogue, du traitement et de la réinsertion sociale des toxicomanes et de la prévention de l'abus des drogues. La tendance actuelle, en matière de traitement de la toxicomanie est de ne pas séparer les toxicomanes de leur environnement. L'objectif immédiat est de réduire les listes d'attente des toxicomanes qui ont besoin d'un traitement.

265. Une mission de l'Organe s'est rendue en Suède en septembre 1992. Le Gouvernement suédois a consacré des ressources considérables à la lutte contre l'abus des drogues et le trafic illicite, sous la forme de mesures de contrôle, de campagnes d'information et de programmes de réinsertion sociale. De l'avis du gouvernement, l'augmentation spectaculaire de l'abus des drogues à la fin des années 60 a été une conséquence de l'attitude libérale qui régnait à cette époque à l'égard des toxicomanes, de l'absence d'intervention de la police dans la rue et de l'augmentation des quantités de drogues disponibles du fait des prescriptions d'amphétamines et d'opiacés aux pharmacodépendants. A la fin des années 60, le gouvernement a examiné attentivement le développement des tendances de l'abus des drogues et a continuellement adapté sa politique en matière de contrôle des drogues aux

conclusions de ces études. Les programmes de réduction de la demande, combinés avec une plus grande intervention de la police ont contribué à réduire l'ampleur de l'abus des drogues dans la jeunesse. Parmi les lycéens de 16 ans, la proportion de ceux qui ont essayé des drogues est tombée de 14 % au début des années 70 à 3 % et parmi les conscrits, cette proportion est passée de 15 à 19 % à 6 %. Une tendance analogue a été observée en ce qui concerne les personnes qui ont consommé des drogues plus régulièrement. Au cours de la dernière décennie, le nombre de toxicomanes invétérés n'a pas sensiblement changé (surtout des consommateurs journaliers de cannabis, d'amphétamines et d'opiacés). Le nombre de décès liés aux drogues n'augmente pas non plus en Suède.

266. La situation en ce qui concerne l'abus des drogues reste critique en Suisse. Au cours du premier trimestre de 1992, des mesures plus restrictives ont été prises contre l'abus des drogues et le trafic de drogue dans les lieux publics, en particulier à Berne et à Zurich. En 1991, il y a eu 405 décès liés aux drogues, ce qui constitue un chiffre record. Comme en Allemagne, les prix de l'héroïne ont brusquement baissé à cause de la concurrence entre les bandes rivales de trafiquants. Les efforts visant à lutter contre le blanchiment de l'argent se sont intensifiés; aucune transaction d'une valeur supérieure à 25 000 francs suisses ne peut être faite anonymement. La Suisse a mis en oeuvre un projet pilote controversé impliquant la prescription d'héroïne à un nombre limité de pharmacodépendants, avec un contrôle médical étroit (voir par. 24 ci-dessus).

267. Au Royaume-Uni, le cannabis reste la drogue la plus populaire mais des saisies records de cocaïne, totalisant une quantité supérieure à une tonne, montrent une augmentation de l'offre et de la demande de cette drogue. En dehors de Londres, qui est le centre de l'abus des drogues, le crack se rencontre de plus en plus fréquemment. Le nombre des saisies de crack est important et représente environ un tiers de toutes les saisies concernant la cocaïne. Les quantités de crack saisies sont cependant relativement petites, ne comptant que pour environ 5 % du total.

268. La Home Office Drug Prevention Initiative, mise en place en 1989, a continué à évoluer. Des équipes locales de prévention des drogues ont été mises en place dans 20 sites à risque élevé au Royaume-Uni afin de travailler en étroite coopération avec les parents, les communautés locales, les autorités sanitaires, la police et toute autre personne intéressée. Plus de 9 millions de dollars des Etats-Unis ont été consacrés à ce projet en 1993. Un "fonds des biens saisis" consistant en profits des trafiquants de drogues saisis au terme des accords internationaux concernant la confiscation a été créé en 1991. Les ressources disponibles au titre de ce fonds représenteront environ 1,5 million de dollars des Etats-Unis pour l'exercice 1992/93 et seront distribuées aux organes s'occupant du traitement des pharmacodépendants.

269. L'amendement du Drug Trafficking Offences Act de 1986, visant à renforcer le pouvoir des autorités en matière de confiscation du profit du trafic de drogue est actuellement envisagé au Royaume-Uni. Il devrait avoir force de loi en 1993.

**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**

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Décret n° 83-188 du 8 février 1993 pris pour l'application des articles 19, 20 bis et 22 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France

NOR : INTD0300012D

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique,

Vu la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 ;

Vu le code des douanes, et notamment son article 67 ;
Vu l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, et notamment ses articles 19, 20 bis et 22 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, et notamment son article 80 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'intérieur) entendu,

Décrète :

TITRE I^{er}

DE LA DÉCLARATION D'ENTRÉE SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

Art. 1^{er}. - La déclaration obligatoire mentionnée aux articles 19 et 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée est, sous réserve des dispositions de l'article 3 du présent décret, souscrite à l'entrée sur le territoire métropolitain par l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne et qui est en provenance directe d'un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990.

Art. 2. - 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.

L'étranger assujéti à l'obligation de déclaration doit être en mesure de justifier, à toute réquisition des agents de l'autorité, qu'il a satisfait à cette obligation, par la production de ce récépissé.

Les modalités d'application du présent article, et notamment les mentions de la déclaration et son lieu de souscription, sont fixées par arrêté ministériel.

Art. 3. - L'étranger non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne n'est pas astreint à la déclaration d'entrée sur le territoire français :

1° S'il n'est pas assujéti à l'obligation du visa pour entrer en France en vue d'un séjour d'une durée inférieure ou égale à trois mois ;

2° Ou s'il est titulaire d'un titre de séjour en cours de validité, d'une durée supérieure ou égale à un an, qui a été délivré par un Etat partie à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 ; toutefois, la déclaration doit être souscrite par les représentants d'Etats tiers qui sont désignés par arrêté du ministre de l'intérieur et de la sécurité publique.

TITRE II

DE LA RESPONSABILITÉ DES ENTREPRISES DE TRANSPORT

Art. 4. - Le procès-verbal mentionné au deuxième alinéa du I de l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée est signé :

1° Par le fonctionnaire investi des fonctions de chef de poste ou par le fonctionnaire désigné par lui, titulaire du grade d'inspecteur ou d'un grade supérieur, si le contrôle est assuré par les fonctionnaires de la police nationale ;

2° Par le fonctionnaire investi des fonctions de chef de poste ou par le fonctionnaire désigné par lui, titulaire du grade de contrôleur ou d'un grade supérieur, si le contrôle est assuré par les fonctionnaires des douanes ;

3° Ou par le militaire de la gendarmerie investi des fonctions de commandant de brigade ou son adjoint, si le contrôle est assuré par les militaires de la gendarmerie nationale.

Ce procès-verbal est transmis au ministre de l'intérieur et de la sécurité publique. Il comporte le nom de l'entreprise de transport, les références du voi ou du voyage concerné et l'identité des passagers au titre desquels la responsabilité de l'entreprise de transport est susceptible d'être engagée, en précisant, pour chacun d'eux, le motif du refus d'admission. Il comporte également, le cas échéant, les observations de l'entreprise de transport. Copie du procès-verbal est remise à son représentant, qui en accuse réception.

Art. 5. - Le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique notifie à l'entreprise de transport, par lettre recommandée avec accusé de réception, le projet de sanction prévu au troisième alinéa du paragraphe I de l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée. L'entreprise de transport est invitée à faire valoir ses observations éventuelles dans le délai d'un mois à compter de cette notification.

Le dossier est mis à sa disposition pendant ce délai. L'entreprise peut se faire délivrer copie à ses frais de tout ou partie de la procédure.

Le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique arrête sa décision après l'expiration du délai d'un mois, au vu des observations qui ont pu être produites. La décision écrite et motivée est notifiée à l'entreprise de transport par lettre recommandée avec accusé de réception.

L'amende est recouvrée dans les conditions prévues pour les créances de l'Etat mentionnées à l'article 80 du décret du 29 décembre 1962 susvisé.

Art. 6. - La procédure prévue par les articles 4 et 5 du présent décret est applicable aux entreprises de transport routier mentionnées au III de l'article 20 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée.

Les services compétents pour procéder aux contrôles mentionnés au deuxième alinéa du III de cet article sont les services de la police nationale ou, en l'absence de tels services, les services des douanes ou les unités de la gendarmerie nationale situés à l'entrée du territoire français.

Art. 7. - Le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique, le ministre de la défense, le ministre du budget et le ministre des départements et territoires d'outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 8 février 1993.

PIERRE BÉREGOVY

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur et de la sécurité publique,

PAUL QUILÈS

Le garde des sceaux, ministre de la justice,

MICHEL VAUZELLE

Le ministre de la défense,

PIERRE JOXE

Le ministre du budget,

MARTIN MALVY

Le ministre des départements et territoires d'outre-mer,

LOUIS LE PENSEC

**ARTICLES 16 et 16-a (nouveaux) DE LA LOI
FONDAMENTALE DE LA REPUBLIQUE FEDERALE
D'ALLEMAGNE**

**ARTICLE 16 (nouveau) DE LA LOI FONDAMENTALE DE LA
REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE**

1. La nationalité allemande ne peut être retirée. La perte de la nationalité ne peut intervenir contre l'avis de l'intéressé que sur la base d'une loi et sous réserve que l'intéressé ne devienne pas, par cette mesure, apatride.

2. Aucun Allemand ne peut être livré à l'étranger (1).

(1) Les mots "Les personnes poursuivies pour motifs politiques jouissent du droit d'asile", qui se trouvaient à la fin de l'alinéa 2 de l'article 16, forment désormais la première phrase de l'alinéa 1 de l'article 16-A (nouveau).

ARTICLE 16-a MODIFIANT LA LOI FONDAMENTALE DE LA REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE (1)

1. Les persécutés politiques jouissent du droit d'asile.

2. Ne peut prétendre au bénéfice du § 1 la personne entrant en Allemagne en provenance d'un Etat membre de la CEE, ou bien d'un autre Etat tiers dans lequel est assurée l'application de la convention relative au statut de réfugié et de la convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les Etats non membres des communautés européennes, qui relèvent des dispositions qui précèdent, sont déterminés par une loi requérant l'approbation du Bundesrat. Des mesures d'interruption de séjour peuvent être exécutées indépendamment de l'introduction d'un recours contentieux.

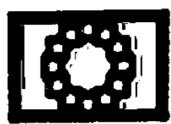
3. Par une loi requérant l'approbation du Bundesrat, peuvent être déterminés des Etats dans lesquels, compte tenu de la situation juridique, de l'application du droit et des circonstances politiques générales, il semble assuré qu'il n'existe ni de persécutions politiques, ni de traitement inhumains ou dégradants. Un étranger originaire d'un tel Etat n'est pas considéré comme politiquement persécuté, sauf s'il produit des faits dont il résulte qu'il est, à l'encontre de cette supposition politiquement persécuté.

4. Dans les cas du § 3 et les autres cas manifestement infondés ou considérés comme tels, l'exécution des mesures d'interruption de séjour ne pourra être suspendue qu'en cas de doute sérieux sur la légitimité de la mesure ; la quantité des preuves peut être limitée et une production tardive peut ne pas être prise en considération. Le détail est fixé par la loi.

5. Les § 1 à 4 ne s'opposent pas aux accords de droit international entre les Etats membres des Communautés européennes ou passés avec des Etats tiers, qui, conformément aux obligations issues de l'accord sur le statut des réfugiés ou de la convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont l'application doit être garantie chez les Etats contractants, prévoient un règlement des attributions pour l'examen des demandes d'asile, y compris la reconnaissance réciproque des décisions individuelles.

(1) Traduction : Ambassade de France

**LETTE DE M. AMÉDÉE TURNER, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
DES LIBERTÉS PUBLIQUES ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES DU
PARLEMENT EUROPÉEN, ADRESSÉE LE 11 JUIN 1993 À M. BRITTE
WEISS, PRÉSIDENT DU GROUPE DES MINISTRES AD HOC
IMMIGRATION RÉUNIS À COPENHAGUE LES 1ER ET 2 JUIN 1993**



Committee on Civil Liberties
and Internal Affairs

Brussels,

The Chairman

BRUXELLES

Mrs. Brite WEISS
President of the Ministers meeting
in the framework of the Ad Hoc Group
Immigration

03951 11.06.93

COPENHAGEN
DENMARK

Dear President,

The committee on Civil Liberties and Internal Affairs of the European Parliament has taken notice, during its meeting of 7-9 June 1993, of the documents the ministers responsible for immigration agreed upon under your presidency during their meeting in Copenhagen on 1/2 June 1993.

The committee charged me to express its deep dissatisfaction on the way the decisions are taken and the documents adopted.

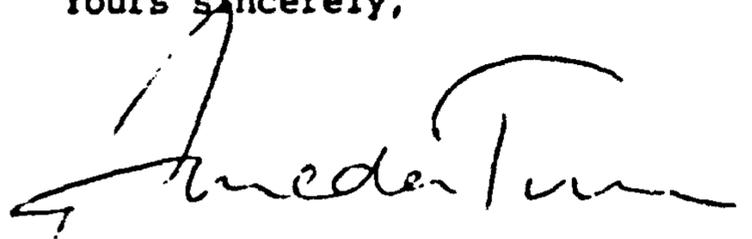
Despite the fact that it repeatedly requested to get the draft text of such resolutions and recommendations before final adoption, it again received nothing in advance. Consequently, it was not enabled to take a position on those drafts or debate and influence however indirectly and informally the decision-making process. It got the documents 5 days after their adoption and so it was confronted with accomplished facts.

The committee considers this as being in complete contradiction with normal democratic procedures and with the policy of transparency and access to documents the twelve governments all support, as appears from various statements of, for instance, the European Council.

The ministers use to defend their procedure with the argument that this kind of decision purely belongs to the competence of the Member States, so that no Community institution can be involved in the preparation of decisions and documents for intergovernmental groups as the Ad Hoc Group for Immigration. Our committee points out, however, that the presence of the European Commission at the meeting in Copenhagen and at previous meetings of the ministers responsible for immigration indicates Community relevance. Apparently the immigration ministers follow a mixed model, implying assistance from Community institutions as Commission and Council secretariat. That makes it the more logical to involve the European Parliament in the preparation of decisions. We consider that the fact that this has not been done, amounts to a deficit of democracy.

Our committee points out that in the European Union the European Parliament will become a partner of full value in the deliberations on the level of Ad Hoc Group Immigration, which means that its competent committee gets the opportunity to discuss drafts before they are transformed into final documents and in practice the European Parliament has been attempting with assistance of the Danish Presidency to introduce effective democratic procedures. We hope to explain our views on that in your presence in our next meeting on 30 June 1993 and in September with the incoming Belgian Presidency of the Ad Hoc Group.

Yours sincerely,

A handwritten signature in cursive script, appearing to read 'Amédée Turner'. The signature is written in dark ink and is positioned below the typed name.

Amédée TURNER

Copies to Chairman of homologous
committees in national parliaments

PARLEMENT EUROPEEN

Commission des libertés civiles
et des affaires internes

Bruxelles, le

Le Président

Mme Brita Weiss
Présidente de la réunion des
ministres dans le cadre du
groupe ad hoc Immigration

COPENHAGUE
Danemark

Madame la Présidente,

La commission des Libertés Civiles et des Affaires Internes du Parlement Européen a pris note, au cours de sa réunion du 7 au 9 juin 1993, des documents sur lesquels les ministres chargés de l'immigration se sont mis d'accord lors de leur réunion des 1er et 2 juin 1993 à Copenhague, sous votre présidence.

La commission n'a chargé d'exprimer son profond mécontentement sur la manière dont les décisions sont prises et les documents adoptés.

Bien qu'elle ait demandé à maintes reprises d'obtenir le texte des projets de ces résolutions et recommandations avant leur adoption définitive, une fois de plus elle n'a rien reçu à l'avance. Par conséquent, elle n'a pas été en mesure de prendre position sur ces projets ni de débattre et influencer, quand bien même de façon indirecte et officieuse, sur le processus décisionnel. Ayant reçu les documents cinq jours après leur adoption, elle s'est donc trouvée devant un fait accompli.

La commission considère que cette façon d'agir est en totale contradiction avec les procédures démocratiques normales et avec la politique de transparence et d'accès aux documents soutenue par les douze gouvernements, ainsi qu'il ressort de diverses déclarations, comme celles du Conseil Européen.

Les ministres ont l'habitude de défendre leur procédure en avançant l'argument que ce genre de décision relève purement de la compétence des Etats membres, et donc qu'aucune institution communautaire ne peut participer à l'élaboration de décisions et documents destinés à des groupes intergouvernementaux tels que le Groupe ad hoc pour l'immigration. Or, notre commission souligne que la présence de la Commission Européenne à la réunion de Copenhague et à de précédentes réunions des ministres chargés de l'immigration indique qu'il y a pertinence européenne. Apparemment, les ministres de l'immigration suivent un modèle mixte impliquant le concours d'institutions communautaires telles que la Commission et le secrétariat du Conseil - ce qui rend d'autant plus logique la participation du Parlement Européen à l'élaboration des décisions. Nous considérons que le fait que cela n'ait pas été le cas revient à un déficit démocratique.

Notre commission souligne que, dans le cadre de l'union européenne, le Parlement Européen est appelé à devenir un partenaire à part entière dans les délibérations au niveau du groupe ad hoc Immigration. Autrement dit, sa commission compétente aura l'occasion de débattre des projets avant leur transformation en documents définitifs. Dans la pratique, le Parlement Européen tente, avec le concours de la présidence danoise, de mettre en place des procédures démocratiques efficaces. Nous espérons exposer notre point de vue en votre présence lors de notre prochaine réunion du 30 juin 1993, et au mois de septembre avec la future présidence belge du Groupe ad hoc.

Veillez agréer, Madame la Présidente, nos salutations distinguées.

Andrée TURNER

Copies au présidents des commissions
homologues des parlements nationaux