

N° 167

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 11 décembre 1991.

Dépôt publié au Journal officiel du 12 décembre 1991.

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1991.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de contrôle (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, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 26 juin 1991.

TOME III

LES DOCUMENTS DE LA COMMISSION

Président

M. Paul MASSON,

Rapporteur

M. Xavier de VILLEPIN,

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Paul Masson, *président* ; MM. Jean Delaneau, Jean-Pierre Bayle, Charles Lederman *vice-présidents* ; Xavier de Villepin, *rapporteur* ; Paul Girod, *secrétaire* ; MM. François Autain, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Auguste Chupin, Claude Estier, Jacques Genton, Roger Husson, Lucien Lanier, Gérard Larcher, Bernard Laurent, Marc Lauriol, Jean Lecanuet, Michel Poniatowski, André Rouvière, Bernard Seillier.

Voir les numéros :

Sénat : 420 et T.A. 138 (1990-1991).

Traité et conventions.

A. LES DOCUMENTS SCHENGEN

1. Décret n° 86-097 du 30 juillet 1986 portant publication de l'accord entre les Gouvernements des Etats de l'Union Economique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République Française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, fait à Schengen le 14 juin 1985	1
2. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes	11
3. Décision n° 91-294 du Conseil Constitutionnel sur la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985	93
4. Déclaration publique du 13 juin 1991 des ministres chargés de l'immigration	103
5. Projet de convention des Etats membres des Communautés européennes relative au franchissement des frontières extérieures	111
6. Communication de la Commission des Communautés européennes sur l'abolition des contrôles des personnes aux frontières intracommunautaires du 7 décembre 1988	157
7. Résolution du Parlement européen du 23 novembre 1989 sur la signature du protocole additionnel à l'accord de Schengen	189
8. Résolution du Parlement européen du 14 mars 1990 sur la libre circulation des personnes dans le marché intérieur ..	193
9. Communication de la commission politique du Parlement européen du 22 octobre 1991 sur la libre circulation des personnes dans la Communauté	197
10. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 octobre 1991 sur l'immigration	203

**B. LES REPONSES MINISTERIELLES AUX
QUESTIONNAIRES DE LA COMMISSION**

11. Liste des conditions préalables à la mise en vigueur de la convention d'application de l'accord de Schengen	233
12. Structures et fonctionnement du Comité exécutif	237
13. Le Système Central d'Information Schengen (CSIS)	243
14. Le Système National d'Information Schengen (NSIS)	253
15. La coopération policière dans le cadre de l'accord de Schengen	263
16. Bilan de la situation actuelle en matière de communications transfrontalières et fonctionnement du groupe "ad hoc télécommunications"	273
17. Le renforcement en France des contrôles douaniers aux frontières extérieures de l'espace Schengen	283
18. La coordination des patrouilles douanières dans le cadre de l'accord Schengen	311
19. Le plan de redéploiement de la police de l'air et des frontières (PAF) en fonction de la mise en application de l'accord de Schengen	315
20. La lutte contre les stupéfiants dans le cadre de l'accord de Schengen	319
21. L'obligation de déclaration des étrangers et les accords de réadmission	329
22. Le traitement des demandes d'asile dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen	337
23. Note budgétaire sur l'application en 1991, 1992, et 1993 de l'accord de Schengen	347

C. CONTRIBUTIONS DIVERSES.

24. Rapport du ministère des affaires étrangères des Pays-Bas du 24 mai 1991 concernant l'approbation de l'accord de Schengen du 19 juin 1990	359
25. Etat comparatif des législations en matière de stupéfiants dans les Etats-parties aux négociations de l'accord de Schengen (Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Belgique, Espagne, Italie)	411
26. Analyse comparative de la législation de l'Espagne et des Pays-Bas en matière de stupéfiants	417
27. Le rôle de TREVI 92 au regard de la mise en application de l'accord de Schengen	425
28. Programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de police et de lutte contre le terrorisme ou d'autres formes de criminalité	431
29. Etat comparatif sur la protection des données à caractère personnel dans les Etats-parties aux négociations de l'accord de Schengen (Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Belgique, Espagne, Italie) et le droit communautaire	445
30. Etat de ratification de la convention d'application de l'accord de Schengen	453
31. Observations sur les difficultés d'ordre juridique afférentes aux compétences décisionnelles du comité exécutif du dispositif Schengen	455

ANNEXE 1

Décret n° 86-097 du 30 juillet 1986 portant publication de l'accord entre les Gouvernements des Etats de l'Union Economique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République Française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, fait à Schengen le 14 juin 1985

Décret n° 86-867 du 30 juillet 1986 portant publication de l'accord 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, fait à Schengen le 14 juin 1985 (1)

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères,

Vu les articles 52 à 55 de la Constitution ;

Vu le décret n° 84-748 du 1^{er} août 1984 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande, signé à Sarrebruck le 13 juillet 1984 ;

Vu le décret n° 53-192 du 14 mars 1953 modifié relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France,

Décrète :

Art. 1^{er}. - L'accord 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, fait à Schengen le 14 juin 1985, sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Art. 2. - Le Premier ministre et le ministre des affaires étrangères sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 30 juillet 1986

FRANÇOIS MITTERRAND

Par le Président de la République

Le Premier ministre,

JACQUES CHIRAC

Le ministre des affaires étrangères
JEAN-BERNARD RAIMONDI

(1) Le présent accord est entre en vigueur le 2 mars 1986, conformément aux dispositions de son article 12.

ACCORD ENTRE LES GOUVERNEMENTS DES ETATS DE L'UNION ECONOMIQUE BENELUX, DE LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE ET DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE RELATIF A LA SUPPRESSION GRADUELLE DES CONTROLES AUX FRONTIERES COMMUNES

Les gouvernements du Royaume de Belgique, de la République fédérale d'Allemagne, de la République française, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas, ci-après dénommés les parties,

Conscients que l'union sans cesse plus étroite des peuples des Etats membres des communautés européennes doit trouver son expression dans le libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des Etats membres et dans la libre circulation des marchandises et des services ;

Soucieux d'affermir la solidarité entre leurs peuples en levant les obstacles à la libre circulation aux frontières communes entre les Etats de l'Union économique Benelux, la République fédérale d'Allemagne et la République française ;

Considérant les progrès déjà réalisés au sein des communautés européennes en vue d'assurer la libre circulation des personnes, des marchandises et des services ;

Animés de la volonté de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes d'abord ; la circulation des ressortissants des Etats membres des communautés européennes et d'y faciliter la circulation des marchandises et des services ;

Considérant que l'application du présent accord peut exiger des mesures législatives qui devront être soumises aux Parlements nationaux en fonction des constitutions des Etats signataires ;

25-26 juin 1984 relative à la suppression aux frontières intérieures des formalités de police et de douane pour la circulation des personnes et des marchandises ;

l'accord conclu à Serrebruck le 13 juillet 1984 entre la République fédérale d'Allemagne et la République française ;

les conclusions adoptées le 31 mai 1984 à l'issue de la réunion à Neuwied/Alsch des ministres des transports des Etats du Benelux et de la République fédérale d'Allemagne ;

le mémorandum des gouvernements de l'Union économique Benelux du 12 décembre 1984 remis aux gouvernements de la République fédérale d'Allemagne et de la République française,

sont convenus de ce qui suit :

TITRE I^{er}

MESURES APPLICABLES A COURT TERME

Article 1^{er}

Dès l'entrée en vigueur du présent accord et jusqu'à la suppression totale de tous les contrôles, les formalités aux frontières communes entre les Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française se dérouleront, pour les ressortissants des Etats membres des communautés européennes, dans les conditions ci-après.

Article 2

Dans le domaine de la circulation des personnes, les autorités de police et de douane exerceront, à partir du 15 juin 1985, en règle générale, une simple surveillance visuelle des véhicules de tourisme franchissant la frontière commune à vitesse réduite sans provoquer l'arrêt de ces véhicules.

Toutefois, elles peuvent procéder par sondage à des contrôles plus approfondis. Ceux-ci doivent être réalisés, si possible, sur des emplacements spéciaux de manière à ne pas interrompre la circulation des autres véhicules au passage de la frontière.

Article 3

En vue de faciliter la surveillance visuelle, les ressortissants des Etats membres des communautés européennes se présentant à la frontière commune à bord d'un véhicule automobile peuvent apposer sur le pare-brise de ce véhicule un disque vert, d'au moins 8 centimètres de diamètre. Ce disque indique qu'ils sont en règle avec les prescriptions de police des frontières, ne transportent que des marchandises admises dans les limites des franchises et respectent la réglementation des changes.

Article 4

Les parties s'efforcent de réduire au minimum le temps d'arrêt aux frontières communes du contrôle des transports professionnels de personnes par route.

Les parties recherchent des solutions permettant de renoncer, avant le 1^{er} janvier 1986, au contrôle systématique aux frontières communes de la feuille de route et des autorisations de transport pour les transports professionnels de personnes par route.

Article 5

Avant le 1^{er} janvier 1986, des contrôles groupés seront mis en place dans des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, pour autant que cela n'ait pas été réalisé dans la pratique et dans la mesure où les installations le permettent. Ultérieurement il sera examiné s'il est possible d'introduire des points de contrôle groupés à d'autres postes-frontières, compte tenu des conditions locales.

Article 6

Sans préjudice de l'application d'arrangements plus favorables entre les parties, celles-ci prennent les mesures nécessaires pour faciliter la circulation des ressortissants des Etats membres des communautés européennes domiciliés dans les communes situées aux frontières communes, en vue de leur permettre de traverser ces frontières en dehors des points de passage autorisés et en dehors des heures d'ouverture des postes de contrôle.

Les intéressés ne peuvent bénéficier de ces avantages que s'ils ne transportent que des marchandises admises dans les limites des franchises autorisées et respectent la réglementation des changes.

Article 7

Les parties s'efforcent de rapprocher dans les meilleurs délais leurs politiques dans le domaine des visas afin d'éviter les conséquences négatives que peut entraîner l'allègement des contrôles aux frontières communes en matière d'immigration et de sécurité. Elles prennent, si possible avant le 1^{er} janvier 1986, les dispositions nécessaires en vue d'appliquer leurs procédures relatives à la délivrance des visas et à l'admission sur leur territoire en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection de l'ensemble des territoires des cinq Etats contre l'immigration illégale et les activités qui pourraient porter atteinte à la sécurité.

Article 8

En vue de l'allègement des contrôles aux frontières communes et compte tenu des différences importantes existant entre les législations des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, les parties s'engagent à lutter énergiquement sur leur territoire contre le trafic illicite de stupéfiants et à coordonner efficacement leurs actions dans ce domaine.

Article 9

Les parties renforcent la coopération entre leurs autorités douanières et de police, notamment dans la lutte contre la criminalité, en particulier le trafic illicite de personnes et d'armes, contre l'entrée et le séjour irréguliers de personnes et contre la fraude fiscale et douanière et la contrebande. A cette fin, et dans le respect de leurs législations internes, les parties s'efforcent d'améliorer l'échange d'informations et de le renforcer en ce qui concerne les renseignements susceptibles de présenter un intérêt pour les autres parties dans la lutte contre la criminalité.

Les parties renforcent dans le cadre de leurs législations nationales l'assistance mutuelle contre les mouvements irréguliers de capitaux.

Article 10

En vue d'assurer la coopération prévue dans les articles 6, 7, 8 et 9, des réunions entre les autorités compétentes des parties auront lieu à intervalles réguliers.

Article 11

Dans le domaine du transport transfrontalier de marchandises par routes, les parties renoncent, à partir du 1^{er} juillet 1985, à exercer systématiquement aux frontières communes les contrôles suivants :

- Le contrôle des temps de conduite et de repos (règlement C.E.E. n° 343-69 du Conseil en date du 25 mars 1969, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route et A.E.T.R.) ;
- Le contrôle des poids et dimensions des véhicules utilitaires ; cette disposition n'empêche pas l'introduction de systèmes de pesage automatiques en vue d'un contrôle de poids par sondage ;
- Les contrôles relatifs à l'état technique des véhicules.

Des dispositions seront prises en vue d'éviter les doubles contrôles à l'intérieur du territoire des parties.

Article 12

A partir du 1^{er} juillet 1985, le contrôle des documents justifiant l'exécution des transports effectués sans autorisation ou placés hors contingent en application des dispositions communautaires ou bilatérales est remplacé aux frontières communes par un contrôle par sondage. Les véhicules exécutant des transports relevant de ces régimes se signalent au passage de la frontière par l'apposition d'un symbole optique. Les autorités compétentes des parties déterminent d'un commun accord les caractéristiques techniques de ce symbole optique.

Article 13

Les parties s'efforcent d'harmoniser avant le 1^{er} janvier 1986 les régimes d'autorisation de transport routier professionnel en vigueur entre elles pour la circulation transfrontalière, en ayant pour objectif la simplification, l'allègement et la possibilité de substituer aux autorisations au voyage des autorisations à temps avec contrôle visuel au passage des frontières communes.

Les modalités de transformation des autorisations au voyage en autorisations à temps seront convenues bilatéralement, en tenant compte des besoins de transport routier des différents pays concernés.

Article 14

Les parties recherchent des solutions permettant de réduire aux frontières communes les temps d'attente des transports ferroviaires dus à l'exécution des formalités aux frontières.

Article 15

Les parties recommandent à leurs sociétés ferroviaires respectives :
D'adapter les procédures techniques afin de réduire au minimum le temps d'arrêt aux frontières communes.

De mettre tout en œuvre pour appliquer à certains transports de marchandises par chemin de fer à définir par les sociétés ferroviaires un système particulier d'acheminement permettant le franchissement rapide des frontières communes sans arrêts notables (trains de marchandises à temps d'arrêt raccourcis aux frontières).

Article 16

Les parties procèdent à l'harmonisation des heures et dates d'ouverture des postes de douane en trafic fluvial aux frontières communes.

TITRE II
MESURES APPLICABLES A LONG TERME

Article 17

En matière de circulation des personnes, les parties chercheront à supprimer les contrôles aux frontières communes et à les transférer à leurs frontières externes. A cette fin, elles s'efforceront préalablement d'harmoniser, si besoin est, les dispositions législatives et réglementaires relatives aux interdictions et restrictions qui fondent les contrôles et de prendre des mesures complémentaires pour la sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale de ressortissants d'Etats non membres des communautés européennes.

Article 18

Les parties engageront des discussions notamment sur les questions suivantes, tout en tenant compte des résultats des mesures prises à court terme

a) Elaboration d'arrangements concernant la coopération policière en matière de prévention de la délinquance et de recherche ;

b) Examen des difficultés éventuelles dans l'application des accords d'entraide judiciaire internationale et d'extradition pour dégager les solutions les mieux adaptées en vue d'améliorer la coopération entre les parties dans ces domaines ;

c) Recherche des moyens permettant la lutte en commun contre la criminalité, entre autres par l'étude d'un aménagement éventuel d'un droit de poursuite pour les policiers en tenant compte des moyens de communication existants et de l'entraide judiciaire internationale.

Article 19

Les parties rechercheront l'harmonisation des législations et réglementations notamment

- en matière de stupéfiants ;
- en matière d'armes et d'explosifs ;
- en ce qui concerne la déclaration des voyageurs dans les hôtels.

Article 20

Les parties s'efforceront de réaliser l'harmonisation de leurs politiques en matière de visa ainsi que des conditions d'entrée sur leurs territoires. Pour autant que cela sera nécessaire, elles prépareront également l'harmonisation de leurs réglementations relatives à certains aspects du droit des étrangers en ce qui concerne des ressortissants des Etats non membres des communautés européennes.

Article 21

Les parties prendront des initiatives communes au sein des communautés européennes

a) Afin d'arriver à une augmentation des franchises accordées aux voyageurs ;

b) Afin d'éliminer dans le cadre des franchises communautaires les restrictions qui pourraient subsister à l'entrée des Etats membres pour les marchandises dont la possession n'est pas interdite à leur niveau national.

Les parties prendront des initiatives au sein des communautés européennes afin d'obtenir la perception harmonisée dans le pays de départ de la TVA pour les prestations de transport touristique à l'intérieur des communautés européennes.

Article 22

Les parties s'efforceront tant entre elles qu'au sein des communautés européennes

d'augmenter la franchise pour le carburant afin que celle-ci corresponde au contenu normal des réservoirs des autobus et autocars (600 l) ;

de rapprocher les taux d'imposition du carburant diesel et d'augmenter les franchises pour le contenu normal des réservoirs des camions.

Article 23

Les parties s'efforceront, également dans le domaine du transport des marchandises, de réduire, aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, les temps d'attente et le nombre de points d'arrêt.

Article 24

Dans le domaine de la circulation des marchandises, les parties chercheront les moyens de transférer aux frontières externes ou à l'intérieur de leur territoire les contrôles actuellement effectués aux frontières communes.

A cette fin elles prendront si besoin est des initiatives communes entre elles et au sein des communautés européennes afin d'harmoniser les dispositions qui fondent les contrôles des marchandises aux frontières communes. Elles veilleront à ce que ces mesures ne portent pas atteinte à la sauvegarde nécessaire de la santé des personnes, des animaux et des végétaux.

Article 25

Les parties développeront leur coopération en vue de faciliter le dédouanement des marchandises franchissant une frontière commune grâce à un échange systématique et automatisé des données nécessaires saisies à l'aide du document unique.

Article 26

Les parties examineront de quelle façon les impôts indirects (T.V.A. et droits d'accise) peuvent être harmonisés dans le cadre des communautés européennes. A cette fin elles soutiendront les initiatives entreprises par les communautés européennes.

Article 27

Les parties étudieront si, sur la base de la réciprocité, les limitations des franchises accordées aux frontières communes aux frontaliers telles qu'elles sont autorisées par le droit communautaire peuvent être supprimées.

Article 28

Toute conclusion par voie bilatérale ou multilatérale d'arrangements similaires au présent accord avec des Etats non parties sera précédée d'une consultation entre les parties.

Article 29

Le présent accord s'appliquera également au Land de Berlin, sous réserve de la déclaration contraire faite par le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne aux Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux et au Gouvernement de la République française dans les trois mois qui suivront l'entrée en vigueur du présent accord.

Article 30

Les mesures prévues au présent accord qui ne sont pas applicables dès son entrée en vigueur seront appliquées avant le 1^{er} janvier 1990 en ce qui concerne les mesures prévues au titre I^{er} et si possible avant le 1^{er} janvier 1990 en ce qui concerne les mesures prévues au titre II, à moins que d'autres délais n'aient été fixés dans le présent accord.

Article 31

Le présent accord s'applique sous réserve des dispositions des articles 5 et 6, 8 à 16 de l'accord conclu à Sarrebruck le 13 juillet 1984 entre la République fédérale d'Allemagne et la République française.

Article 32

Le présent accord est signé sans réserve de ratification ou d'approbation, ou sous réserve de ratification ou d'approbation, suivie de ratification ou d'approbation.

Le présent accord sera appliqué à titre provisoire à compter du jour suivant celui de sa signature.

Le présent accord entrera en vigueur trente jours après le dépôt du dernier instrument de ratification ou d'approbation.

Article 33

Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg est dépositaire du présent accord. Il en remettra une copie certifiée conforme à chacun des gouvernements des autres États signataires.

Fait à Schengen (Grand-Duché de Luxembourg), le 14 juin 1985, les textes du présent accord en langues allemande, française et néerlandaise faisant également foi.

ANNEXE 2

**Convention d'application de l'accord de Schengen du 14
juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles
aux frontières communes**

Le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, ci-après dénommés les Parties Contractantes,

se fondant sur l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes,

ayant décidé d'accomplir la volonté exprimée dans cet accord de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des personnes et d'y faciliter le transport et la circulation des marchandises,

considérant que le Traité instituant les Communautés européennes, complété par l'Acte Unique européen, prévoit que le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures,

considérant que le but poursuivi par les Parties Contractantes coïncide avec cet objectif, sans préjuger des mesures qui seront prises en application des dispositions du Traité,

considérant que l'accomplissement de cette volonté appelle une série de mesures appropriées et une étroite coopération entre les Parties Contractantes,

sont convenus de ce qui suit :

TITRE PREMIER

Définitions

Article premier

Au sens de la présente Convention, on entend par :

Frontières intérieures

les frontières communes terrestres des Parties Contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des Parties Contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires ;

Frontières extérieures

les frontières terrestres et maritimes, ainsi que les aéroports et ports maritimes des Parties Contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures ;

Vol intérieur

tout vol qui est en provenance ou à destination exclusives des territoires des Parties Contractantes sans atterrissage sur le territoire d'un Etat tiers ;

Etat tiers

tout Etat autre que les Parties Contractantes ;

Etranger

toute personne autre que les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes ;

Etranger signalé aux fins de non-admission

tout étranger signalé aux fins de non-admission dans le Système d'Information Schengen conformément aux dispositions de l'article 96 ;

Point de passage frontalier

tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures ;

Contrôle frontalier

le contrôle aux frontières qui, indépendamment de tout autre motif, se fonde sur la seule intention de franchir la frontière ;

- Transporteur toute personne physique ou morale qui assure, à titre professionnel, le transport de personnes par voie aérienne, maritime ou terrestre ;
- Titre de séjour toute autorisation de quelque nature que ce soit délivrée par une Partie Contractante donnant droit au séjour sur son territoire. N'entre pas dans cette définition l'admission temporaire au séjour sur le territoire d'une Partie Contractante en vue du traitement d'une demande d'asile ou d'une demande de titre de séjour ;
- Demande d'asile toute demande présentée par écrit, oralement ou autrement par un étranger à la frontière extérieure ou sur le territoire d'une Partie Contractante en vue d'obtenir sa reconnaissance en qualité de réfugié conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et de bénéficier en cette qualité d'un droit de séjour ;
- Demandeur d'asile tout étranger qui a présenté une demande d'asile au sens de la présente Convention sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement ;
- Traitement d'une demande d'asile l'ensemble des procédures d'examen, de décision et des mesures prises en application de décisions définitives relatives à une demande d'asile, à l'exclusion de la détermination de la Partie Contractante responsable du traitement de la demande d'asile en vertu des dispositions de la présente Convention.

T I T R E I I

Suppression des contrôles aux frontières intérieures et circulation des personnes

C H A P I T R E P R E M I E R

Franchissement des frontières intérieures

Article 2

1. Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué.
2. Toutefois, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie Contractante peut, après consultation des autres Parties Contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la Partie Contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties Contractantes.
3. La suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures ne porte atteinte ni aux dispositions de l'article 22, ni à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes en vertu de la législation de chaque Partie Contractante sur l'ensemble de son territoire, ni aux obligations de détention, de port et de présentation de titres et documents prévues par sa législation.
4. Les contrôles des marchandises sont effectués conformément aux dispositions pertinentes de la présente Convention.

C H A P I T R E 2

Franchissement des frontières extérieures

Article 3

1. Les frontières extérieures ne peuvent en principe être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées. Des dispositions plus détaillées ainsi que les exceptions et les modalités du petit trafic frontalier, de même que les règles applicables à des catégories particulières de trafic maritime telles que la navigation de plaisance ou la pêche côtière, sont arrêtées par le Comité Exécutif.

2. Les Parties Contractantes s'engagent à instaurer des sanctions à l'encontre du franchissement non autorisé des frontières extérieures en dehors des points de passage frontaliers et des heures d'ouverture fixées.

Article 4

1. Les Parties Contractantes garantissent qu'à partir de 1993, les passagers d'un vol en provenance d'Etats tiers, qui embarquent sur des vols intérieurs, seront au préalable soumis, à l'entrée, à un contrôle de personnes ainsi qu'à un contrôle des bagages à main dans l'aéroport d'arrivée du vol extérieur. Les passagers d'un vol intérieur qui embarquent sur un vol à destination d'Etats tiers, seront au préalable soumis, à la sortie, à un contrôle de personnes et à un contrôle des bagages à main dans l'aéroport de départ du vol extérieur.

2. Les Parties Contractantes prennent les mesures nécessaires afin que les contrôles puissent s'effectuer conformément aux dispositions du paragraphe 1.

3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 n'affectent pas le contrôle des bagages enregistrés ; ce contrôle est effectué respectivement dans l'aéroport de destination finale ou dans l'aéroport de départ initial.

4. Jusqu'à la date prévue au paragraphe 1, les aéroports sont considérés, par dérogation à la définition des frontières intérieures, comme des frontières extérieures pour les vols intérieurs.

Article 5

1. Pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes peut être accordée à l'étranger qui remplit les conditions ci-après :

- a. posséder un document ou des documents valables permettant le franchissement de la frontière, déterminés par le Comité Exécutif ;
- b. être en possession d'un visa valable si celui-ci est requis ;
- c. présenter le cas échéant les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour envisagé et disposer des moyens de subsistance suffisants, tant pour la durée du séjour envisagé que pour le retour dans le pays de provenance ou le transit vers un Etat tiers dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'acquiescer légalement ces moyens ;
- d. ne pas être signalé aux fins de non-admission ;
- e. ne pas être considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des Parties Contractantes.

2. L'entrée sur les territoires des Parties Contractantes doit être refusée à l'étranger qui ne remplit pas l'ensemble de ces conditions, sauf si une Partie Contractante estime nécessaire de déroger à ce principe pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. En ce cas, l'admission sera limitée au territoire de la Partie Contractante concernée qui devra en avertir les autres Parties Contractantes.

Ces règles ne font pas obstacle à l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile ni de celles de l'article 18.

3. Est admis en transit l'étranger titulaire d'une autorisation de séjour ou d'un visa de retour délivrés par l'une des Parties Contractantes ou, si nécessaire, de ces deux documents, sauf s'il figure sur la liste de signalement nationale de la Partie Contractante aux frontières extérieures de laquelle il se présente.

Article 6

1. La circulation transfrontalière aux frontières extérieures est soumise au contrôle des autorités compétentes. Le contrôle est effectué selon des principes uniformes, dans le cadre des compétences nationales et de la législation nationale, en tenant compte des intérêts de toutes les Parties Contractantes et pour les territoires des Parties Contractantes.

2. Les principes uniformes mentionnés au paragraphe 1 sont les suivants :

a. Le contrôle des personnes comprend non seulement la vérification des documents de voyage et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, mais encore la recherche et la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties Contractantes. Ce contrôle porte aussi sur les véhicules et les objets en possession des personnes franchissant la frontière. Il est effectué par chaque Partie Contractante en conformité avec sa législation, notamment pour la fouille.

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

c. A l'entrée, les étrangers doivent être soumis à un contrôle approfondi, au sens des dispositions du point a.

d. A la sortie, il est procédé au contrôle requis dans l'intérêt de toutes les Parties Contractantes en vertu du droit des étrangers et pour les besoins de la recherche et de la prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Parties Contractantes. Ce contrôle est exercé dans tous les cas à l'égard des étrangers.

e. Si de tels contrôles ne peuvent être effectués en raison de circonstances particulières, des priorités devront être fixées. A cet égard, le contrôle de la circulation à l'entrée a, en principe, priorité sur le contrôle à la sortie.

3. Les autorités compétentes surveillent par unités mobiles les intervalles des frontières extérieures entre les points de passage frontaliers ; il en est de même pour les points de passage frontaliers en dehors de leurs heures normales d'ouverture. Ce contrôle est effectué de manière à ne pas inciter les personnes à éviter le contrôle aux points de passage. Les modalités de la surveillance sont fixées, le cas échéant, par le Comité Exécutif.

4. 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.

5. Un niveau équivalent de contrôle est exercé aux frontières extérieures.

Article 7

Les Parties Contractantes se prêteront assistance et assureront une coopération étroite et permanente en vue d'une exécution efficace des contrôles et surveillances. Elles procéderont notamment à un échange de toutes les informations pertinentes et importantes, à l'exclusion des données nominatives à caractère individuel, sauf dispositions contraires de la présente Convention, à une harmonisation, dans la mesure du possible, des instructions données aux services chargés des contrôles et à la promotion d'une formation et d'un recyclage uniformes du personnel affecté aux contrôles. Cette coopération peut prendre la forme d'un échange de fonctionnaires de liaison.

Article 8

Le Comité Exécutif prend les décisions nécessaires relatives aux modalités pratiques d'application du contrôle et de la surveillance des frontières.

CHAPITRE 3

Visas

Section 1

Visas pour les séjours d'une courte durée

Article 9

1. Les Parties Contractantes s'engagent à adopter une politique commune en ce qui concerne la circulation des personnes et notamment le régime des visas. À cette fin, elles se prêtent mutuellement assistance. Les Parties Contractantes s'engagent à poursuivre d'un commun accord l'harmonisation de leur politique en matière de visas.

2. S'agissant des Etats tiers dont les ressortissants sont soumis à un régime de visa commun à toutes les Parties Contractantes au moment de la signature de la présente Convention ou après celle-ci, ce régime de visa ne pourra être modifié que d'un commun accord entre toutes les Parties Contractantes. Une Partie Contractante peut déroger exceptionnellement au régime commun de visa à l'égard d'un Etat tiers, pour des motifs impérieux relevant de la politique nationale, qui exigent une décision urgente. Elle devra préalablement consulter les autres Parties Contractantes et, dans sa décision, tenir compte de leurs intérêts ainsi que des conséquences de cette décision.

Article 10

1. Il est institué un visa uniforme valable pour le territoire de l'ensemble des Parties Contractantes. Ce visa, dont la durée de validité est régie par l'article 11, peut être délivré pour un séjour de trois mois au maximum.
2. Jusqu'à l'instauration d'un tel visa, les Parties Contractantes reconnaîtront leurs visas nationaux respectifs, pour autant que leur délivrance s'effectue sur la base des conditions et critères communs déterminés dans le cadre des dispositions pertinentes du présent Chapitre.
3. Par dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2, chaque Partie Contractante se réserve le droit de restreindre la validité territoriale du visa selon les modalités communes déterminées dans le cadre des dispositions pertinentes du présent Chapitre.

Article 11

1. Le visa institué à l'article 10 peut être :
 - a. un visa de voyage valable pour une ou plusieurs entrées, sans que ni la durée d'un séjour ininterrompu, ni la durée totale des séjours successifs puissent excéder trois mois par semestre, à compter de la date de la première entrée ;
 - b. un visa de transit qui permet à son titulaire de transiter une, deux ou exceptionnellement plusieurs fois par les territoires des Parties Contractantes pour se rendre sur le territoire d'un Etat tiers, sans que la durée d'un transit puisse dépasser cinq jours.
2. Les dispositions du paragraphe 1 ne font pas obstacle à ce que, au cours du semestre considéré, une Partie Contractante délivre en cas de besoin, un nouveau visa dont la validité sera limitée à son territoire.

Article 12

1. Le visa uniforme institué à l'article 10 paragraphe 1 est délivré par les autorités diplomatiques et consulaires des Parties Contractantes et, le cas échéant, par les autorités des Parties Contractantes désignées dans le cadre de l'article 17.

2. La Partie Contractante compétente pour la délivrance de ce visa est en principe celle de la destination principale. Si celle-ci ne peut être déterminée, la délivrance du visa incombe en principe au poste diplomatique ou consulaire de la Partie Contractante de première entrée.

3. Le Comité Exécutif précise les modalités d'application et notamment les critères de détermination de la destination principale.

Article 13

1. Aucun visa ne peut être apposé dans un document de voyage si celui-ci est périmé.

2. La durée de validité du document de voyage doit être supérieure à celle du visa, compte tenu du délai d'utilisation de celui-ci. Elle doit permettre le retour de l'étranger dans son pays d'origine ou son entrée dans un pays tiers.

Article 14

1. Aucun visa ne peut être apposé dans un document de voyage si celui-ci n'est valable pour aucune des Parties Contractantes. Si le document de voyage n'est valable que pour une ou plusieurs Parties Contractantes, le visa à apposer sera limité à cette ou à ces Parties Contractantes.

2. Dans le cas où le document de voyage n'est pas reconnu comme valable par une ou plusieurs des Parties Contractantes, le visa peut être délivré sous la forme d'une autorisation tenant lieu de visa.

Article 15

En principe, les visas mentionnés à l'article 10 ne peuvent être délivrés que si l'étranger satisfait aux conditions d'entrée fixées à l'article 5 paragraphe 1, points a, c, d et e.

Article 16

Si une Partie Contractante estime nécessaire de déroger, pour l'un des motifs énumérés à l'article 5 paragraphe 2, au principe défini à l'article 15, en délivrant un visa à un étranger qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée visées à l'article 5 paragraphe 1, la validité de ce visa sera limitée au territoire de cette Partie Contractante qui devra en avvertir les autres Parties Contractantes.

Article 17

1. Le Comité Exécutif arrête des règles communes pour l'examen des demandes de visa, veille à leur application correcte et les adapte aux nouvelles situations et circonstances.
2. Le Comité Exécutif précise en outre les cas dans lesquels la délivrance d'un visa est subordonnée à la consultation de l'autorité centrale de la Partie Contractante saisie, ainsi que, le cas échéant, des autorités centrales des autres Parties Contractantes.
3. Le Comité Exécutif prend en outre les décisions nécessaires concernant les points suivants :
 - a. les documents de voyage qui peuvent être revêtus d'un visa ;
 - b. les instances chargées de la délivrance des visas ;
 - c. les conditions de délivrance de visas à la frontière ;
 - d. la forme, le contenu, la durée de validité des visas et les droits à percevoir pour leur délivrance ;
 - e. les conditions de prolongation et de refus des visas mentionnés aux points c et d, dans le respect des intérêts de l'ensemble des Parties Contractantes ;
 - f. les modalités de limitation de la validité territoriale des visas ;
 - g. les principes d'élaboration d'une liste commune des étrangers signalés aux fins de non-admission, sans préjudice de l'article 96.

Section 2

Visas pour des séjours de longue durée

Article 18

Les visas pour un séjour de plus de trois mois sont des visas nationaux délivrés par l'une des Parties Contractantes selon sa propre législation. Un tel visa permet à son titulaire de transiter par le territoire des autres Parties Contractantes en vue de se rendre sur le territoire de la Partie Contractante qui a délivré le visa, sauf s'il ne satisfait pas aux conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a., d. et e. ou s'il figure sur la liste de signalement nationale de la Partie Contractante par le territoire de laquelle le transit est souhaité.

C H A P I T R E 4

Conditions de circulation des étrangers

Article 19

1. Les étrangers titulaires d'un visa uniforme qui sont entrés régulièrement sur le territoire de l'une des Parties Contractantes peuvent circuler librement sur le territoire de l'ensemble des Parties Contractantes pendant la durée de validité du visa, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c, d et e.
2. Jusqu'à l'instauration du visa uniforme, les étrangers titulaires d'un visa délivré par une des Parties Contractantes, qui sont entrés régulièrement sur le territoire de l'une d'elles, peuvent circuler librement sur le territoire de l'ensemble des Parties Contractantes pendant la durée de validité du visa et au maximum pendant trois mois à compter de la date de la première entrée, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c, d et e.
3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas aux visas dont la validité fait l'objet d'une limitation territoriale conformément aux dispositions du Chapitre 3 du présent Titre.
4. Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article 22.

Article 20

1. Les étrangers non soumis à l'obligation de visa peuvent circuler librement sur les territoires des Parties Contractantes pendant une durée maximale de trois mois au cours d'une période de six mois à compter de la date de première entrée, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c, d et e.
2. Les dispositions du paragraphe 1 ne font pas obstacle au droit de chaque Partie Contractante de prolonger au-delà de trois mois le séjour d'un étranger sur son territoire dans des circonstances exceptionnelles ou par application des dispositions d'un accord bilatéral conclu antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Convention.
3. Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article 22.

Article 21

1. Les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par une des Parties Contractantes peuvent, sous le couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage, ces documents étant en cours de validité, circuler librement pendant une période de trois mois au maximum sur le territoire des autres Parties Contractantes, pour autant qu'ils remplissent les conditions d'entrée visées à l'article 5, paragraphe 1, points a, c et e et qu'ils ne figurent pas sur la liste de signalement nationale de la Partie Contractante concernée.
2. Le paragraphe 1 s'applique également aux étrangers titulaires d'une autorisation provisoire de séjour, délivrée par l'une des Parties Contractantes et d'un document de voyage délivré par cette Partie Contractante.
3. Les Parties Contractantes communiquent au Comité Exécutif la liste des documents qu'ils délivrent valant titre de séjour ou autorisation provisoire de séjour et document de voyage au sens du présent article.
4. Les dispositions du présent article s'appliquent sans préjudice des dispositions de l'article 22.

Article 22

1. Les étrangers entrés régulièrement sur le territoire d'une des Parties Contractantes sont tenus de se déclarer, dans les conditions fixées par chaque Partie Contractante, aux autorités compétentes de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils pénètrent. Cette déclaration peut être souscrite au choix de chaque Partie Contractante, soit à l'entrée, soit, dans un délai de trois jours ouvrables à partir de l'entrée, à l'intérieur du territoire de la Partie Contractante sur lequel ils pénètrent.
2. 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 visée au paragraphe 1.
3. Chaque Partie Contractante arrête les exceptions aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et les communique au Comité Exécutif.

Article 23

1. L'étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de court séjour applicables sur le territoire de l'une des Parties Contractantes doit en principe quitter sans délai les territoires des Parties Contractantes.
2. L'étranger qui dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité délivrés par une autre Partie Contractante, doit se rendre sans délai sur le territoire de cette Partie Contractante.

3. Lorsque le départ volontaire d'un tel étranger n'est pas effectué ou lorsqu'il peut être présumé que ce départ n'aura pas lieu ou si le départ immédiat de l'étranger s'impose pour des motifs relevant de la sécurité nationale ou de l'ordre public, l'étranger doit être éloigné du territoire de la Partie Contractante sur lequel il a été appréhendé, dans les conditions prévues par le droit national de cette Partie Contractante. Si l'application de ce droit ne permet pas l'éloignement, la Partie Contractante concernée peut admettre l'intéressé au séjour sur son territoire.

4. L'éloignement peut être réalisé du territoire de cet Etat vers le pays d'origine de cette personne ou tout autre Etat dans lequel son admission est possible, notamment en application des dispositions pertinentes des accords de réadmission conclus par les Parties Contractantes.

5. Les dispositions du paragraphe 4 ne font pas obstacle aux dispositions nationales relatives au droit d'asile ni à l'application de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 ni aux dispositions du paragraphe 2 du présent article et de l'article 33 paragraphe 1 de la présente Convention.

Article 24

Sous réserve de la définition par le Comité Exécutif des critères et modalités pratiques appropriés, les Parties Contractantes compensent entre elles les déséquilibres financiers qui peuvent résulter de l'obligation d'éloignement prévue à l'article 23 lorsque cet éloignement ne peut se réaliser aux frais de l'étranger.

CHAPITRE 5

Titres de séjour et signalement aux fins de non-admission

Article 25

1. Lorsqu'une Partie Contractante envisage de délivrer un titre de séjour à un étranger qui est signalé aux fins de non-admission, elle consulte au préalable la Partie Contractante signalante et prend en compte les intérêts de celle-ci ; le titre de séjour ne sera délivré que pour des motifs sérieux, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales.

Si le titre de séjour est délivré, la Partie Contractante signalante procède au retrait du signalement, mais peut cependant inscrire cet étranger sur sa liste nationale de signalement.

2. Lorsqu'il apparaît qu'un étranger titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'une des Parties Contractantes est signalé aux fins de non-admission, la Partie Contractante signalante consulte la Partie qui a délivré le titre de séjour afin de déterminer s'il y a des motifs suffisants pour retirer le titre de séjour.

Si le titre de séjour n'est pas retiré, la Partie Contractante signalante procède au retrait du signalement, mais peut cependant inscrire cet étranger sur sa liste nationale de signalement.

C H A P I T R E 6

Mesures d'accompagnement

Article 26

1. Sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967, les Parties Contractantes s'engagent à introduire dans leur législation nationale les règles suivantes :
 - a. Si l'entrée sur le territoire d'une des Parties Contractantes est refusée à un étranger, le transporteur qui l'a amené à la frontière extérieure par voie aérienne, maritime ou terrestre est tenu de le reprendre en charge sans délai. A la requête des autorités de surveillance de la frontière, il doit ramener l'étranger dans l'Etat tiers à partir duquel il a été transporté, dans l'Etat tiers qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé ou dans tout autre Etat tiers où son admission est garantie.
 - b. Le transporteur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que l'étranger transporté par voie aérienne ou maritime est en possession des documents de voyage requis pour l'entrée sur les territoires des Parties Contractantes.
2. Les Parties Contractantes s'engagent, sous réserve des engagements qui découlent de leur adhésion à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et dans le respect de leur droit constitutionnel, à instaurer des sanctions à l'encontre des transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime d'un Etat tiers vers leur territoire, des étrangers qui ne sont pas en possession des documents de voyage requis.
3. Les dispositions du paragraphe 1 point b et du paragraphe 2 s'appliquent aux transporteurs de groupes assurant des liaisons routières internationales par autocar, à l'exception du trafic frontalier.

Article 27

1. Les Parties Contractantes s'engagent à instaurer des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à des fins lucratives, un étranger à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'une Partie Contractante en violation de la législation de cette Partie Contractante relative à l'entrée et au séjour des étrangers.

2. Si une Partie Contractante est informée de faits mentionnés au paragraphe 1 qui constituent une violation de la législation d'une autre Partie Contractante, elle en informe cette dernière.

3. La Partie Contractante qui demande à une autre Partie Contractante de poursuivre, en raison de la violation de sa propre législation, des faits mentionnés au paragraphe 1, devra justifier par une dénonciation officielle ou par une attestation des autorités compétentes, des dispositions législatives qui ont été violées.

C H A P I T R E 7

Responsabilité pour le traitement de demandes d'asile

Article 28

Les Parties Contractantes réaffirment leurs obligations aux termes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés telle qu'amendée par le Protocole de New-York du 31 janvier 1967, sans aucune restriction géographique du champ d'application de ces textes, et leur engagement de coopérer avec les services du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour l'application de ces instruments.

Article 29

1. Les Parties Contractantes s'engagent à assurer le traitement de toute demande d'asile déposée par un étranger sur le territoire de l'une d'elles.

2. Cette obligation n'entraîne pas pour une Partie Contractante celle d'autoriser dans tous les cas le demandeur d'asile à pénétrer ou à séjourner sur son territoire.

Toute Partie Contractante conserve le droit de refouler ou d'éloigner, sur la base de ses dispositions nationales et en conformité avec ses engagements internationaux, un demandeur d'asile vers un Etat tiers.

3. Quelle que soit la Partie Contractante à laquelle l'étranger adresse sa demande d'asile, une seule Partie Contractante est responsable du traitement de la demande. Elle est déterminée selon les critères définis à l'article 30.

4. Nonobstant le paragraphe 3, toute Partie Contractante conserve le droit, pour des raisons particulières tenant notamment au droit national, d'assurer le traitement d'une demande d'asile même si la responsabilité au sens de la présente Convention incombe à une autre Partie Contractante.

Article 30

1. La Partie Contractante responsable du traitement d'une demande d'asile est déterminée comme suit :

a. Si une Partie Contractante a délivré au demandeur d'asile un visa de quelque nature qu'il soit ou un titre de séjour, elle est responsable du traitement de la demande. Si le visa a été délivré sur autorisation d'une autre Partie Contractante, la Partie Contractante qui a donné l'autorisation est responsable.

b. Si plusieurs Parties Contractantes ont délivré au demandeur d'asile un visa de quelque nature qu'il soit ou un titre de séjour, la Partie Contractante responsable est celle qui a délivré le visa ou le titre de séjour dont l'échéance est la plus lointaine.

c. Aussi longtemps que le demandeur d'asile n'a pas quitté les territoires des Parties Contractantes, la responsabilité définie selon les points a. et b. subsiste même si la durée de validité du visa de quelque nature que ce soit ou du titre de séjour est périmée. Si le demandeur d'asile a quitté les territoires des Parties Contractantes après la délivrance du visa ou du titre de séjour, ces documents fondent la responsabilité selon les points a. et b., sauf si entre temps ils sont périmés en vertu des dispositions nationales.

d. Si le demandeur d'asile est dispensé de l'obligation du visa par les Parties Contractantes, la Partie Contractante par les frontières extérieures de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties Contractantes est responsable.

Tant que l'harmonisation des politiques de visa n'est pas encore complètement réalisée et si le demandeur d'asile est dispensé de l'obligation du visa par certaines Parties Contractantes seulement, la Partie Contractante par la frontière extérieure de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties Contractantes au bénéfice d'une dispense de visa est responsable sous réserve des dispositions des points a., b. et c.

Si la demande d'asile est présentée à une Partie Contractante qui a délivré au demandeur un visa de transit - que le demandeur ait franchi ou non le contrôle des passeports - et si le visa de transit a été délivré après que le pays de transit s'est assuré auprès des autorités consulaires ou diplomatiques de la Partie Contractante de destination que le demandeur d'asile répond aux conditions d'entrée dans la Partie Contractante de destination, la Partie Contractante de destination est responsable pour le traitement de la demande.

- e. Si le demandeur d'asile est entré sur les territoires des Parties Contractantes sans être en possession d'un ou de plusieurs documents permettant le franchissement de la frontière, déterminés par le Comité Exécutif, la Partie Contractante par les frontières extérieures de laquelle le demandeur d'asile a pénétré sur les territoires des Parties Contractantes est responsable.
 - f. Si un étranger dont une demande d'asile est déjà en cours de traitement par une des Parties Contractantes, introduit une nouvelle demande, la Partie Contractante responsable est celle auprès de laquelle la demande est en cours de traitement.
 - g. Si un étranger, dont une demande d'asile antérieure a fait l'objet d'une décision définitive par une des Parties Contractantes, introduit une nouvelle demande, la Partie Contractante responsable est celle qui a traité la demande antérieure, si le demandeur n'a pas quitté les territoires des Parties Contractantes.
2. Si une Partie Contractante s'est chargée du traitement d'une demande d'asile en application de l'article 29 paragraphe 4, la Partie Contractante responsable en vertu du présent article, paragraphe 1, est libérée de ses obligations.
 3. Si la Partie Contractante responsable ne peut être désignée sur la base des critères définis aux paragraphes 1 et 2, la Partie Contractante auprès de laquelle la demande d'asile a été présentée est responsable.

Article 31

1. Les Parties Contractantes s'efforceront de déterminer au plus vite laquelle d'entre elles est responsable du traitement d'une demande d'asile.
2. Si une demande d'asile est adressée à une Partie Contractante non responsable en vertu de l'article 30 par un étranger qui séjourne sur son territoire, cette Partie Contractante peut demander à la Partie Contractante responsable de prendre en charge le demandeur d'asile, en vue d'assurer le traitement de sa demande d'asile.
3. La Partie Contractante responsable est tenue de prendre en charge le demandeur d'asile visé au paragraphe 2, si la requête est effectuée dans un délai de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile. Si la requête n'a pas été effectuée dans ce délai, la Partie Contractante auprès de laquelle la demande d'asile a été introduite est responsable du traitement de la demande.

Article 32

La Partie Contractante responsable du traitement de la demande d'asile assure celui-ci conformément à son droit national.

Article 33

1. Lorsque le demandeur d'asile se trouve irrégulièrement sur le territoire d'une autre Partie Contractante pendant la durée de la procédure d'asile, la Partie Contractante responsable est tenue de le reprendre.
2. Le paragraphe 1 n'est pas applicable lorsque l'autre Partie Contractante a délivré au demandeur d'asile un titre de séjour ayant une validité supérieure ou égale à un an. Dans ce cas, la responsabilité du traitement de la demande est transférée à l'autre Partie Contractante.

Article 34

1. La Partie Contractante responsable est tenue de reprendre l'étranger dont la demande d'asile a été définitivement rejetée et qui s'est rendu sur le territoire d'une autre Partie Contractante sans être autorisé à y séjourner.
2. Toutefois, le paragraphe 1 n'est pas applicable lorsque la Partie Contractante responsable avait assuré l'éloignement de l'étranger hors des territoires des Parties Contractantes.

Article 35

1. La Partie Contractante qui a reconnu à un étranger le statut de réfugié et lui a accordé le droit de séjour est tenue d'assumer, à condition que les intéressés en soient d'accord, la responsabilité du traitement de la demande d'asile d'un membre de sa famille.
2. Le membre de la famille mentionné au paragraphe 1 est le conjoint ou l'enfant célibataire de moins de dix-huit ans du réfugié ou, si le réfugié est un enfant célibataire de moins de dix-huit ans, son père ou sa mère.

Article 36

Toute Partie Contractante responsable du traitement de la demande d'asile peut, pour des raisons humanitaires, fondées notamment sur des motifs familiaux ou culturels, demander à une autre Partie Contractante de reprendre cette responsabilité pour autant que l'intéressé le souhaite. La Partie Contractante sollicitée apprécie si elle peut accéder à cette requête.

Article 37

1. Les autorités compétentes des Parties Contractantes se communiquent mutuellement aussitôt que possible les informations au sujet :

- a. des réglementations ou mesures nouvelles prises dans le domaine du droit d'asile ou du traitement des demandeurs d'asile au plus tard lors de leur entrée en vigueur ;
- b. des données statistiques concernant les arrivées mensuelles de demandeurs d'asile en indiquant les principaux pays de provenance, et les décisions consécutives à des demandes d'asile, dans la mesure où elles sont disponibles ;
- c. de l'émergence ou l'accroissement significatif de certains groupes de demandeurs d'asile et les renseignements détenus à ce sujet ;
- d. des décisions fondamentales dans le domaine du droit d'asile.

2. Les Parties Contractantes garantissent en outre une coopération étroite dans le recueil d'informations sur la situation dans les pays de provenance des demandeurs d'asile aux fins de parvenir à une évaluation commune.

3. Toute indication donnée par une Partie Contractante concernant le traitement confidentiel des informations qu'elle communique doit être respectée par les autres Parties Contractantes.

Article 38

1. Chaque Partie Contractante transmet à toute autre Partie Contractante qui en fait la demande les données qu'elle détient au sujet d'un demandeur d'asile qui sont nécessaires pour

- déterminer la Partie Contractante responsable du traitement de la demande d'asile ;
- le traitement de la demande d'asile ;
- la mise en oeuvre des obligations découlant du présent Chapitre.

2. Ces données peuvent porter exclusivement sur

- a. l'identité (nom et prénom, le cas échéant nom antérieur, surnoms ou pseudonymes, date et lieu de naissance, nationalités actuelle et antérieures du demandeur d'asile et, le cas échéant, des membres de sa famille) ;
- b. les documents d'identité et de voyage (référence, durée de validité, dates de délivrance, autorité ayant effectué la délivrance, lieu de délivrance, etc.) ;
- c. les autres éléments nécessaires pour établir l'identité du demandeur ;
- d. les lieux de séjour et les itinéraires de voyages ;
- e. les titres de séjour ou les visas délivrés par une Partie Contractante ;
- f. le lieu où la demande d'asile a été déposée ;
- g. le cas échéant, la date de présentation d'une demande d'asile antérieure, la date de présentation de la demande actuelle, l'état d'avancement de la procédure, la teneur de la décision prise.

3. En outre, une Partie Contractante peut demander à une autre Partie Contractante de lui communiquer les motifs invoqués par le demandeur d'asile, à l'appui de sa demande et le cas échéant, les motifs de la décision prise le concernant. La Partie Contractante sollicitée apprécie si elle peut donner suite à la requête qui lui est présentée. En tout état de cause la communication de ces renseignements est subordonnée au consentement du demandeur d'asile.
4. L'échange de données se fait sur demande d'une Partie Contractante et ne peut avoir lieu qu'entre les autorités dont la désignation est communiquée par chaque Partie Contractante au Comité Exécutif.
5. Les données échangées ne peuvent être utilisées qu'aux fins prévues au paragraphe 1. Ces données ne peuvent être communiquées qu'aux autorités et juridictions chargées
 - de déterminer la Partie Contractante responsable du traitement de la demande d'asile ;
 - du traitement de la demande d'asile ;
 - de la mise en oeuvre des obligations découlant du présent Chapitre.
6. La Partie Contractante qui transmet les données veille à leur exactitude et à leur actualité.

S'il apparaît que cette Partie Contractante a fourni des données inexactes ou qui n'auraient pas dû être transmises, les Parties Contractantes destinataires en sont informées sans délai. Elles sont tenues de rectifier ces informations ou de les faire disparaître.
7. Un demandeur d'asile a le droit de se faire communiquer, sur demande, les informations échangées le concernant, aussi longtemps qu'elles sont disponibles.

S'il constate que ces informations sont inexactes ou n'auraient pas dû être transmises il a le droit d'en exiger la rectification ou la disparition. Les corrections sont effectuées dans les conditions prévues au paragraphe 6.
8. Dans chaque Partie Contractante concernée, la transmission et la réception des informations échangées sont consignées.
9. Les données transmises sont conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux fins pour lesquelles elles ont été échangées. La nécessité de leur conservation doit être examinée au moment approprié par la Partie Contractante concernée.
10. En tout état de cause les données transmises bénéficient au moins de la même protection que celle prévue par le droit de la Partie Contractante destinataire pour des informations de nature similaire.

11. Si les données ne sont pas traitées automatiquement, mais d'une autre façon, chaque Partie Contractante devra prendre des mesures appropriées pour assurer le respect du présent article par des moyens de contrôle effectifs. Si une Partie Contractante dispose d'un service du type de celui mentionné au paragraphe 12, elle peut charger ce service d'assurer ces tâches de contrôle.

12. Si une ou plusieurs Parties Contractantes souhaitent informatiser le traitement de tout ou partie des données mentionnées aux paragraphes 2 et 3, l'informatisation n'est autorisée que si les Parties Contractantes concernées ont adopté une législation applicable à ce traitement mettant en oeuvre les principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et si elles ont confié à une instance nationale appropriée le contrôle indépendant et du traitement et de l'exploitation des données transmises conformément à la présente Convention.

T I T R E I I I

Police et sécurité

C H A P I T R E P R E M I E R

Coopération policière

Article 39

1. Les Parties Contractantes s'engagent à ce que leurs services de police s'accordent, dans le respect de la législation nationale et dans les limites de leurs compétences, l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables, pour autant que le droit national ne réserve pas la demande aux autorités judiciaires et que la demande ou son exécution n'implique pas l'application de mesures de contrainte par la Partie Contractante requise. Lorsque les autorités de police requises ne sont pas compétentes pour exécuter une demande, elles la transmettent aux autorités compétentes.
2. Les informations écrites qui sont fournies par la Partie Contractante requise en vertu de la disposition du paragraphe 1 ne peuvent être utilisées par la Partie Contractante requérante aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés qu'avec l'accord des autorités judiciaires compétentes de la Partie Contractante requise.
3. Les demandes d'assistance visées au paragraphe 1 et les réponses à ces demandes peuvent être échangées entre les organes centraux chargés, par chaque Partie Contractante, de la coopération policière internationale. Lorsque la demande ne peut être faite en temps utile par la voie susvisée, elle peut être adressée par les autorités de police de la Partie Contractante requérante directement aux autorités compétentes de la Partie requise et celles-ci peuvent y répondre directement. Dans ces cas, l'autorité de police requérante avise dans les meilleurs délais l'organe central chargé, dans la Partie Contractante requise, de la coopération policière internationale, de sa demande directe.
4. Dans les régions frontalières, la coopération peut être réglée par des arrangements entre les Ministres compétents des Parties Contractantes.
5. Les dispositions du présent article ne font pas obstacle aux accords bilatéraux plus complets présents et futurs entre Parties Contractantes ayant une frontière commune. Les Parties Contractantes s'informent mutuellement de ces accords.

Article 40

1. Les agents d'une des Parties Contractantes qui, dans le cadre d'une enquête judiciaire, observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition, sont autorisés à continuer cette observation sur le territoire d'une autre Partie Contractante lorsque celle-ci a autorisé l'observation transfrontalière sur la base d'une demande d'entraide judiciaire présentée au préalable. L'autorisation peut être assortie de conditions.

Sur demande, l'observation sera confiée aux agents de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle elle est effectuée.

La demande d'entraide judiciaire mentionnée à l'alinéa 1 doit être adressée à une autorité désignée par chacune des Parties Contractantes et compétente pour accorder ou transmettre l'autorisation demandée.

2. Lorsque, pour des raisons particulièrement urgentes, l'autorisation préalable de l'autre Partie Contractante ne peut être demandée, les agents observateurs sont autorisés à continuer au-delà de la frontière l'observation d'une personne présumée avoir commis des faits punissables énumérés au paragraphe 7, dans les conditions ci-après :

- a. Le franchissement de la frontière sera communiqué immédiatement durant l'observation à l'autorité de la Partie Contractante désignée au paragraphe 5, sur le territoire de laquelle l'observation continue ;
- b. Une demande d'entraide judiciaire présentée conformément au paragraphe 1 et exposant les motifs justifiant le franchissement de la frontière, sans autorisation préalable, sera transmise sans délai.

L'observation sera arrêtée dès que la Partie Contractante sur le territoire de laquelle elle a lieu le demande, suite à la communication visée au point a. ou à la demande visée au point b., ou si l'autorisation n'est pas obtenue cinq heures après le franchissement de la frontière.

3. L'observation visée aux paragraphes 1 et 2 ne peut être exercée qu'aux conditions générales suivantes :

- a. Les agents observateurs doivent se conformer aux dispositions du présent article et au droit de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils opèrent ; ils doivent obtempérer aux injonctions des autorités localement compétentes.
- b. Sous réserve des situations prévues au paragraphe 2, les agents se munissent durant l'observation d'un document attestant que l'autorisation a été accordée.
- c. Les agents observateurs devront être en mesure de justifier à tout moment de leur qualité officielle.

- d. Les agents observateurs peuvent emporter leur arme de service pendant l'observation, sauf décision contraire expresse de la Partie requise ; son utilisation est interdite sauf en cas de légitime défense.
- e. L'entrée dans les domiciles et les lieux non accessibles au public est interdite.
- f. Les agents observateurs ne peuvent ni interpellier ni arrêter la personne observée.
- g. Toute opération fera l'objet d'un rapport aux autorités de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle elle est intervenue ; la comparution personnelle des agents observateurs peut être requise.
- h. Les autorités de la Partie Contractante dont les agents observateurs sont originaires apportent, lorsqu'il est demandé par les autorités de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle l'observation a eu lieu, leur concours à l'enquête consécutive à l'opération à laquelle ils ont participé y compris aux procédures judiciaires.

4. Les agents visés aux paragraphes 1 et 2 sont :

en ce qui concerne le Royaume de Belgique : les membres de la police judiciaire près les Parquets, de la gendarmerie et de la police communale, ainsi que, dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés visés au paragraphe 6, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs, et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les agents des douanes ;

en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne : les agents des Polizeien des Bundes und der Länder ainsi que, pour les seuls domaines du trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes et du trafic d'armes, les agents du Zollfahndungsdienst (service de recherches douanières) en leur qualité d'agents auxiliaires du ministère public ;

en ce qui concerne la République française : les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ainsi que, dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés visés au paragraphe 6, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs, et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les agents des douanes ;

en ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg : les agents de la gendarmerie et de la police, ainsi que, dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés visés au paragraphe 6, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs, et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les agents des douanes ;

- en ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas : les agents de la Rijkspolitie et de la Gemeentepolitie, ainsi que, dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés visés au paragraphe 6, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les agents du service fiscal de renseignements et de recherche compétents en matière de droits d'entrée et accises.

5. L'autorité visée aux paragraphes 1 et 2 est :

- en ce qui concerne le Royaume de Belgique : le Commissariat général de la Police judiciaire ;
- en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne : le Bundeskriminalamt ;
- en ce qui concerne la République française : la Direction centrale de la Police judiciaire ;
- en ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg : le Procureur général d'Etat ;
- en ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas : le Landelijk Officier van Justitie compétent pour l'observation transfrontalière.

6. Les Parties Contractantes peuvent, sur le plan bilatéral étendre le champ d'application du présent article et adopter des dispositions supplémentaires en exécution de cet article.

7. L'observation telle que visée au paragraphe 2 ne peut avoir lieu que pour l'un des faits punissables suivants :

- assassinat,
- meurtre,
- viol,
- incendie volontaire,
- fausse monnaie,
- vol et recel aggravés,
- extorsion,
- enlèvement et prise d'otage,
- trafic d'êtres humains,
- trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes,
- infractions aux dispositions légales en matière d'armes et explosifs,
- destruction par explosifs,
- transport illicite de déchets toxiques et nuisibles.

Article 41

1. Les agents d'une des Parties Contractantes qui, dans leur pays, suivent une personne prise en flagrant délit de commission d'une des infractions visées au paragraphe 4 ou de participation à l'une desdites infractions, sont autorisés à continuer la poursuite sans autorisation préalable sur le territoire d'une autre Partie Contractante lorsque les autorités compétentes de l'autre Partie Contractante n'ont pu être averties préalablement de l'entrée sur ce territoire, en raison de l'urgence particulière, par un des moyens de communication prévus à l'article 44, ou que ces autorités n'ont pu se rendre sur place à temps pour reprendre la poursuite.

Il en est de même lorsque la personne poursuivie, se trouvant en état d'arrestation provisoire ou purgeant une peine privative de liberté, s'est évadée.

Au plus tard au moment du franchissement de la frontière, les agents poursuivants font appel aux autorités compétentes de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle la poursuite a lieu. La poursuite sera arrêtée dès que la Partie Contractante sur le territoire de laquelle la poursuite doit avoir lieu, le demande. A la demande des agents poursuivants, les autorités localement compétentes appréhenderont la personne poursuivie pour établir son identité ou procéder à son arrestation.

2. La poursuite est exercée selon l'une des modalités suivantes, qui est définie par la déclaration prévue au paragraphe 9 :

- a. Les agents poursuivants ne disposent pas du droit d'interpellation.
- b. Si aucune demande d'interrompre la poursuite n'est formulée et que les autorités localement compétentes ne peuvent intervenir assez rapidement, les agents poursuivants pourront interpellier la personne poursuivie, jusqu'à ce que les agents de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle la poursuite a lieu, qui devront être informés sans délai, puissent établir son identité ou procéder à son arrestation.

3. La poursuite est exercée conformément aux paragraphes 1 et 2 selon l'une des modalités suivantes, qui est définie par la déclaration prévue au paragraphe 9 :

- a. dans une zone ou pendant une durée à compter du franchissement de la frontière qui seront déterminées dans la déclaration ;
- b. sans limitation dans l'espace ou dans le temps.

4. Dans une déclaration visée au paragraphe 9, les Parties Contractantes définissent les infractions visées au paragraphe 1 selon l'une des modalités suivantes :

a. Les infractions suivantes :

- assassinat,
- meurtre,
- viol,
- incendie volontaire,
- fausse monnaie,
- vol et recel aggravés,
- extorsion,
- enlèvement et prise d'otage,
- trafic d'êtres humains,
- trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes,
- infractions aux dispositions légales en matière d'armes et explosifs,
- destruction par explosifs,
- transport illicite de déchets toxiques et nuisibles,
- délit de fuite à la suite d'un accident ayant entraîné la mort ou des blessures graves.

b. Les infractions pouvant donner lieu à extradition.

5. La poursuite ne peut s'exercer qu'aux conditions générales suivantes :

- a. Les agents poursuivants doivent se conformer aux dispositions du présent article et au droit de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils opèrent ; ils doivent obtempérer aux injonctions des autorités localement compétentes.
- b. La poursuite se fait uniquement par les frontières terrestres.
- c. L'entrée dans les domiciles et les lieux non accessibles au public est interdite.
- d. Les agents poursuivants sont aisément identifiables, soit par le port d'un uniforme, soit par un brassard ou par des dispositifs accessoires placés sur le véhicule ; l'usage de tenue civile combiné avec l'utilisation de véhicules banalisés sans l'identification précitée est interdit ; les agents poursuivants doivent être en mesure de justifier en tout temps de leur qualité officielle.
- e. Les agents poursuivants peuvent emporter leur arme de service ; son utilisation est interdite sauf en cas de légitime défense.
- f. Aux fins d'être conduite devant les autorités localement compétentes, la personne poursuivie, une fois appréhendée comme prévu au paragraphe 2 point b., ne pourra subir qu'une fouille de sécurité ; des menottes pourront être utilisées au cours de son transfert ; les objets en possession de la personne poursuivie pourront être saisis.
- g. Après chaque opération mentionnée aux paragraphes 1, 2 et 3, les agents poursuivants se présentent devant les autorités localement compétentes de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils ont opéré et rendent compte de leur mission ; à la demande de ces autorités, ils sont tenus de rester à disposition jusqu'à ce que les circonstances de leur action aient été suffisamment éclaircies ; cette condition s'applique même lorsque la poursuite n'a pas conduit à l'arrestation de la personne poursuivie.

h. Les autorités de la Partie Contractante dont les agents poursuivants sont originaires apportent, lorsqu'il est demandé par les autorités de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle la poursuite a eu lieu, leur concours à l'enquête consécutive à l'opération à laquelle ils ont participé y compris aux procédures judiciaires.

6. Une personne qui, à la suite de l'action prévue au paragraphe 2, a été arrêtée par les autorités localement compétentes, peut, quelle que soit sa nationalité, être retenue aux fins d'audition. Les règles pertinentes du droit national sont applicables par analogie.

Si cette personne n'a pas la nationalité de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle elle a été arrêtée, elle sera mise en liberté au plus tard six heures après l'arrestation, les heures entre minuit et neuf heures non comptées, à moins que les autorités localement compétentes aient reçu au préalable une demande d'arrestation provisoire aux fins d'extradition sous quelque forme que ce soit.

7. Les agents visés aux paragraphes précédents sont :

en ce qui concerne le Royaume de Belgique : les membres de la police judiciaire près les parquets, de la gendarmerie et de la police communale, ainsi que, dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés visés au paragraphe 10, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs, et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les agents des douanes ;

en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne : les Polizeien des Bundes und der Länder ainsi que, pour les seuls domaines du trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes et du trafic d'armes, les agents du Zollfahndungsdienst (service de recherches douanières) en leur qualité d'agents auxiliaires du ministère public ;

en ce qui concerne la République française : les officiers et agents de police judiciaire de la police nationale et de la gendarmerie nationale, ainsi que, dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés visés au paragraphe 10, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs, et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les agents des douanes ;

en ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg : les agents de la gendarmerie et de la police, ainsi que, dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés visés au paragraphe 10, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs, et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les agents des douanes ;

- en ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas : les fonctionnaires de la Rijkspolitie et de la Gemeentepolitie, ainsi que, dans les conditions fixées par accords bilatéraux appropriés visés au paragraphe 10, en ce qui concerne leurs attributions touchant au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes, au trafic d'armes et d'explosifs et au transport illicite de déchets toxiques et nuisibles, les fonctionnaires du service fiscal de renseignements et de recherche compétents en matière de droits d'entrée et accises.

8. Le présent article ne porte pas atteinte, pour les Parties Contractantes concernées, à l'article 27 du Traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962 tel que modifié par le Protocole du 11 mai 1974.

9. Au moment de la signature de la présente Convention, chaque Partie Contractante fait une déclaration dans laquelle elle définit, sur la base des dispositions des paragraphes 2, 3 et 4, les modalités d'exercice de la poursuite sur son territoire pour chacune des Parties Contractantes avec laquelle elle a une frontière commune.

Une Partie Contractante peut à tout moment remplacer sa déclaration par une autre à condition qu'elle ne restreigne pas la portée de la précédente.

Chaque déclaration est faite après concertation avec chacune des Parties Contractantes concernées et dans un esprit d'équivalence des régimes applicables de part et d'autre des frontières intérieures.

10. Les Parties Contractantes peuvent, sur le plan bilatéral étendre le champ d'application du paragraphe 1 et adopter des dispositions supplémentaires en exécution du présent article.

Article 42

Au cours des opérations visées aux articles 40 et 41, les agents en mission sur le territoire d'une autre Partie Contractante seront assimilés aux agents de celle-ci en ce qui concerne les infractions dont ils seraient victimes ou qu'ils commettraient.

Article 43

1. Lorsque, conformément aux articles 40 et 41 de la présente Convention, les agents d'une Partie Contractante se trouvent en mission sur le territoire d'une autre Partie Contractante, la première Partie Contractante est responsable des dommages qu'ils causent pendant le déroulement de la mission, conformément au droit de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils opèrent.

2. La Partie Contractante sur le territoire de laquelle les dommages visés au paragraphe 1 sont causés assume la réparation de ces dommages dans les conditions applicables aux dommages causés par ses propres agents.

3. La Partie Contractante dont les agents ont causé des dommages à quiconque sur le territoire d'une autre Partie Contractante rembourse intégralement à cette dernière les sommes qu'elle a versées aux victimes ou à leurs ayants-droit.

4. Sans préjudice de l'exercice de ses droits à l'égard des tiers et à l'exception de la disposition du paragraphe 3, chacune des Parties Contractantes renoncera, dans le cas prévu au paragraphe 1, à demander le remboursement du montant des dommages qu'elle a subis à une autre Partie Contractante.

Article 44

1. Conformément aux conventions internationales pertinentes et en tenant compte des circonstances locales et des possibilités techniques, les Parties Contractantes créent, notamment dans les régions frontalières, des lignes téléphoniques, radio, télex et autres liaisons directes aux fins de faciliter la coopération policière et douanière, notamment pour la transmission d'informations en temps utile dans le cadre de l'observation et de la poursuite transfrontalières.

2. En plus de ces mesures à prendre à court terme, elles examineront notamment les possibilités ci-après :

- a. l'échange de matériels ou l'affectation de fonctionnaires de liaison munis du matériel radio approprié ;
- b. l'élargissement des bandes de fréquences utilisées dans les zones frontalières ;
- c. la mise en place d'une liaison commune aux services de police et des douanes opérant dans ces mêmes zones ;
- d. la coordination de leurs programmes d'achat d'équipements de communication, en vue d'aboutir à la mise en place de systèmes de communication normalisés et compatibles.

Article 45

1. Les Parties Contractantes s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour garantir que :

- a. le chef d'un établissement d'hébergement ou son préposé veillent à ce que les étrangers hébergés, y inclus les ressortissants des autres Parties Contractantes ainsi que d'autres Etats membres des Communautés européennes, à l'exclusion des conjoints ou mineurs les accompagnant ou des membres des groupes de voyage, remplissent et signent personnellement les fiches de déclaration et à ce qu'ils justifient de leur identité par la production d'un document d'identité valable ;

- b. les fiches de déclaration ainsi remplies seront conservées pour les autorités compétentes ou seront transmises à celles-ci, pour autant que ces autorités le jugent nécessaire pour la prévention de menaces, pour des poursuites pénales ou pour éclaircir le sort de personnes disparues ou victimes d'accidents, sauf si le droit national en dispose autrement.
2. La disposition du paragraphe 1 s'applique par analogie aux personnes qui logent en des lieux quelconques faisant l'objet d'une exploitation par des loueurs professionnels notamment dans des tentes, des caravanes et des bateaux.

Article 46

1. Dans des cas particuliers, chaque Partie Contractante peut, dans le respect de sa législation nationale et sans y être invitée, communiquer à la Partie Contractante concernée des informations qui peuvent être importantes pour celle-ci aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions ou de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics.

2. Les informations sont échangées, sans préjudice du régime de la coopération dans les régions frontalières visé à l'article 39 paragraphe 4, par l'intermédiaire d'une instance centrale à désigner. Dans des cas particulièrement urgents, l'échange d'informations au sens du présent article peut s'effectuer directement entre les autorités de police concernées, sauf dispositions nationales contraires. L'instance centrale en est avisée dans les meilleurs délais.

Article 47

1. Les Parties Contractantes peuvent conclure des accords bilatéraux permettant le détachement, pour une durée déterminée ou indéterminée, de fonctionnaires de liaison d'une Partie Contractante auprès de services de police de l'autre Partie Contractante.

2. Le détachement de fonctionnaires de liaison pour une durée déterminée ou indéterminée a pour but de promouvoir et d'accélérer la coopération entre les Parties Contractantes, notamment en accordant l'assistance

- a. sous la forme d'échange d'informations aux fins de la lutte tant préventive que répressive contre la criminalité ;
- b. dans l'exécution de demandes d'entraide policière et judiciaire en matière pénale ;
- c. pour les besoins de l'exercice des missions des autorités chargées de la surveillance des frontières extérieures.

3. Les fonctionnaires de liaison ont une mission d'avis et d'assistance. Ils ne sont pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police. Ils fournissent des informations et exécutent leurs missions dans le cadre des instructions qui leur sont données par la Partie Contractante d'origine et par la Partie Contractante auprès de laquelle ils sont détachés. Ils font régulièrement rapport au chef du service de police auprès duquel ils sont détachés.

4. Les Parties Contractantes peuvent convenir dans un cadre bilatéral ou multilatéral que les fonctionnaires de liaison d'une Partie Contractante détachés auprès d'Etats tiers représentent également les intérêts d'une ou de plusieurs autres Parties Contractantes. En vertu de tels accords, les fonctionnaires de liaison détachés auprès d'Etats tiers fournissent des informations à d'autres Parties Contractantes, sur demande ou de leur propre initiative, et accomplissent, dans les limites de leurs compétences, des missions pour le compte de ces Parties. Les Parties Contractantes s'informent mutuellement de leurs intentions relatives au détachement de fonctionnaires de liaison dans des Etats tiers.

C H A P I T R E 2

Entraide judiciaire en matière pénale

Article 48

1. Les dispositions du présent Chapitre visent à compléter la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 ainsi que, dans les relations entre les Parties Contractantes membres de l'Union économique Benelux, le Chapitre II du Traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962 tel qu'il est modifié par le Protocole du 11 mai 1974 et à faciliter l'application desdits accords.

2. Le paragraphe 1 n'affecte pas l'application des dispositions plus larges des accords bilatéraux en vigueur entre les Parties Contractantes.

Article 49

L'entraide judiciaire est également accordée

a. dans des procédures pour des faits qui sont punissables selon le droit national d'une des deux Parties Contractantes ou des deux Parties Contractantes au titre d'infractions aux règlements poursuivies par des autorités administratives dont la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente notamment en matière pénale ;

- b. dans des procédures d'indemnisation pour des mesures de poursuites ou des condamnations injustifiées ;
- c. dans les procédures de grâce ;
- d. dans les actions civiles jointes aux actions pénales, tant que la juridiction répressive n'a pas encore définitivement statué sur l'action pénale ;
- e. pour la notification de communications judiciaires relatives à l'exécution d'une peine ou mesure de sûreté, de la perception d'une amende ou du paiement de frais de procédure ;
- f. pour des mesures relatives à la suspension du prononcé ou au sursis à l'exécution d'une peine ou mesure de sûreté, à la mise en liberté conditionnelle, à l'ajournement de l'exécution ou à l'interruption de l'exécution d'une peine ou mesure de sûreté.

Article 50

1. Les Parties Contractantes s'engagent à s'accorder, conformément à la Convention et au traité visés à l'article 48, l'entraide judiciaire pour les infractions aux dispositions légales et réglementaires en matière d'accises, de taxe à la valeur ajoutée et de douanes. Par dispositions en matière de douanes on entend les règles énoncées à l'article 2 de la Convention du 7 septembre 1987 entre la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas concernant l'assistance mutuelle entre administrations douanières, ainsi qu'à l'article 2 du règlement du Conseil 1468/81/CEE du 19 mai 1981.
2. Les demandes basées sur la fraude aux droits d'accises ne peuvent pas être refusées au motif que le pays requis ne prélève pas d'accises sur les marchandises visées dans la demande.
3. La Partie Contractante requérante ne transmettra et n'utilisera les informations ou pièces à conviction obtenues de la Partie Contractante requise pour les instructions, poursuites ou procédures autres que celles mentionnées dans la demande, sans l'assentiment préalable de la Partie Contractante requise.
4. L'entraide judiciaire prévue au présent article peut être refusée lorsque le montant présumé des droits trop peu perçus ou éludés représente une valeur qui n'excède pas 25.000 ECU, ou que la valeur présumée des marchandises exportées ou importées sans autorisation représente une valeur qui n'excède pas 100.000 ECU, à moins que l'affaire, en raison de ses circonstances ou de la personne du prévenu, ne soit considérée comme très grave par la Partie Contractante requérante.
5. Les dispositions du présent article s'appliquent également quand l'entraide judiciaire demandée a trait aux faits passibles uniquement d'une amende pour infraction aux règlements poursuivie par des autorités administratives et lorsque la demande d'entraide judiciaire émane d'une autorité judiciaire.

Article 51

Les Parties Contractantes ne subordonnent pas la recevabilité de commissions rogatoires aux fins de perquisition et de saisie à des conditions autres que celles ci-après :

- a) Le fait qui a donné lieu à la commission rogatoire est punissable selon le droit des deux Parties Contractantes d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté restreignant la liberté d'un maximum d'au moins 6 mois, ou punissable selon le droit d'une des deux Parties Contractantes d'une sanction équivalente et selon le droit de l'autre Partie Contractante au titre d'infraction aux règlements poursuivie par des autorités administratives dont la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente notamment en matière pénale.
- b) L'exécution de la commission rogatoire est compatible avec le droit de la Partie Contractante requise.

Article 52

1. Chacune des Parties Contractantes peut adresser les pièces de procédure directement par la voie postale aux personnes qui se trouvent sur le territoire d'une autre Partie Contractante. Les Parties Contractantes communiquent au Comité Exécutif une liste des pièces pouvant être transmises par cette voie.
2. Lorsqu'il y a des raisons de penser que le destinataire ne comprend pas la langue dans laquelle la pièce est rédigée, cette pièce - ou au moins les passages importants de celle-ci - doit être traduite dans la ou une des langues de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle le destinataire se trouve. Si l'autorité qui envoie la pièce sait que le destinataire ne connaît qu'une autre langue, la pièce - ou au moins les passages importants de celle-ci - doit être traduite dans cette autre langue.
3. L'expert ou le témoin qui n'aura pas déféré à une citation à comparaître transmise par voie postale, ne pourra être soumis, alors même que cette citation contiendrait des injonctions, à aucune sanction ou mesure de contrainte, à moins qu'il ne se rende par la suite de son plein gré sur le territoire de la Partie requérante et qu'il n'y soit régulièrement cité à nouveau. L'autorité qui envoie les citations à comparaître par voie postale veille à ce que celles-ci ne comportent aucune injonction. Cette disposition ne porte pas préjudice à l'article 34 du Traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962 tel qu'il est modifié par le Protocole du 11 mai 1974.
4. Si le fait à la base de la demande d'entraide judiciaire est punissable selon le droit des deux Parties Contractantes au titre d'infraction aux règlements poursuivie par des autorités administratives dont la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente notamment en matière pénale, pour l'envoi des pièces de procédure il faut en principe procéder conformément au paragraphe 1.
5. Nonobstant la disposition du paragraphe 1, l'envoi de pièces de procédure peut être effectué par l'intermédiaire des autorités judiciaires de la Partie Contractante requise, lorsque l'adresse du destinataire est inconnue ou que la Partie Contractante requérante exige une notification à personne.

Article 53

1. Les demandes d'entraide judiciaire peuvent être faites directement entre les autorités judiciaires et renvoyées par la même voie.
2. Le paragraphe 1 ne porte pas préjudice à la faculté de l'envoi et du renvoi des demandes de Ministère de la Justice à Ministère de la Justice ou par l'intermédiaire des bureaux centraux nationaux de l'Organisation Internationale de Police Criminelle.
3. Les demandes de transfèrement temporaire ou de transit de personnes qui sont en état d'arrestation provisoire ou de détention ou qui sont l'objet d'une mesure privative de liberté, et l'échange périodique ou occasionnel de données relatives au casier judiciaire doivent se faire par l'intermédiaire des Ministères de la Justice.
4. Au sens de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, on entend par le Ministère de la Justice, pour la République fédérale d'Allemagne, le Ministre fédéral de la Justice et les Ministres ou Sénateurs de la Justice des Etats fédérés.
5. Les dénonciations aux fins de poursuites pour des infractions à la législation relative au temps de conduite et de repos, effectuées conformément à l'article 21 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 ou à l'article 42 du Traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962 tel qu'il est modifié par le Protocole du 11 mai 1974, peuvent être adressées par les autorités judiciaires de la Partie Contractante requérante directement aux autorités judiciaires de la Partie Contractante requise.

C H A P I T R E 3

Application du principe Ne bis in idem

Article 54

Une personne qui a été définitivement jugée par une Partie Contractante ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie par une autre Partie Contractante, à condition que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de la Partie Contractante de condamnation.

Article 55

1. Une Partie Contractante peut, au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la présente Convention, déclarer qu'elle n'est pas liée par l'article 54 dans l'un ou plusieurs des cas suivants :

- a. lorsque les faits visés par le jugement étranger ont eu lieu soit en tout, soit en partie sur son territoire ; dans ce dernier cas, cette exception ne s'applique cependant pas si ces faits ont eu lieu en partie sur le territoire de la Partie Contractante où le jugement a été rendu ;
 - b. lorsque les faits visés par le jugement étranger constituent une infraction contre la sûreté de l'Etat ou d'autres intérêts également essentiels de cette Partie Contractante ;
 - c. lorsque les faits visés par le jugement étranger ont été commis par un fonctionnaire de cette Partie Contractante en violation des obligations de sa charge.
2. Une Partie Contractante qui a fait une déclaration concernant l'exception mentionnée au paragraphe 1 point b. précisera les catégories d'infractions auxquelles cette exception peut s'appliquer.
 3. Une Partie Contractante pourra, à tout moment, retirer une telle déclaration relative à l'une ou plusieurs des exceptions mentionnées au paragraphe 1.
 4. Les exceptions qui ont fait l'objet d'une déclaration au titre du paragraphe 1 ne s'appliquent pas lorsque la Partie Contractante concernée a, pour les mêmes faits, demandé la poursuite à l'autre Partie Contractante ou accordé l'extradition de la personne concernée.

Article 56

Si une nouvelle poursuite est intentée par une Partie Contractante contre une personne qui a été définitivement jugée pour les mêmes faits par une autre Partie Contractante, toute période de privation de liberté subie sur le territoire de cette dernière Partie Contractante en raison de ces faits doit être déduite de la sanction qui sera éventuellement prononcée. Il sera également tenu compte, dans la mesure où les législations nationales le permettent, des sanctions autres que celles privatives de liberté qui ont déjà été subies.

Article 57

1. Lorsqu'une personne est accusée d'une infraction par une Partie Contractante et que les autorités compétentes de cette Partie Contractante ont des raisons de croire que l'accusation concerne les mêmes faits que ceux pour lesquels elle a déjà été définitivement jugée par une autre Partie Contractante, ces autorités demanderont, si elles l'estiment nécessaire, les renseignements pertinents aux autorités compétentes de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle une décision a déjà été rendue.
2. Les informations demandées seront données aussitôt que possible et seront prises en considération pour la suite à réserver à la procédure en cours.
3. Chaque Partie Contractante désignera, au moment de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la présente Convention, les autorités qui seront habilitées à demander et à recevoir les informations prévues au présent article.

Article 58

Les dispositions précédentes ne font pas obstacle à l'application de dispositions nationales plus larges concernant l'effet "ne bis in idem" attaché aux décisions judiciaires prises à l'étranger.

CHAPITRE 4

Extradition

Article 59

1. Les dispositions du présent Chapitre visent à compléter la Convention européenne d'extradition du 13 septembre 1957, ainsi que, dans les relations entre les Parties Contractantes membres de l'Union économique Benelux, le Chapitre I du Traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962 tel qu'il est modifié par le Protocole du 11 mai 1974 et à faciliter l'application desdits accords.
2. Le paragraphe 1 n'affecte pas l'application des dispositions plus larges des accords bilatéraux en vigueur entre des Parties Contractantes.

Article 60

Dans les relations entre deux Parties Contractantes, dont une n'est pas Partie à la Convention européenne d'extradition du 13 septembre 1957, les dispositions de ladite Convention sont applicables, compte tenu des réserves et déclarations déposées soit lors de la ratification de ladite Convention soit, pour les Parties Contractantes qui ne sont pas Parties à la Convention, lors de la ratification, l'approbation ou l'acceptation de la présente Convention.

Article 61

La République française s'engage à extradier, à la demande de l'une des Parties Contractantes, les personnes poursuivies pour des faits punis par la législation française d'une peine ou mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins deux ans et par la loi de la Partie Contractante requérante d'une peine ou mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins un an.

Article 62

1. En ce qui concerne l'interruption de la prescription, seules sont applicables les dispositions de la Partie Contractante requérante.

2. Une amnistie prononcée par l. Partie Contractante requise ne fait pas obstacle à l'extradition sauf si l'infraction relève de la juridiction de cette Partie Contractante.

3. L'absence d'une plainte ou d'un avis officiel autorisant les poursuites, qui ne sont nécessaires qu'en vertu de la législation de la Partie Contractante requise, ne porte pas atteinte à l'obligation d'extrader.

Article 63

Les Parties Contractantes s'engagent, conformément à la Convention et au Traité cités à l'article 59, à extrader entre elles les personnes qui sont poursuivies par les autorités judiciaires de la Partie Contractante requérante pour l'une des infractions visées à l'article 50 paragraphe 1 ou recherchées par celles-ci aux fins de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté prononcées pour une telle infraction.

Article 64

Un signalement dans le Système d'Information Schengen, effectué conformément à l'article 95, a le même effet qu'une demande d'arrestation provisoire au sens de l'article 16 de la Convention européenne d'extradition du 13 septembre 1957, ou de l'article 15 du Traité Benelux d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale du 27 juin 1962 tel qu'il est modifié par le Protocole du 11 mai 1974.

Article 65

1. Sans préjudice de la faculté de recourir à la voie diplomatique, les demandes d'extradition et de transit sont adressées par le Ministère compétent de la Partie Contractante requérante au Ministère compétent de la Partie Contractante requise.

2. Les ministères compétents sont :

- en ce qui concerne le Royaume de Belgique : le Ministère de la Justice ;
- en ce qui concerne la République fédérale d'Allemagne : le Ministère fédéral de la Justice et les Ministres ou Sénateurs de la Justice des Etats fédérés ;
- en ce qui concerne la République française : le Ministère des Affaires étrangères ;
- en ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg : le Ministère de la Justice ;
- en ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas : le Ministère de la Justice.

Article 66

1. Si l'extradition d'une personne réclamée n'est pas manifestement interdite en vertu du droit de la Partie Contractante requise, cette Partie Contractante peut autoriser l'extradition sans procédure formelle d'extradition, à condition que la personne réclamée y consente par procès-verbal établi devant un membre du pouvoir judiciaire et après audition par celui-ci, pour l'informer de son droit à une procédure formelle d'extradition. La personne réclamée peut se faire assister d'un avocat au cours de son audition.

2. Dans le cas d'une extradition en vertu du paragraphe 1, la personne réclamée qui déclare explicitement renoncer à la protection que lui confère le principe de la spécialité, ne peut révoquer cette déclaration.

CHAPITRE 5

Transmission de l'exécution des jugements répressifs

Article 67

Les dispositions ci-après visent à compléter la Convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées, entre les Parties Contractantes qui sont Parties à ladite Convention.

Article 68

1. La Partie Contractante sur le territoire de laquelle une peine privative de liberté ou une mesure de sûreté restreignant la liberté a été prononcée par un jugement passé en force de chose jugée à l'égard d'un ressortissant d'une autre Partie Contractante, qui s'est soustrait, en s'enfuyant vers son pays, à l'exécution de cette peine ou mesure de sûreté, peut demander à cette dernière Partie Contractante, si la personne évadée est trouvée sur son territoire, de reprendre l'exécution de la peine ou de la mesure de sûreté.

2. Dans l'attente des pièces étayant la demande de reprise de l'exécution de la peine ou de la mesure de sûreté ou de la partie de la peine qui reste à purger et de la décision à prendre sur cette demande, la Partie Contractante requérante peut, à la demande de la Partie Contractante requérante, placer la personne condamnée en garde à vue ou prendre d'autres mesures pour garantir sa présence sur le territoire de la Partie Contractante requise.

Article 69

La transmission de l'exécution en vertu de l'article 68 n'est pas subordonnée au consentement de la personne à l'encontre de laquelle la peine ou la mesure de sûreté a été prononcée. Les autres dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983 sont applicables par analogie.

C H A P I T R E 6

Stupéfiants

Article 70

1. Les Parties Contractantes créent un groupe de travail permanent chargé d'examiner des problèmes communs concernant la répression de la criminalité en matière de stupéfiants et d'élaborer le cas échéant des propositions aux fins d'améliorer, si besoin est, les aspects pratiques et techniques de la coopération entre les Parties Contractantes. Le groupe de travail soumet ses propositions au Comité Exécutif.
2. Le groupe de travail visé au paragraphe 1, dont les membres sont désignés par les instances nationales compétentes, comprendra notamment des représentants des services chargés des missions de police et des douanes.

Article 71

1. Les Parties Contractantes s'engagent, en ce qui concerne la cession directe ou indirecte de stupéfiants et de substances psychotropes de quelque nature que ce soit, y compris le cannabis, ainsi que la détention de ces produits et substances aux fins de cession ou d'exportation, à prendre, en conformité avec les Conventions existantes des Nations Unies (*), toutes mesures nécessaires à la prévention et à la répression du trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes.
2. Les Parties Contractantes s'engagent à prévenir et à réprimer par des mesures administratives et pénales l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis, ainsi que la cession, la fourniture et la remise desdits produits et substances, sans préjudice des dispositions pertinentes des articles 74, 75 et 76.
3. En vue de lutter contre l'importation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis, les Parties Contractantes renforceront les contrôles de la circulation des personnes et des marchandises ainsi que des moyens de transport aux frontières extérieures. Ces mesures seront précisées par le Groupe de travail prévu à l'article 70. Ce groupe de travail prendra notamment en considération le déplacement d'une partie du personnel de la Police et des douanes libéré aux frontières intérieures, ainsi que le recours à des méthodes modernes de détection de drogue et à des chiens-drogue.

(*) Convention Unique sur les Stupéfiants de 1961 dans la version modifiée par le Protocole de 1972 portant Amendement de la Convention Unique sur les Stupéfiants de 1961 ; la Convention de 1971 sur les Substances Psychotropes ; la Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988 relative au Trafic Illicite des Stupéfiants et des Substances Psychotropes.

4. En vue d'assurer le respect des dispositions du présent article, les Parties Contractantes surveilleront spécifiquement les lieux notoirement utilisés pour le trafic de drogue.

5. En ce qui concerne la lutte contre la demande illicite de stupéfiants et substances psychotropes de quelque nature que ce soit, y compris le cannabis, les Parties Contractantes feront tout ce qui est en leur pouvoir pour prévenir et lutter contre les effets négatifs de cette demande illicite. Les mesures prises à cette fin relèvent de la responsabilité de chaque Partie Contractante.

Article 72

Conformément à leur Constitution et à leur ordre juridique national, les Parties Contractantes garantissent que des dispositions légales seront prises pour permettre la saisie et la confiscation des produits du trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

Article 73

1. Conformément à leur Constitution et à leur ordre juridique national, les Parties Contractantes s'engagent à prendre des mesures aux fins de permettre les livraisons surveillées dans le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

2. La décision de recourir à des livraisons surveillées sera prise dans chaque cas d'espèce sur la base d'une autorisation préalable de chaque Partie Contractante concernée.

3. Chaque Partie Contractante garde la direction et le contrôle de l'opération sur son territoire et est habilitée à intervenir.

Article 74

En ce qui concerne le commerce légal de stupéfiants et substances psychotropes, les Parties Contractantes conviennent que les contrôles découlant des Conventions des Nations Unies énumérées à l'article 71 et effectués aux frontières intérieures soient transférés autant que possible à l'intérieur du pays.

Article 75

1. En ce qui concerne la circulation des voyageurs à destination des territoires des Parties Contractantes ou sur ces territoires, les personnes pour transporter les stupéfiants et substances psychotropes nécessaires dans le cas d'un traitement médical, si elles produisent lors de tout contrôle un certificat délivré ou authentifié par une autorité compétente de l'Etat de résidence.

2. Le Comité Exécutif arrête la forme et le contenu du certificat visé au paragraphe 1 et délivré par une des Parties Contractantes, et notamment les données relatives à la nature et la quantité des produits et substances et à la durée du voyage.
3. Les Parties Contractantes s'informent mutuellement des autorités compétentes pour la délivrance ou l'authentification du certificat visé au paragraphe 2.

Article 76

1. Les Parties Contractantes arrêteront, si nécessaire et conformément à leurs usages médicaux, éthiques et pratiques, les mesures appropriées pour le contrôle des stupéfiants et substances psychotropes qui sont soumis sur le territoire d'une ou de plusieurs Parties Contractantes à des contrôles plus rigoureux que sur leur territoire, afin de ne pas compromettre l'efficacité de ces contrôles.
2. Le paragraphe 1 s'applique également aux substances qui sont fréquemment utilisées pour la fabrication de stupéfiants et substances psychotropes.
3. Les Parties Contractantes s'informeront mutuellement des mesures prises aux fins de la mise en oeuvre de la surveillance du commerce légal des substances visées aux paragraphes 1 et 2.
4. Les problèmes rencontrés à cet égard seront évoqués régulièrement au sein du Comité Exécutif.

C H A P I T R E 7

Armes à feu et munitions

Article 77

1. Les Parties Contractantes s'engagent à adapter aux dispositions du présent Chapitre, leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives nationales relatives à l'acquisition, à la détention, au commerce et à la remise d'armes à feu et de munitions.
2. Le présent Chapitre concerne l'acquisition, la détention, le commerce et la remise d'armes à feu et de munitions par des personnes physiques et morales ; il ne concerne pas la livraison aux autorités centrales et territoriales, aux forces armées et à la police, ni l'acquisition et la détention par celles-ci, ni la fabrication d'armes à feu et de munitions par des entreprises publiques.

Article 78

1. Dans le cadre du présent Chapitre, les armes à feu sont classées comme suit :
 - a. les armes prohibées,
 - b. les armes soumises à autorisation,
 - c. les armes soumises à déclaration.
2. Le mécanisme de fermeture, le magasin et le canon des armes à feu sont soumis par analogie aux dispositions applicables à l'objet dont ils font ou sont destinés à faire partie.
3. Sont considérées comme armes courtes au sens de la présente Convention, les armes à feu dont le canon ne dépasse pas 30 cm ou dont la longueur totale ne dépasse pas 60 cm; sont des armes longues, toutes les autres armes à feu.

Article 79

1. La liste des armes à feu et munitions prohibées comprend les objets suivants :
 - a. les armes à feu normalement utilisées comme armes à feu de guerre ;
 - b. les armes à feu automatiques, même si elles ne sont pas de guerre ;
 - c. les armes à feu camouflées sous la forme d'un autre objet ;
 - d. les munitions aux balles perforantes, explosives ou incendiaires ainsi que les projectiles pour ces munitions ;
 - e. les munitions pour les pistolets et revolvers avec des projectiles durcis ou à pointes creuses ainsi que les projectiles pour ces munitions.
2. Les autorités compétentes peuvent, dans des cas particuliers, accorder des autorisations pour les armes à feu et munitions citées au paragraphe 1 si la sécurité et l'ordre publics ne s'y opposent pas.

Article 80

1. La liste des armes à feu dont l'acquisition et la détention sont soumises à autorisation, comprend au moins les armes à feu suivantes si elles ne sont pas prohibées :
 - a. les armes à feu courtes semi-automatiques ou à répétition ;
 - b. les armes à feu courtes à un coup, à percussion centrale ;

- c. les armes à feu courtes à un coup à percussion annulaire d'une longueur totale inférieure à 28 cm ;
- d. les armes à feu longues semi-automatiques dont le magasin et la chambre peuvent contenir plus de trois cartouches ;
- e. les armes à feu longues à répétition et semi-automatiques à canon lisse dont le canon ne dépasse pas 60 cm ;
- f. les armes à feu civiles semi-automatiques qui ont l'apparence d'une arme à feu automatique de guerre.

2. La liste des armes à feu soumises à autorisation ne comprend pas :

- a. les armes d'avertissement, lacrymogènes ou d'alarme, à condition que l'impossibilité de transformation par un outillage courant en armes permettant le tir de munitions à balles soit garantie par des moyens techniques et que le tir d'une substance irritante ne provoque pas des lésions irréversibles sur les personnes ;
- b. les armes à feu longues semi-automatiques dont le magasin et la chambre ne peuvent pas contenir plus de trois cartouches sans être rechargés, à condition que le chargeur soit inamovible ou qu'il soit garanti que ces armes ne puissent être transformées par un outillage courant en armes dont le magasin et la chambre peuvent contenir plus de trois cartouches.

Article 81

La liste des armes à feu soumises à déclaration comprend, si ces armes ne sont ni prohibées ni soumises à autorisation :

- a. les armes à feu longues à répétition ;
- b. les armes à feu longues à un coup à un ou plusieurs canons rayés ;
- c. les armes à feu courtes, à un coup à percussion annulaire d'une longueur totale supérieure à 28 cm ;
- d. les armes énumérées à l'article 80, paragraphe 2, point b.

Article 82

Les listes des armes visées aux articles 79, 80 et 81 ne comprennent pas :

- a. les armes à feu dont le modèle ou dont l'année de fabrication sont - sauf exception - antérieurs au 1 janvier 1870 sous réserve qu'elles ne puissent tirer des munitions destinées à des armes prohibées ou soumises à autorisation ;

- b. les reproductions d'armes mentionnées au point a. à condition qu'elles ne permettent pas l'utilisation d'une cartouche à étui métallique ;
- c. les armes à feu rendues inaptes au tir de toutes munitions par l'application de procédés techniques garantis par le poinçon d'un organisme officiel ou reconnus par un tel organisme.

Article 83

Une autorisation d'acquisition et de détention d'une arme à feu visée à l'article 80 ne peut être délivrée que :

- a. si l'intéressé a dix-huit ans révolus, sauf dérogations pour la pratique de la chasse ou du sport ;
- b. si l'intéressé n'est pas inapte à acquérir ou à détenir une arme à feu en raison d'une maladie mentale ou de toute autre incapacité mentale ou physique ;
- c. si l'intéressé n'a pas été condamné pour une infraction ou s'il n'y a pas d'autres indices laissant supposer qu'il est dangereux pour la sécurité ou l'ordre public ;
- d. si le motif invoqué par l'intéressé pour l'acquisition ou la détention d'armes à feu peut être considéré comme valable.

Article 84

1. La déclaration pour les armes mentionnées à l'article 81 est consignée sur un registre tenu par les personnes visées à l'article 85.
2. Lorsqu'une arme est cédée par une personne non visée à l'article 85, la déclaration doit en être faite selon des modalités à déterminer par chaque Partie Contractante.
3. Les déclarations visées au présent article doivent comporter les indications nécessaires pour identifier les personnes et les armes concernées.

Article 85

1. Les Parties Contractantes s'engagent à soumettre à une obligation d'autorisation les personnes qui fabriquent des armes à feu soumises à autorisation et celles qui en font le commerce, et à une obligation de déclaration les personnes qui fabriquent des armes à feu soumises à déclaration et celles qui en font le commerce. L'autorisation pour les armes à feu soumises à autorisation couvre également les armes à feu soumises à déclaration. Les Parties Contractantes soumettent les personnes qui fabriquent des armes et celles qui en font le commerce à une surveillance qui garantit un contrôle effectif.

2. Les Parties Contractantes s'engagent à adopter des dispositions pour que, au minimum, toutes les armes à feu soient pourvues durablement d'un numéro d'ordre permettant leur identification et portent la marque du fabricant.

3. Les Parties Contractantes prévoient l'obligation pour les fabricants et les marchands d'enregistrer toutes les armes à feu soumises à autorisation et à déclaration ; les registres doivent permettre de déterminer rapidement la nature des armes à feu, leur origine et leur acquéreur.

4. Pour les armes à feu soumises à autorisation en vertu des articles 79 et 80, les Parties Contractantes s'engagent à adopter des dispositions pour que le numéro d'identification et la marque apposée sur l'arme à feu soient repris sur l'autorisation délivrée à son détenteur.

Article 86

1. Les Parties Contractantes s'engagent à adopter des dispositions interdisant aux détenteurs légitimes d'armes à feu soumises à autorisation ou à déclaration de remettre ces armes à des personnes qui ne sont pas en possession d'une autorisation d'acquisition ou d'un certificat de déclaration.

2. Les Parties Contractantes peuvent autoriser la remise temporaire de ces armes selon des modalités qu'elles déterminent.

Article 87

1. Les Parties Contractantes introduisent dans leur législation nationale des dispositions permettant le retrait de l'autorisation lorsque le titulaire ne satisfait plus aux conditions de délivrance prévues à l'article 83.

2. Les Parties Contractantes s'engagent à prendre des mesures adéquates qui comprennent notamment la saisie de l'arme à feu et le retrait de l'autorisation, et à prévoir des sanctions appropriées à la violation des dispositions législatives et réglementaires applicables aux armes à feu. Les sanctions pourront prévoir la confiscation des armes à feu.

Article 88

1. Les personnes titulaires d'une autorisation d'acquisition d'une arme à feu sont dispensées d'autorisation pour l'acquisition de munitions destinées à cette arme.

2. L'acquisition de munitions par des personnes non titulaires d'une autorisation d'acquisition d'armes est soumise au régime applicable à l'arme à laquelle ces munitions sont destinées. L'autorisation peut être délivrée pour une seule ou toutes les catégories de munitions.

Article 89

Les listes des armes à feu prohibées, soumises à autorisation et à déclaration peuvent être modifiées ou complétées par le Comité Exécutif pour tenir compte de l'évolution technique et économique ainsi que de la sûreté de l'Etat.

Article 90

Les Parties Contractantes ont la faculté d'adopter des lois ou dispositions plus strictes concernant le régime des armes à feu et des munitions.

Article 91

1. Les Parties Contractantes conviennent, sur la base de la Convention européenne du 28 juin 1978 sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers, de créer, dans le cadre de leurs législations nationales, un échange de renseignements concernant l'acquisition d'armes à feu par des personnes - simples particuliers ou armuriers détaillants - qui résident habituellement ou qui sont établis sur le territoire d'une autre Partie Contractante. Est considérée comme armurier détaillant toute personne dont l'activité professionnelle consiste, en tout ou en partie, dans le commerce au détail d'armes à feu.

2. L'échange de renseignements porte :

- a. entre deux Parties Contractantes qui ont ratifié la Convention citée au paragraphe 1, sur les armes à feu reprises en annexe 1, partie A, n° 1, lettres a. à h. de ladite Convention ;
- b. entre deux Parties Contractantes dont l'une au moins n'a pas ratifié la Convention citée au paragraphe 1, sur les armes soumises par chacune des Parties Contractantes à un régime d'autorisation ou de déclaration.

3. Les renseignements concernant l'acquisition d'armes à feu seront communiqués sans retard et comporteront les données suivantes :

- a. la date de l'acquisition et l'identité de l'acquéreur, à savoir :
 - s'il s'agit d'une personne physique : les nom, prénoms, date et lieu de naissance, adresse et numéro de passeport ou de carte d'identité, ainsi que la date de la délivrance et indication de l'autorité qui les a délivrés, armurier ou non ;
 - s'il s'agit d'une personne morale : la dénomination ou la raison sociale et le siège social, ainsi que les nom, prénoms, date et lieu de naissance, adresse et numéro de passeport ou de carte d'identité de la personne habilitée à représenter la personne morale ;
- b. le modèle, le numéro de fabrication, le calibre et les autres caractéristiques de l'arme à feu concernée ainsi que le numéro d'identification.

4. Chaque Partie Contractante désigne une autorité nationale qui envoie et reçoit les renseignements visés aux paragraphes 2 et 3 et communique sans délai aux autres Parties Contractantes toute modification survenant dans la désignation de cette autorité.

5. L'autorité désignée par chaque Partie Contractante peut transmettre les informations qui lui ont été communiquées aux services de police locaux compétents et aux autorités de surveillance de la frontière aux fins de prévention ou de poursuite de faits punissables et d'infractions aux règlements.

TITRE IV

Système d'Information Schengen

CHAPITRE PREMIER

Création du Système d'Information Schengen

Article 92

1. Les Parties Contractantes créent et entretiennent un système d'information commun dénommé ci-après Système d'Information Schengen, composé d'une partie nationale auprès de chacune des Parties Contractantes et d'une fonction de support technique. Le Système d'Information Schengen permet aux autorités désignées par les Parties Contractantes, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalements de personnes et d'objets, à l'occasion de contrôles de frontière et vérifications et autres contrôles de police et de douanes exercés à l'intérieur du pays conformément au droit national ainsi que, pour la seule catégorie de signalement visée à l'article 96, aux fins de la procédure de délivrance de visas, de la délivrance des titres de séjour et de l'administration des étrangers dans le cadre de l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention.
2. Chaque Partie Contractante crée et entretient, pour son compte et à ses risques, sa partie nationale du Système d'Information Schengen, dont le fichier de données est rendu matériellement identique aux fichiers de données de la partie nationale de chacune des autres Parties Contractantes par le recours à la fonction de support technique. Afin de permettre une transmission rapide et efficace des données comme visée au paragraphe 3, chaque Partie Contractante se conforme, lors de la création de sa partie nationale, aux protocoles et procédures établis en commun pour la fonction de support technique par les Parties Contractantes. Le fichier de données de chaque partie nationale servira à l'interrogation automatisée sur le territoire de chacune des Parties Contractantes. L'interrogation de fichiers de données des parties nationales d'autres Parties Contractantes ne sera pas possible.
3. Les Parties Contractantes créent et entretiennent, pour compte commun et en assumant les risques en commun, la fonction de support technique du Système d'Information Schengen, dont la responsabilité est assumée par la République française ; cette fonction de support technique est installée à Strasbourg. La fonction de support technique comprend un fichier de données assurant l'identité des fichiers de données des parties nationales par la transmission en ligne d'informations. Dans le fichier de données de la fonction de support technique figureront les signalements de personnes et d'objets, pour autant que ceux-ci concernent toutes les Parties Contractantes. Le fichier de la fonction de support technique ne contient pas d'autres données, hormis celles mentionnées au présent paragraphe et à l'article 113 paragraphe 2.

C H A P I T R E 2

Exploitation et utilisation du Système d'Information Schengen

Article 93

Le Système d'Information Schengen a pour objet, conformément aux dispositions de la présente Convention, de préserver l'ordre et la sécurité publics y compris la sûreté de l'Etat, et l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention, sur les territoires des Parties Contractantes à l'aide des informations transmises par ce système.

Article 94

1. Le Système d'Information Schengen comporte exclusivement les catégories de données qui sont fournies par chacune des Parties Contractantes et qui sont nécessaires aux fins prévues aux articles 95 à 100. La Partie Contractante signalante vérifie si l'importance du cas justifie l'intégration du signalement dans le Système d'Information Schengen.

2. Les catégories de données sont les suivantes :

- a. les personnes signalées,
- b. les objets visés à l'article 100 et les véhicules visés à l'article 99.

3. Pour les personnes, les éléments intégrés sont au maximum les suivants :

- a. les nom et prénom, les alias éventuellement enregistrés séparément ;
- b. les signes physiques particuliers, objectifs et inaltérables ;
- c. la première lettre du deuxième prénom ;
- d. la date et le lieu de naissance ;
- e. le sexe ;
- f. la nationalité ;
- g. l'indication que les personnes concernées sont armées ;
- h. l'indication que les personnes concernées sont violentes ;
- i. le motif du signalement ;
- j. la conduite à tenir.

D'autres mentions, notamment les données qui sont énumérées à l'article 6, première phrase de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, ne sont pas autorisées.

4. Dans la mesure où une Partie Contractante estime qu'un signalement conformément aux articles 95, 97 ou 99 n'est pas compatible avec son droit national, ses obligations internationales ou des intérêts nationaux essentiels, elle peut faire assortir à posteriori ce signalement dans le fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen d'une indication visant à ce que l'exécution de la conduite à tenir n'ait pas lieu sur son territoire au motif du signalement. Des consultations doivent avoir lieu à ce sujet avec les autres Parties Contractantes. Si la Partie Contractante signalante ne retire pas le signalement, le signalement reste de pleine application pour les autres Parties Contractantes.

Article 95

1. Les données relatives aux personnes recherchées pour l'arrestation aux fins d'extradition, sont intégrées à la demande de l'autorité judiciaire de la Partie Contractante requérante.

2. Préalablement au signalement, la Partie Contractante signalante vérifie si l'arrestation est autorisée par le droit national des Parties Contractantes requises. Si la Partie Contractante signalante a des doutes, elle doit consulter les autres Parties Contractantes concernées.

La Partie Contractante signalante envoie aux Parties Contractantes requises en même temps que le signalement par la voie la plus rapide les informations essentielles ci-après concernant l'affaire :

- a. l'autorité dont émane la demande d'arrestation ;
- b. l'existence d'un mandat d'arrêt ou d'un acte ayant la même force, ou d'un jugement exécutoire ;
- c. la nature et la qualification légale de l'infraction ;
- d. la description des circonstances de la commission de l'infraction, y compris le moment, le lieu et le degré de participation à l'infraction de la personne signalée ;
- e. dans la mesure du possible, les conséquences de l'infraction.

3. Une Partie Contractante requise peut faire assortir le signalement dans le fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen d'une indication visant à interdire, jusqu'à l'effacement de ladite indication, l'arrestation au motif du signalement. L'indication est à effacer au plus tard vingt-quatre heures après l'intégration du signalement, à moins que cette Partie Contractante ne refuse l'arrestation demandée pour des raisons juridiques ou pour des raisons spéciales d'opportunité. Dans la mesure où, dans des cas particulièrement exceptionnels, la complexité des faits à l'origine du signalement le justifie, le délai précité peut être prolongé jusqu'à une semaine. Sans préjudice d'une indication ou d'une décision de refus, les autres Parties Contractantes peuvent exécuter l'arrestation demandée par le signalement.

4. Si, pour des raisons particulièrement urgentes, une Partie Contractante demande une recherche immédiate, la Partie requise examine si elle peut renoncer à l'indication. La Partie Contractante requise prend les dispositions nécessaires afin que la conduite à tenir puisse être exécutée sans délai si le signalement est validé.

5. S'il n'est pas possible de procéder à l'arrestation parce qu'un examen n'est pas encore terminé ou en raison d'une décision de refus d'une Partie Contractante requise, cette dernière doit traiter le signalement comme étant un signalement aux fins de communication du lieu de séjour.

6. Les Parties Contractantes requises exécutent la conduite à tenir demandée par le signalement en conformité avec les Conventions d'extradition en vigueur et le droit national. Elles ne sont pas tenues d'exécuter la conduite à tenir demandée dans la mesure où il s'agit d'un de leurs ressortissants, sans préjudice de la possibilité de procéder à l'arrestation conformément au droit national.

Article 96

1. Les données relatives aux étrangers qui sont signalés aux fins de non-admission sont intégrées sur la base d'un signalement national résultant de décisions prises, dans le respect des règles de procédure prévues par la législation nationale, par les autorités administratives ou les juridictions compétentes.

2. Les décisions peuvent être fondées sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité et sûreté nationales que peut constituer la présence d'un étranger sur le territoire national.

Tel peut être notamment le cas :

a. d'un étranger qui a été condamné pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an.

b. d'un étranger à l'égard duquel il existe des raisons sérieuses de croire qu'il a commis des faits punissables graves, y inclus ceux visés à l'article 71, ou à l'égard duquel il existe des indices réels qu'il envisage de commettre de tels faits sur le territoire d'une Partie Contractante.

3. Les décisions peuvent être également fondées sur le fait que l'étranger a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée ni de suspension comportant ou assortie d'une interdiction d'entrée, ou, le cas échéant, de séjour, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers.

Article 97

Les données relatives aux personnes disparues ou aux personnes qui, dans l'intérêt de leur propre protection ou pour la prévention de menaces, doivent être placées provisoirement en sécurité à la demande de l'autorité compétente ou de l'autorité judiciaire compétente de la Partie signalante, sont intégrées afin que les autorités de police communiquent le lieu de séjour à la Partie signalante ou puissent placer la personne en sécurité aux fins de les empêcher de poursuivre leur voyage, si la législation nationale l'autorise. Cela s'applique particulièrement aux mineurs et aux personnes qui doivent être internées sur décision d'une autorité compétente. La communication est subordonnée au consentement de la personne disparue, si celle-ci est majeure.

Article 98

1. Les données relatives aux témoins, aux personnes citées à comparaître devant les autorités judiciaires dans le cadre d'une procédure pénale afin de répondre de faits pour lesquels elles font l'objet de poursuites, ou aux personnes qui doivent faire l'objet d'une notification d'un jugement répressif ou d'une demande de se présenter pour subir une peine privative de liberté, sont intégrées, à la demande des autorités judiciaires compétentes, aux fins de la communication du lieu de séjour ou du domicile.

2. Les renseignements demandés seront communiqués à la Partie requérante en conformité avec la législation nationale et avec les Conventions en vigueur relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale.

Article 99

1. Les données relatives aux personnes ou aux véhicules sont intégrées, dans le respect du droit national de la Partie Contractante signalante, aux fins de surveillance discrète ou de contrôle spécifique, conformément au paragraphe 5.

2. Un tel signalement peut être effectué pour la répression d'infractions pénales et pour la prévention de menaces pour la sécurité publique :

a. lorsqu'il existe des indices réels faisant présumer que la personne concernée envisage de commettre ou commet des faits punissables nombreux et extrêmement graves, ou

b. lorsque l'appréciation globale de l'intéressé, en particulier sur la base des faits punissables commis jusqu'alors, permet de supposer qu'il commettra également à l'avenir des faits punissables extrêmement graves.

3. En outre, le signalement peut être effectué conformément au droit national à la demande des instances compétentes pour la sûreté de l'Etat, lorsque des indices concrets permettent de supposer que les informations visées au paragraphe 4 sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat. La Partie Contractante signalante est tenue de consulter préalablement les autres Parties Contractantes.

4. Dans le cadre de la surveillance discrète, les informations ci-après peuvent en tout ou en partie, être recueillies et transmises à l'autorité signalante, à l'occasion de contrôles de frontière ou d'autres contrôles de police et des douanes exercés à l'intérieur du pays :

- a. le fait que la personne signalée ou le véhicule signalé a été trouvé ;
- b. le lieu, le moment ou le motif de la vérification ;
- c. l'itinéraire et la destination du voyage ;
- d. les personnes qui accompagnent l'intéressé ou les occupants ;
- e. le véhicule utilisé ;
- f. les objets transportés ;
- g. les circonstances dans lesquelles la personne ou le véhicule a été trouvé.

Lors de la collecte de ces informations, il convient de veiller à ne pas mettre en péril le caractère discret de la surveillance.

5. Dans le cadre du contrôle spécifique mentionné au paragraphe 1, les personnes, les véhicules et les objets transportés peuvent être fouillés conformément au droit national, pour réaliser la finalité visée aux paragraphes 2 et 3. Si le contrôle spécifique n'est pas autorisé selon la loi d'une Partie Contractante, il se trouve automatiquement converti, pour cette Partie Contractante, en surveillance discrète.

6. Une Partie Contractante requise peut faire assortir le signalement dans le fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen d'une indication visant à interdire, jusqu'à l'effacement de ladite indication, l'exécution de la conduite à tenir en application du signalement aux fins de surveillance discrète ou de contrôle spécifique. L'indication est à effacer au plus tard vingt-quatre heures après l'intégration du signalement, à moins que cette Partie Contractante ne refuse la conduite demandée pour des raisons juridiques ou pour des raisons spéciales d'opportunité. Sans préjudice d'une indication ou d'une décision de refus, les autres Parties Contractantes peuvent exécuter la conduite demandée par le signalement.

Article 100

1. Les données relatives aux objets recherchés aux fins de saisie ou de preuves dans une procédure pénale sont intégrées dans le Système d'Information Schengen.
2. Si une interrogation fait apparaître l'existence d'un signalement pour un objet trouvé, l'autorité qui l'a constaté se met en rapport avec l'autorité signalante afin de convenir des mesures nécessaires. A cette fin, des données à caractère personnel peuvent aussi être transmises conformément à la présente Convention. Les mesures à prendre par la Partie Contractante qui a trouvé l'objet devront être conformes à son droit national.
3. Les catégories d'objets désignées ci-après sont intégrées :
 - a. les véhicules à moteur d'une cylindrée supérieure à 50 cc. volés, détournés ou égarés ;
 - b. les remorques et caravanes d'un poids à vide supérieur à 750 kg volées, détournées ou égarées ;
 - c. les armes à feu volées, détournées ou égarées ;
 - d. les documents vierges volés, détournés ou égarés ;
 - e. les documents d'identité délivrés (passeports, cartes d'identité, permis de conduire) volés, détournés ou égarés ;
 - f. les billets de banque (billets enregistrés).

Article 101

1. L'accès aux données intégrées dans le Système d'Information Schengen ainsi que le droit de les interroger directement sont réservés exclusivement aux instances qui sont compétentes pour
 - a. les contrôles frontaliers ;
 - b. les autres vérifications de police et de douanes exercées à l'intérieur du pays ainsi que la coordination de celles-ci.

2. En outre, l'accès aux données intégrées conformément à l'article 96 ainsi que le droit de les interroger directement peuvent être exercés par les instances qui sont compétentes pour la délivrance des visas, les instances centrales qui sont compétentes pour l'examen des demandes de visas ainsi que les autorités qui sont compétentes pour la délivrance des titres de séjour et de l'administration des étrangers dans le cadre de l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention. L'accès aux données est régi par le droit national de chaque Partie Contractante.

3. Les utilisateurs ne peuvent interroger que les données qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

4. Chacune des Parties Contractantes communique au Comité Exécutif la liste des autorités compétentes, qui sont autorisées à interroger directement les données intégrées dans le Système d'Information Schengen. Cette liste indique pour chaque autorité les données qu'elle peut interroger et pour quelles missions.

C H A P I T R E 3

Protection des données à caractère personnel et sécurité des données dans le cadre du Système d'Information Schengen

Article 102

1. Les Parties Contractantes ne peuvent utiliser les données prévues aux articles 95 à 100 qu'aux fins énoncées pour chacun des signalements visés à ces articles.

2. Les données ne peuvent être dupliquées qu'à des fins techniques, pour autant que cette duplication soit nécessaire pour l'interrogation directe par les autorités visées à l'article 101. Les signalements d'autres Parties Contractantes ne peuvent être copiés de la partie nationale du Système d'Information Schengen dans d'autres fichiers de données nationaux.

3. Dans le cadre des signalements prévus aux articles 95 à 100 de la présente Convention, toute dérogation au paragraphe 1, pour passer d'un type de signalement à un autre, doit être justifiée par la nécessité de la prévention d'une menace grave imminente pour l'ordre et la sécurité publics, pour des raisons graves de sûreté de l'Etat ou aux fins de la prévention d'un fait punissable grave. A cet effet, l'autorisation préalable de la Partie Contractante signalante doit être obtenue.

4. Les données ne pourront pas être utilisées à des fins administratives. Par dérogation, les données intégrées conformément à l'article 96 ne pourront être utilisées, conformément au droit national de chacune des Parties Contractantes, qu'aux fins découlant de l'article 101 paragraphe 2.

5. Toute utilisation de données non conforme aux paragraphes 1 à 4 sera considérée comme détournement de finalité au regard du droit national de chaque Partie Contractante.

Article 103

Chaque Partie Contractante veille à ce qu'en moyenne toute dixième transmission de données à caractère personnel soit enregistrée dans la partie nationale du Système d'Information Schengen par l'instance gestionnaire du fichier, aux fins du contrôle de l'admissibilité de l'interrogation. L'enregistrement ne peut être utilisé qu'à cette fin et est effacé après six mois.

Article 104

1. Le droit national de la Partie Contractante signalante s'applique au signalement, sauf conditions plus exigeantes prévues par la présente Convention.
2. Pour autant que la présente Convention ne prévoit pas de dispositions particulières, le droit de chaque Partie Contractante est applicable aux données intégrées dans la partie nationale du Système d'Information Schengen.
3. Pour autant que la présente Convention ne prévoit pas de dispositions particulières concernant l'exécution de la conduite à tenir demandée par le signalement, le droit national de la Partie Contractante requise qui exécute la conduite à tenir est applicable. Dans la mesure où la présente Convention prévoit des dispositions particulières concernant l'exécution de la conduite à tenir demandée par le signalement, les compétences en matière de conduite à tenir sont régies par le droit national de la Partie Contractante requise. Si la conduite à tenir demandée ne peut pas être exécutée, la Partie Contractante requise en informe la Partie Contractante signalante sans délai.

Article 105

La Partie Contractante signalante est responsable de l'exactitude, de l'actualité, ainsi que de la licéité de l'intégration des données dans le Système d'Information Schengen.

Article 106

1. Seule la Partie Contractante signalante est autorisée à modifier, à compléter, à rectifier ou à effacer les données qu'elle a introduites.
2. Si une des Parties Contractantes qui n'a pas fait le signalement dispose d'indices faisant présumer qu'une donnée est entachée d'erreur de droit ou de fait, elle en avise dans les meilleurs délais la Partie Contractante signalante qui doit obligatoirement vérifier la communication et, si nécessaire, corriger ou effacer la donnée sans délai.
3. Si les Parties Contractantes ne peuvent parvenir à un accord, la Partie Contractante qui n'est pas à l'origine du signalement soumet le cas pour avis à l'autorité de contrôle commune visée à l'article 115 paragraphe 1.

Article 107

Lorsqu'une personne a déjà fait l'objet d'un signalement dans le Système d'Information Schengen, la Partie Contractante qui introduit un nouveau signalement s'accorde avec la Partie Contractante qui a introduit le premier signalement sur l'intégration des signalements. A cette fin, les Parties Contractantes peuvent également arrêter des dispositions générales.

Article 108

1. Chacune des Parties Contractantes désigne une instance qui a la compétence centrale pour la partie nationale du Système d'Information Schengen.
2. Chacune des Parties Contractantes effectue ses signalements par l'intermédiaire de cette instance.
3. Ladite instance est responsable du bon fonctionnement de la partie nationale du Système d'Information Schengen et prend les mesures propres à assurer le respect des dispositions de la présente Convention.
4. Les Parties Contractantes s'informent mutuellement par l'intermédiaire du dépositaire de l'instance visée au paragraphe 1.

Article 109

1. Le droit de toute personne d'accéder aux données la concernant qui sont intégrées dans le Système d'Information Schengen, s'exerce dans le respect du droit de la Partie Contractante auprès de laquelle elle le fait valoir. Si le droit national le prévoit, l'autorité nationale de contrôle prévue à l'article 114 paragraphe 1 décide si des informations sont communiquées et selon quelles modalités. Une Partie Contractante qui n'a pas effectué le signalement ne peut communiquer des informations concernant ces données que si elle a donné préalablement à la Partie Contractante signalante l'occasion de prendre position.
2. La communication de l'information à la personne concernée est refusée si elle peut nuire à l'exécution de la tâche légale consignée dans le signalement, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui. Elle est refusée dans tous les cas durant la période de signalement aux fins de surveillance discrète.

Article 110

Toute personne peut faire rectifier des données entachées d'erreur de fait ou concernant ou faire effacer des données entachées d'erreur de droit ou concernant.

Article 111

1. Toute personne peut saisir, sur le territoire de chaque Partie Contractante, la juridiction ou l'autorité compétentes en vertu du droit national, d'une action notamment en rectification, en effacement, en information ou en indemnisation en raison d'un signalement la concernant.
2. Les Parties Contractantes s'engagent mutuellement à exécuter les décisions définitives prises par les juridictions ou autorités visées au paragraphe 1, sans préjudice des dispositions de l'article 116.

Article 112

1. Les données à caractère personnel intégrées dans le Système d'Information Schengen aux fins de la recherche de personnes, ne sont conservées que pendant la durée nécessaire aux fins auxquelles elles ont été fournies. Au plus tard trois ans après leur intégration, la nécessité de leur conservation doit être examinée par la Partie Contractante signalante. Ce délai est d'un an pour les signalements visés à l'article 99.
2. Chacune des Parties Contractantes fixe le cas échéant des délais d'examen plus courts conformément à son droit national.
3. La fonction de support technique du Système d'Information Schengen signale automatiquement aux Parties Contractantes l'effacement programmé dans le système, moyennant un préavis d'un mois.
4. La Partie Contractante signalante peut, dans le délai d'examen, décider de maintenir le signalement si ce maintien est nécessaire aux fins qui sont à la base du signalement. Le prolongement du signalement doit être communiqué à la fonction de support technique. Les dispositions du paragraphe 1 sont applicables au signalement prolongé.

Article 113

1. Les données autres que celles visées à l'article 112 sont conservées au maximum pendant dix ans, les données relatives aux documents d'identité délivrés et aux billets de banque enregistrés au maximum pendant cinq ans et celles relatives aux véhicules à moteur, remorques et caravanes au maximum pendant trois ans.
2. Les données effacées sont encore conservées durant une année dans la fonction de support technique. Durant cette période, elles ne peuvent être consultées que pour le contrôle a posteriori de leur exactitude et de la licéité de leur intégration. Ensuite, elles devront être détruites.

Article 114

1. Chaque Partie Contractante désigne une autorité de contrôle chargée, dans le respect du droit national, d'exercer un contrôle indépendant du fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen et de vérifier que le traitement et l'utilisation des données intégrées dans le Système d'Information Schengen ne sont pas attentatoires aux droits de la personne concernée. A cet effet l'autorité de contrôle a accès au fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen.

2. Toute personne a le droit de demander aux autorités de contrôle de vérifier les données la concernant intégrées dans le Système d'Information Schengen ainsi que l'utilisation qui est faite de ces données. Ce droit est régi par le droit national de la Partie Contractante auprès de laquelle la demande est introduite. Si les données ont été intégrées par une autre Partie Contractante, le contrôle se réalise en étroite coordination avec l'autorité de contrôle de cette Partie Contractante.

Article 115

1. Il est créé une autorité de contrôle commune chargée du contrôle de la fonction de support technique du Système d'Information Schengen. Cette autorité se compose de deux représentants de chaque autorité nationale de contrôle. Chaque Partie Contractante dispose d'une voix délibérative. Le contrôle est exercé conformément aux dispositions de la présente Convention, de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel en tenant compte de la Recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police et conformément au droit national de la Partie Contractante responsable de la fonction de support technique.

2. A l'égard de la fonction de support technique du Système d'Information Schengen, l'autorité de contrôle commune a pour mission de vérifier la bonne exécution des dispositions de la présente Convention. A cet effet, elle a accès à la fonction de support technique.

3. L'autorité de contrôle commune est également compétente pour analyser les difficultés d'application ou d'interprétation pouvant survenir lors de l'exploitation du Système d'Information Schengen, pour étudier les problèmes pouvant se poser lors de l'exercice du contrôle indépendant effectué par les autorités de contrôle nationales des Parties Contractantes ou à l'occasion de l'exercice du droit d'accès au système, ainsi que pour élaborer des propositions harmonisées en vue de trouver des solutions communes aux problèmes existants.

4. Les rapports établis par l'autorité de contrôle commune sont transmis aux instances auxquelles les autorités de contrôle nationales transmettent leurs rapports.

Article 116

1. Toute Partie Contractante est responsable, conformément à son droit national, de tout dommage causé à une personne du fait de l'exploitation du fichier national du Système d'Information Schengen. Il en est également ainsi lorsque les dommages ont été causés par la Partie Contractante signalante, celle-ci ayant intégré des données entachées d'erreur de droit ou de fait.
2. Si la Partie Contractante contre laquelle une action est intentée n'est pas la Partie Contractante signalante, cette dernière est tenue au remboursement, sur requête, des sommes versées à titre d'indemnisation, à moins que les données n'aient été utilisées par la Partie Contractante requise en violation de la présente Convention.

Article 117

1. En ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel qui sont transmises en application du présent Titre, chaque Partie Contractante prendra au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention les dispositions nationales nécessaires aux fins de réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui soit au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, et dans le respect de la Recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la Police.
2. La transmission de données à caractère personnel prévue par le présent Titre ne pourra avoir lieu que lorsque les dispositions de protection des données à caractère personnel prévues au paragraphe 1 seront entrées en vigueur sur le territoire des Parties Contractantes concernées par la transmission.

Article 118

1. Chacune des Parties Contractantes s'engage à prendre, pour la partie nationale du Système d'Information Schengen, les mesures qui sont propres :
 - a. à empêcher toute personne non autorisée d'accéder aux installations utilisées pour le traitement de données à caractère personnel (contrôle à l'entrée des installations) ;
 - b. à empêcher que des supports de données ne puissent être lus, copiés, modifiés ou éloignés par une personne non autorisée (contrôle des supports de données) ;
 - c. à empêcher l'introduction non autorisée dans le fichier ainsi que toute prise de connaissance, modification ou effacement non autorisés de données à caractère personnel intégrées (contrôle de l'intégration) ;
 - d. à empêcher que des systèmes de traitement automatisé de données ne puissent être utilisés par des personnes non autorisées à l'aide d'installations de transmission de données (contrôle de l'utilisation) ;

- e. à garantir que, pour l'utilisation d'un système de traitement automatisé de données, les personnes autorisées ne puissent accéder qu'aux données relevant de leur compétence (contrôle de l'accès) ;
 - f. à garantir qu'il puisse être vérifié et constaté à quelles instances des données à caractère personnel peuvent être transmises par des installations de transmission de données (contrôle de la transmission) ;
 - g. à garantir qu'il puisse être vérifié et constaté a posteriori quelles données à caractère personnel ont été introduites dans les systèmes de traitement automatisé de données, à quel moment et par quelle personne elles y ont été introduites (contrôle de l'introduction) ;
 - h. à empêcher que, lors de la transmission de données à caractère personnel ainsi que lors du transport de supports de données, les données ne puissent être lues, copiées, modifiées ou effacées de façon non autorisée (contrôle du transport).
2. Chaque Partie Contractante doit prendre des mesures particulières en vue d'assurer la sécurité des données lors de la transmission de données à des services situés en-dehors des territoires des Parties Contractantes. Ces mesures doivent être communiquées à l'autorité de contrôle commune.
 3. Chaque Partie Contractante ne peut désigner pour le traitement de données de sa partie nationale du Système d'Information Schengen que des personnes spécialement qualifiées et soumises à un contrôle de sécurité.
 4. La Partie Contractante responsable de la fonction de support technique du Système d'Information Schengen prend pour ce dernier les mesures prévues aux paragraphes 1 à 3.

C H A P I T R E 4

Répartition des coûts du Système d'Information Schengen

Article 119

1. Les coûts d'installation et d'utilisation de la fonction de support technique visée à l'article 92 paragraphe 3 y compris les coûts de câblages pour la liaison des parties nationales du Système d'Information Schengen avec la fonction de support technique sont supportés en commun par les Parties Contractantes. La quote-part de chaque Partie Contractante est déterminée sur la base du taux de chaque Partie Contractante à l'assiette uniforme de la taxe à la valeur ajoutée au sens de l'article 2 alinéa 1 lettre c de la Décision du Conseil des Communautés européennes du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres des Communautés.
2. Les coûts d'installation et d'utilisation de la partie nationale du Système d'Information Schengen sont supportés individuellement par chaque Partie Contractante.

T I T R E V

Transport et circulation des marchandises

Article 120

1. Les Parties Contractantes veilleront en commun à ce que leurs dispositions législatives, réglementaires ou administratives n'entravent pas, de manière non justifiée, la circulation des marchandises aux frontières intérieures.

2. Les Parties Contractantes facilitent la circulation des marchandises aux frontières intérieures en effectuant les formalités liées à des interdictions et restrictions lors du dédouanement des marchandises pour la mise à la consommation. Au choix de l'intéressé, ce dédouanement peut être effectué soit à l'intérieur du pays soit à la frontière intérieure. Les Parties Contractantes s'efforceront de promouvoir le dédouanement à l'intérieur du pays.

3. Dans la mesure où les allègements visés au paragraphe 2 ne peuvent être réalisés en tout ou en partie dans certains domaines, les Parties Contractantes s'efforceront d'en réaliser les conditions entre elles ou dans le cadre des Communautés européennes.

Le présent paragraphe s'applique notamment au contrôle du respect des réglementations relatives aux autorisations de transport et aux contrôles techniques concernant les moyens de transport, aux contrôles vétérinaires et de police vétérinaire, aux contrôles sanitaires vétérinaires, aux contrôles phytosanitaires ainsi qu'aux contrôles relatifs aux transports de marchandises dangereuses et de déchets.

4. Les Parties Contractantes s'efforceront d'harmoniser les formalités relatives à la circulation des marchandises aux frontières extérieures et d'en contrôler le respect selon des principes uniformes. A cette fin les Parties Contractantes collaboreront étroitement au sein du Comité Exécutif, dans le cadre des Communautés européennes et dans d'autres enceintes internationales.

Article 121

1. Les Parties Contractantes renoncent, dans le respect du droit communautaire, aux contrôles et à la présentation des certificats phytosanitaires prévus par le droit communautaire pour certains végétaux et produits végétaux.

Le Comité Exécutif arrête la liste des végétaux et produits végétaux auxquels s'applique la simplification prévue à la première phrase. Il peut modifier cette liste et fixe la date d'entrée en vigueur de la modification. Les Parties Contractantes s'informent mutuellement des mesures prises.

2. En cas de danger d'introduction ou de propagation d'organismes nuisibles, une Partie Contractante peut demander la réinstauration temporaire des mesures de contrôle prescrites par le droit communautaire, et les appliquer. Elle en avisera immédiatement les autres Parties Contractantes par écrit en motivant sa décision.

3. Le certificat phytosanitaire peut continuer à être utilisé en tant que certificat requis en vertu de la loi relative à la protection des espèces.

4. Sur demande, l'autorité compétente délivre un certificat phytosanitaire lorsque l'envoi est destiné en tout ou en partie à la réexportation, et ce, dans la mesure où les exigences phytosanitaires sont respectées pour les végétaux ou produits végétaux concernés.

Article 122

1. Les Parties Contractantes renforcent leur coopération en vue d'assurer la sécurité du transport de marchandises dangereuses, et s'engagent à harmoniser les dispositions nationales prises en application des Conventions internationales en vigueur. De plus, elles s'engagent notamment aux fins de maintenir le niveau de sécurité actuel à :

- a. harmoniser les exigences en matière de qualification professionnelle des chauffeurs ;
- b. harmoniser les modalités et l'intensité des contrôles effectués au cours du transport et dans les entreprises ;
- c. harmoniser la qualification des infractions et les dispositions légales relatives aux sanctions applicables ;
- d. assurer un échange permanent d'informations ainsi que des expériences acquises en relation avec les mesures mises en oeuvre et les contrôles effectués.

2. Les Parties Contractantes renforcent leur coopération en vue d'effectuer les contrôles du transfert par les frontières intérieures de déchets dangereux et non dangereux.

A cette fin, elles s'efforcent d'adopter une position commune en ce qui concerne la modification des directives communautaires relatives au contrôle et à la gestion du transfert de déchets dangereux et pour l'établissement d'actes communautaires relatifs aux déchets non dangereux, dans le but de créer une infrastructure d'élimination suffisante et d'établir des normes d'élimination harmonisées à un niveau élevé.

Dans l'attente d'une réglementation communautaire relative aux déchets non dangereux, les contrôles du transfert de ces déchets s'effectueront sur la base d'une procédure spéciale permettant de contrôler le transfert à destination lors du traitement.

Les dispositions du paragraphe 1, 2ème phrase sont également applicables au présent paragraphe.

Article 123

1. Les Parties Contractantes prennent l'engagement de se concerter aux fins d'abolir entre elles l'obligation, actuellement en vigueur, de produire une licence à l'exportation des produits et technologies stratégiques industriels, et si besoin en est, de remplacer ladite licence par une procédure souple. Pour autant que le pays de première destination et de destination finale est une Partie Contractante.

Sous réserve de ces concertations, et afin de garantir l'efficacité des contrôles qui s'avèreraient nécessaires, les Parties Contractantes s'efforceront, en coopérant étroitement par un mécanisme de coordination, de procéder aux échanges d'informations utiles compte tenu de la réglementation nationale.

2. En ce qui concerne les produits autres que les produits et technologies stratégiques industriels visés au paragraphe 1, les Parties Contractantes s'efforceront de faire effectuer les formalités d'exportation à l'intérieur du pays d'une part, et d'harmoniser leurs procédures de contrôle d'autre part.

3. Dans le cadre des objectifs définis aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, les Parties Contractantes engageront des consultations avec les autres partenaires intéressés.

Article 124

Le nombre et l'intensité des contrôles des marchandises dans la circulation des voyageurs aux frontières intérieures sont ramenés au niveau le plus bas possible. La poursuite de leur réduction et leur suppression définitive dépendent du relèvement progressif des franchises voyageurs et de l'évolution future des prescriptions applicables à la circulation transfrontalière des voyageurs.

Article 125

1. Les Parties Contractantes concluent des arrangements sur le détachement de fonctionnaires de liaison de leurs administrations douanières.

2. Le détachement de fonctionnaires de liaison a pour but de promouvoir et d'accélérer la coopération entre les Parties Contractantes en général, notamment dans le cadre des Conventions existantes et des actes communautaires sur l'assistance mutuelle.

3. Les fonctionnaires de liaison assurent des fonctions consultatives et d'assistance. Ils ne sont pas habilités à prendre de leur propre initiative des mesures d'administration douanière. Ils fournissent des informations et remplissent leurs missions dans le cadre des instructions qui leur sont données par la Partie Contractante d'origine.

T I T R E V I

Protection des données à caractère personnel

Article 126

1. En ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel qui sont transmises en application de la présente Convention, chaque Partie Contractante prendra au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention les dispositions nationales nécessaires aux fins de réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui soit au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.
2. La transmission de données à caractère personnel prévue par la présente Convention ne pourra avoir lieu que lorsque les dispositions de protection des données à caractère personnel prévues au paragraphe 1 seront entrées en vigueur sur le territoire des Parties Contractantes concernées par la transmission.
3. En outre, en ce qui concerne le traitement automatisé de données à caractère personnel transmises en application de la présente Convention, les dispositions ci-après s'appliquent :
 - a. les données ne peuvent être utilisées par la Partie Contractante destinataire qu'aux seules fins pour lesquelles la présente Convention prévoit la transmission de telles données ; l'utilisation des données à d'autres fins n'est possible qu'après autorisation préalable de la Partie Contractante qui transmet les données et dans le respect de la législation de la Partie Contractante destinataire ; l'autorisation peut être accordée pour autant que le droit national de la Partie Contractante qui transmet les données le permet ;
 - b. les données ne peuvent être utilisées que par les autorités judiciaires, les services et instances qui assurent une tâche ou remplissent une fonction dans le cadre des fins visées au point a. ;
 - c. la Partie Contractante qui transmet les données est tenue de veiller à l'exactitude de celles-ci ; si elle constate, soit de sa propre initiative soit suite à une demande de la personne concernée, que des données incorrectes ou qui n'auraient pas dû être transmises ont été fournies, la ou les Parties Contractantes destinataires doivent en être informées sans délai ; cette dernière ou ces dernières sont tenues de procéder à la correction ou à la destruction des données, ou de mentionner que ces données sont incorrectes ou n'auraient pas dû être transmises ;
 - d. une Partie Contractante ne peut invoquer le fait qu'une autre Partie Contractante ait transmis des données incorrectes pour se décharger de la responsabilité qui lui incombe conformément à son droit national, à l'égard d'une personne lésée ; si la Partie Contractante destinataire est tenue à réparation en raison de l'utilisation de données incorrectes transmises, la Partie Contractante qui a transmis les données rembourse intégralement les sommes versées en réparation par la Partie Contractante destinataire ;

- e. la transmission et la réception de données à caractère personnel doivent être enregistrées dans le fichier d'où elles proviennent et dans le fichier dans lequel elles sont intégrées ;
 - f. l'autorité de contrôle commune visée à l'article 115 peut, à la demande d'une des Parties Contractantes, émettre un avis sur les difficultés d'application et d'interprétation du présent article.
4. Le présent article ne s'applique pas à la transmission de données prévue au Titre II, Chapitre 7 et au Titre IV. Le paragraphe 3 ne s'applique pas à la transmission de données prévue au Titre III, Chapitres 2, 3, 4 et 5.

Article 127

1. Lorsque des données à caractère personnel sont transmises à une autre Partie Contractante en application des dispositions de la présente Convention, les dispositions de l'article 126 s'appliquent à la transmission des données provenant d'un fichier non automatisé et à leur intégration dans un fichier non automatisé.
2. Lorsque, dans des cas autres que ceux régis par l'article 126 paragraphe 1, ou par le paragraphe 1 du présent article, des données à caractère personnel sont transmises à une autre Partie Contractante en application de la présente Convention, l'article 126 paragraphe 3 à l'exception du point e. est applicable. En outre, les dispositions ci-après s'appliquent :
 - a. la transmission et la réception de données à caractère personnel sont enregistrées par écrit ; cette obligation ne s'applique pas lorsqu'il n'est pas nécessaire, pour leur utilisation, d'enregistrer les données, en particulier lorsque les données ne sont pas utilisées ou ne sont utilisées que très brièvement ;
 - b. la Partie Contractante destinataire garantit pour l'utilisation des données transmises un niveau de protection au moins égal à celui que son droit prévoit pour une utilisation de données de nature similaire ;
 - c. l'accès aux données et les conditions auxquelles il est accordé sont régis par le droit national de la Partie Contractante à laquelle la personne concernée présente sa demande.

3. Le présent article ne s'applique pas à la transmission de données prévue au Titre II, Chapitre 7, au Titre III, Chapitres 2, 3, 4 et 5 et au Titre IV.

Article 128

1. La transmission de données à caractère personnel prévue par la présente Convention ne pourra avoir lieu que lorsque les Parties Contractantes concernées par la transmission auront chargé une autorité de contrôle nationale d'exercer un contrôle indépendant sur le respect des dispositions des articles 126 et 127 et des dispositions prises pour leur application, pour le traitement de données à caractère personnel dans des fichiers.

2. Dans la mesure où une Partie Contractante a chargé, conformément à son droit national, une autorité de contrôle d'exercer, dans un ou plusieurs domaines, un contrôle indépendant sur le respect de dispositions en matière de protection des données à caractère personnel non intégrées dans un fichier, cette Partie Contractante charge cette même autorité de surveiller le respect des dispositions du présent Titre dans les domaines en question.

3. Le présent article ne s'applique pas à la transmission de données prévues au Titre II, Chapitre 7 et au Titre III, Chapitres 2, 3, 4, et 5.

Article 129

En ce qui concerne la transmission de données à caractère personnel en application du Titre III, Chapitre 1, les Parties Contractantes s'engagent, sans préjudice des dispositions des articles 126 et 127, à réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui respecte les principes de la Recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police. En outre, en ce qui concerne la transmission en application de l'article 46, les dispositions ci-après s'appliquent :

- a. les données ne peuvent être utilisées par la Partie Contractante destinataire qu'aux seules fins indiquées par la Partie Contractante qui les fournit et dans le respect des conditions imposées par cette Partie Contractante ;
- b. les données ne peuvent être transmises qu'aux seuls services et autorités de police ; la communication des données à d'autres services ne pourra avoir lieu qu'après autorisation préalable de la Partie Contractante qui les fournit ;
- c. sur demande, la Partie Contractante destinataire informe la Partie Contractante qui transmet les données de l'usage qui en a été fait et des résultats obtenus sur la base des données transmises.

Article 130

Si des données à caractère personnel sont transmises par l'intermédiaire d'un fonctionnaire de liaison visé à l'article 47 ou à l'article 125, les dispositions du présent Titre ne s'appliquent que lorsque ce fonctionnaire de liaison transmet ces données à la Partie Contractante qui l'a détaché sur le territoire de l'autre Partie Contractante.

T I T R E V I I

Comité Exécutif

Article 131

1. Un Comité Exécutif est institué pour l'application de la présente Convention.
2. Sans préjudice des compétences particulières qui lui sont attribuées par la présente Convention, le Comité Exécutif a pour mission générale de veiller à l'application correcte de la présente Convention.

Article 132

1. Chacune des Parties Contractantes dispose d'un siège au sein du Comité Exécutif. Les Parties Contractantes sont représentées au sein du Comité par un Ministre responsable de la mise en oeuvre de la présente Convention ; il peut se faire assister par les experts nécessaires qui pourront participer aux délibérations.
2. Le Comité Exécutif statue à l'unanimité. Il règle son fonctionnement ; à cet égard, il peut prévoir une procédure écrite pour la prise de décisions.
3. A la demande du représentant d'une Partie Contractante, la décision définitive concernant un projet sur lequel le Comité Exécutif a statué peut être reportée à deux mois au maximum après la présentation du projet.
4. Le Comité Exécutif peut créer, en vue de la préparation des décisions ou pour d'autres travaux, des Groupes de travail composés de représentants des administrations des Parties Contractantes.

Article 133

Le Comité Exécutif se réunit alternativement sur le territoire de chacune des Parties Contractantes. Il se réunit aussi souvent que le nécessitera la bonne exécution de ses tâches.

T I T R E V I I I

Dispositions finales

Article 134

Les dispositions de la présente Convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire.

Article 135

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

Article 136

1. Une Partie Contractante qui envisage de mener avec un Etat tiers des négociations relatives aux contrôles frontaliers en informe en temps utile les autres Parties Contractantes.

2. Aucune Partie Contractante ne conclura avec un ou plusieurs Etats tiers des accords portant simplification ou suppression des contrôles aux frontières, sans l'accord préalable des autres Parties Contractantes, sous réserve du droit des Etats membres des Communautés européennes de conclure en commun de tels accords.

3. Les dispositions du paragraphe 2 ne s'appliquent pas aux accords portant sur le petit trafic frontalier dès lors que ces accords respectent les exceptions et modalités établies en vertu de l'article 3, paragraphe 1.

Article 137

La présente Convention ne peut faire l'objet de réserves, à l'exception de celles mentionnées à l'article 60.

Article 138

Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront, pour la République française, qu'au territoire européen de la République française.

Les dispositions de la présente Convention ne s'appliqueront, pour le Royaume des Pays-Bas, qu'au territoire du Royaume situé en Europe.

Article 139

1. La présente Convention sera soumise à ratification, approbation ou acceptation. Les instruments de ratification, d'approbation ou d'acceptation seront déposés auprès du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg ; celui-ci notifie le dépôt à toutes les Parties Contractantes.
2. La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit le dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation. Les dispositions relatives à la création, aux activités et aux compétences du Comité Exécutif s'appliquent dès l'entrée en vigueur de la présente Convention. Les autres dispositions s'appliquent à compter du premier jour du troisième mois suivant l'entrée en vigueur de la présente Convention.
3. Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg notifie la date de l'entrée en vigueur à toutes les Parties Contractantes.

Article 140

1. Tout Etat membre des Communautés Européennes peut devenir Partie à la présente Convention. L'adhésion fait l'objet d'un accord entre cet Etat et les Parties Contractantes.
2. Cet accord est soumis à ratification, approbation ou acceptation, par l'Etat adhérent et chacune des Parties Contractantes. Il entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit le dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Article 141

1. Toute Partie Contractante peut faire parvenir au dépositaire une proposition tendant à modifier la présente Convention. Le dépositaire transmet cette proposition aux autres Parties Contractantes. A la demande d'une Partie Contractante, les Parties Contractantes réexaminent les dispositions de la présente Convention si, à leur avis, une situation constitue un changement de caractère fondamental des conditions existant lors de l'entrée en vigueur de la présente Convention.
2. Les Parties Contractantes arrêtent d'un commun accord les modifications à la présente Convention.
3. Les modifications entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation.

Article 142

1. Lorsque des conventions sont conclues entre les Etats membres des Communautés européennes en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, les Parties Contractantes conviennent des conditions dans lesquelles les dispositions de la présente Convention sont remplacées ou modifiées en fonction des dispositions correspondantes desdites conventions.

Les Parties Contractantes tiennent compte, à cet effet, de ce que les dispositions de la présente Convention peuvent prévoir une coopération plus poussée que celle qui résulte des dispositions desdites conventions.

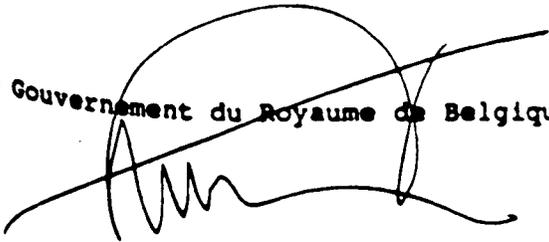
Les dispositions qui sont contraires à celles convenues entre les Etats membres des Communautés européennes sont adaptées en tout état de cause.

2. Les modifications à la présente Convention qui sont jugées nécessaires par les Parties Contractantes sont soumises à ratification, approbation ou acceptation. La disposition de l'article 141 paragraphe 3 est applicable, étant entendu que les modifications n'entreront pas en vigueur avant l'entrée en vigueur desdites conventions entre les Etats membres des Communautés européennes.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont apposé leurs signatures au bas de la présente Convention.

Fait à Schengen, le dix-neuf juin mil neuf cent quatre-vingt-dix, dans les langues allemande, française et néerlandaise, les trois textes faisant également foi, en un exemplaire original qui sera déposé dans les archives du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties Contractantes.

Pour le Gouvernement du Royaume de Belgique



Pour le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne



Pour le Gouvernement de la République française



Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg



Pour le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas



A. Mosko

A C T E F I N A L

Au moment de la signature de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, les Parties Contractantes ont adopté les déclarations suivantes :

1. Déclaration commune concernant l'article 139

Les Etats signataires s'informent mutuellement, dès avant l'entrée en vigueur de la Convention, de toutes les circonstances qui revêtent une importance pour les matières visées par la Convention et pour la mise en vigueur de celle-ci.

La Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la Convention seront remplies dans les Etats signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs.

2. Déclaration commune concernant l'article 4

Les Parties Contractantes s'engagent à tout mettre en oeuvre afin de respecter ce délai simultanément et de prévenir tout déficit de sécurité. Avant le 31 décembre 1992, le Comité Exécutif examinera quels progrès auront été réalisés. Le Royaume des Pays-Bas souligne que des difficultés de délai ne sont pas à exclure dans un aéroport déterminé, sans qu'elles ne suscitent pour autant des lacunes de sécurité. Les autres Parties Contractantes tiendront compte de cette situation, sans qu'il ne puisse en découler des difficultés pour le marché intérieur.

En cas de difficultés, le Comité Exécutif examinera les meilleures conditions d'application simultanée de ces mesures dans les aéroports.

3. Déclaration commune concernant l'article 71 paragraphe 2

Pour autant qu'une Partie Contractante déroge au principe visé à l'article 71 paragraphe 2 dans le cadre de sa politique nationale de prévention et de traitement de la dépendance à l'égard des stupéfiants et des substances psychotropes, toutes les Parties Contractantes prennent les mesures administratives et pénales nécessaires afin de prévenir et de réprimer l'importation et l'exportation illicites desdits produits et substances, notamment vers le territoire des autres Parties Contractantes.

Déclaration commune concernant l'article 121

Les Parties Contractantes renoncent, dans le respect du droit communautaire, aux contrôles et à la présentation des certificats phytosanitaires prévus par le droit communautaire pour les végétaux et produits de végétaux

- a. énumérés sous le numéro 1, ou
- b. énumérés sous les numéros 2 à 6 et qui sont originaires de l'une des Parties Contractantes

1. Fleurs coupées et parties de plantes pour ornementation de :

Castanea
Chrysanthemum
Dendranthema
Dianthus
Gladiolus
Gypsophila
Prunus
Quercus
Rosa
Salix
Syringa
Vitis

2. Fruits frais de :

Citrus
Cydonia
Malus
Prunus
Pyrus

3. Bois de :

Castanea
Quercus

4. Milieu de culture constitué en tout ou en partie de terre ou de matières organiques solides telles que parties de végétaux, tourbe et écorces avec humus, sans être toutefois constitués en totalité de tourbe.

5. Semences

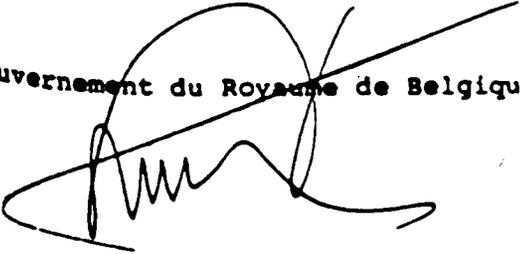
6. Végétaux vivants mentionnés ci-après et figurant sous le code NC énuméré ci-après de la nomenclature douanière publiée au Journal officiel des Communautés européennes du 7.9.1987.

<u>Code NC</u>	<u>Désignation</u>
0601 20 30	Bulbes, oignons, tubercules, racines tubéreuses et rhizomes, en végétation ou en fleur : orchidées, jacinthes, narcisses, tulipes
0601 20 90	Bulbes, oignons, tubercules, racines tubéreuses et rhizomes, en végétation ou en fleur : autres
0602 30 10	Rhododendron simsii (Azalea indica)
0602 99 51	Plantes de plein air : plantes vivaces
0602 99 59	Plantes de plein air : autres
0602 99 91	Plantes d'intérieur : plantes à fleurs en boutons ou en fleur, à l'exception des cactées
0602 99 99	Plantes d'intérieur : autres

5. Déclaration commune concernant les politiques nationales en matière d'asile
- Les Parties Contractantes procéderont à un inventaire des politiques nationales en matière d'asile, en vue d'en rechercher l'harmonisation.
6. Déclaration commune concernant l'article 132
- Les Parties Contractantes informent leurs parlements nationaux de la mise en oeuvre de la présente Convention.

Fait à Schengen, le dix-neuf juin mil neuf cent quatre-vingt-dix, dans les langues allemande, française et néerlandaise, les trois textes faisant également foi, en un exemplaire original qui sera déposé dans les archives du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties Contractantes.

Pour le Gouvernement du Royaume de Belgique



Pour le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne



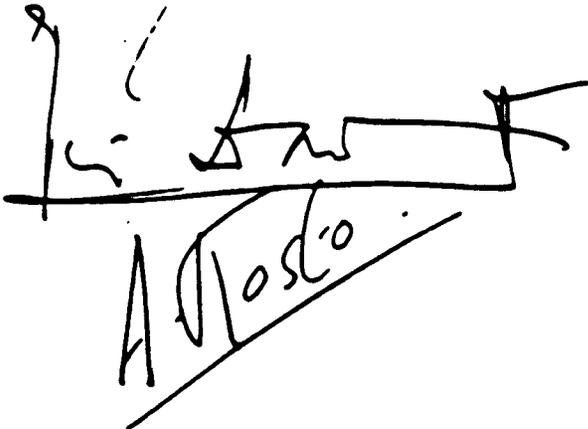
Pour le Gouvernement de la République française



Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg



Pour le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas



A. Bos

Procès-verbal

En complément de l'Acte Final de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union Economique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, les Parties Contractantes ont adopté la déclaration commune suivante et pris note des déclarations unilatérales ci-après, faites en rapport avec ladite Convention :

I. Déclaration concernant le champ d'application

Les Parties Contractantes constatent : après l'unification des deux Etats allemands, le champ d'application, en droit international, de la Convention s'étendra aussi au territoire actuel de la République démocratique allemande.

II. Déclarations de la République fédérale d'Allemagne concernant l'interprétation de la Convention

1. La Convention est conclue dans la perspective de l'unification des deux Etats allemands.

La République démocratique allemande n'est pas un pays étranger par rapport à la République fédérale d'Allemagne.

L'article 136 n'est pas applicable dans les relations entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande.

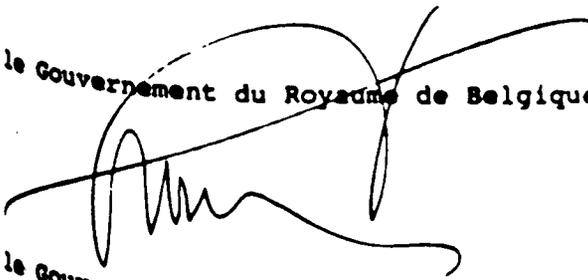
2. La présente Convention ne porte pas atteinte au régime convenu dans l'échange de lettres germano-autrichien du 20 août 1984 comportant un allègement des contrôles aux frontières communes pour les ressortissants des deux Etats. Ce régime devra cependant être appliqué compte tenu des impératifs de sécurité et d'immigration des Parties Contractantes de Schengen, de sorte que ces facilités se limitent en pratique aux ressortissants autrichiens.

III. Déclaration du Royaume de Belgique concernant l'article 67

La procédure qui sera appliquée sur le plan interne pour la reprise de l'exécution d'un jugement étranger ne sera pas celle qui est prévue par la loi belge relative au transfèrement inter-étatique des personnes condamnées, mais une procédure spéciale qui sera déterminée lors de la ratification de la présente Convention.

fait à Schengen, le dix-neuf juin mil neuf cent quatre-vingt-dix, dans les langues allemande, française et néerlandaise, les trois textes faisant également foi, en un exemplaire original qui sera déposé dans les archives du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties Contractantes.

Pour le Gouvernement du Royaume de Belgique



Pour le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne



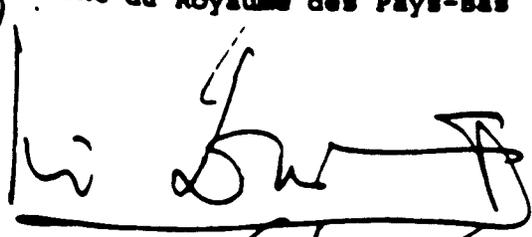
Pour le Gouvernement de la République française



Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg



Pour le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas



A. Moskô

DECLARATION COMMUNE

des Ministres et Secrétaires d'Etat

réunis à Schengen le 19 juin 1990

Les Gouvernements des Parties Contractantes de l'Accord de Schengen entameront ou poursuivront des discussions notamment dans les domaines suivants :

- amélioration et simplification de la pratique en matière d'extradition ;
- amélioration de la coopération en ce qui concerne les poursuites contre les infractions en matière de circulation routière ;
- régime de la reconnaissance réciproque des déchéances du droit de conduire des véhicules à moteur ;
- possibilité d'exécution réciproque des peines d'amendes ;
- établissement de règles concernant la transmission réciproque des poursuites pénales, y compris la possibilité du transfèrement de la personne prévenue vers son pays d'origine ;
- établissement de règles concernant le rapatriement de mineurs qui ont été soustraits illicitement à l'autorité de la personne chargée d'exercer l'autorité parentale ;
- poursuite de la simplification des contrôles dans la circulation commerciale des marchandises.

Fait à Schengen, le dix-neuf juin mil neuf cent quatre-vingt-dix, dans les langues allemande, française et néerlandaise, les trois textes faisant également foi, en un exemplaire original qui sera déposé auprès du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui remettra une copie certifiée conforme à chacune des Parties Contractantes.

Pour le Gouvernement du Royaume de Belgique

Pour le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne

Pour le Gouvernement de la République française

Pour le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg

Pour le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas

A. H. de V.

DECLARATION DES MINISTRES ET SECRETAIRES D'ETAT

Le 19 juin 1990, des représentants des Gouvernements du Royaume de Belgique, de la République fédérale d'Allemagne, de la République française, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas ont signé à Schengen la Convention d'application de l'Accord signé à Schengen le 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.

A l'occasion de cette signature, ils ont fait la déclaration suivante :

- Les Parties Contractantes estiment que la Convention constitue une étape importante en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures et s'en inspirent pour la poursuite des travaux des Etats membres des Communautés européennes.
- Les Ministres et Secrétaire d'Etat, compte tenu des risques en matière de sécurité et d'immigration clandestine, soulignent la nécessité de mettre en place un contrôle efficace aux frontières extérieures selon les principes uniformes prévus à l'article 6. Les Parties Contractantes devront notamment promouvoir l'harmonisation des méthodes de travail pour le contrôle et la surveillance des frontières en vue de la mise en oeuvre de ces principes uniformes.

Le Comité Exécutif examinera par ailleurs toutes les mesures utiles à la mise en place d'un contrôle uniforme et efficace aux frontières extérieures, ainsi que leur application concrète. Ces mesures comprennent les mesures permettant d'attester les conditions d'entrée d'un étranger sur le territoire des Parties Contractantes, l'application des mêmes modalités de refus d'entrée, l'élaboration d'un manuel commun pour les fonctionnaires chargés de la surveillance des frontières et la promotion d'un niveau équivalent de contrôle aux frontières extérieures par des échanges et des visites de travail communes.

A l'occasion de cette signature, ils ont confirmé par ailleurs la décision du Groupe central de Négociation de créer un groupe de travail qui est chargé

- d'informer, dès avant l'entrée en vigueur de la Convention, le Groupe central de Négociation de toutes les circonstances qui revêtent une importance pour les matières visées par la Convention et pour la mise en vigueur de celle-ci, notamment des progrès réalisés en ce qui concerne l'harmonisation des dispositions légales dans le cadre de l'unification des deux Etats allemands,
- de se concerter sur les effets éventuels de cette harmonisation et de ces circonstances sur la mise en oeuvre de la Convention,
- d'élaborer des mesures concrètes dans la perspective de la circulation des étrangers exemptés de l'obligation du visa dès avant l'entrée en vigueur de la Convention et de présenter des propositions aux fins de l'harmonisation des modalités du contrôle des personnes aux futures frontières extérieures.

ANNEXE 3

**Décision n° 91-294 du Conseil Constitutionnel sur la loi
autorisant l'approbation de la convention d'application de
l'accord de Schengen du 14 juin 1985**

Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991

NOR : CSCX81102048

LOI AUTORISANT L'APPROBATION DE LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DU 14 JUIN 1985 ENTRE LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS 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

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 28 juin 1991, par MM. Pierre Mazeaud, Jean-Louis Masson, Eric Dolige, Georges Tranchant, Mmes Martine Daugreilh, Christiane Papon, MM. Robert-André Vivien, Didier Julia, Jean-Paul de Rocca Serra, Mme Nicole Catala, MM. Georges Gorse, René Couveinhes, Léon Vachet, Bernard Debré, Eric Raoult, Jean Besson, Jean de Gaulle, Jacques Masdeu-Arus, Jacques Housain, Jacques Limouzy, Patrick Ollier, Mme Elisabeth Hubert, M. Alain Jonemann, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Alain Peyrefitte, Henri Cucq, Pierre Pasquini, Guy Druet, Jean-Louis Debré, Claude-Gérard Marcus, Lucien Guichon, Jean-Louis Perbet, Roland Vuillaume, Gérard Léonard, Jacques Godfrain, Xavier Deniau, Olivier Guichard, Franck Borotra, Jean-Claude Mignon, Pierre Mauger, Mme Suzanne Sauvaigo, MM. Gabriel Kasperet, Pierre Bachelet, Jean-Michel Couve, Arthur Dehaine, Michel Inchauspé, Jean Brocard, Daniel Colin, Hubert Falco, François-Michel Gonnot, Marc Laffineur, Pierre Micautz, Roland Blum, François d'Aubert, André Rossi, Georges Durand, Philippe de Villiers, Arthur Paecht, Charles Ehrmann, Mme Louise Moreau, MM. Claude Wolff, Gilbert Gontier, Alain Griotteray, Christian Estrosi, députés, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États 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 ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu le décret n° 86-907 du 30 juillet 1986 portant publication de l'accord entre les gouvernements des États 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, fait à Schengen le 14 juin 1985 ;

Considérant que les auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 ; qu'à l'appui de leur saisine ils font valoir que cette convention est contraire à la Constitution ;

Considérant que l'engagement international dont le Parlement a, par la loi déferée, autorisé l'approbation comporte huit titres, un acte final, un procès-verbal complémentaire et une déclaration commune des autorités réunies à Schengen le 19 juin 1990 ; qu'ont été également portées à la connaissance du Parlement des déclarations du Gouvernement de la République française ;

Considérant que les définitions des termes employés dans la convention figurent dans son titre I^{er} ; qu'en particulier est considérée comme étranger toute personne autre que les ressortissants des États membres des communautés européennes ; que le titre II intitulé « Suppression des contrôles aux frontières intérieures et circulation des personnes » fixe, par ses articles 2 à 38, un ensemble de règles visant à réaliser cet objectif ; que le titre III comprend, sous les articles 39 à 91, des stipulations destinées à promouvoir entre les parties contractantes une coopération en matière de police ainsi qu'une entraide judiciaire ; qu'à l'effet de faciliter la coopération entre les services compétents le titre IV de la convention, sous les articles 92 à 119, instaure un fichier informatisé accessible aux seuls États signataires dénommé « système d'information Schengen » ; que le titre V, composé des articles 119 à 125, concerne les transports et la circulation des marchandises ; que le titre VI énonce, sous les articles 126 à 130, des

régies relatives à la protection des données à caractère personnel ; que le titre VII, qui comprend les articles 131 à 133, institue pour l'application de la convention un comité exécutif ; que le titre VIII intitulé « Dispositions finales » contient, à travers ses articles 134 à 142, des précisions touchant notamment au champ d'application de la convention, à la place qu'elle occupe par rapport à d'autres engagements internationaux et à sa procédure de modification ; que l'acte final comporte six déclarations communes aux parties contractantes faites lors de la signature de la convention ; qu'en complément de l'acte final, les parties contractantes ont adopté une déclaration commune concernant le champ d'application de la convention et pris acte de déclarations unilatérales faites en rapport avec celle-ci ; qu'une déclaration commune des ministres et secrétaires d'Etat réunis à Schengen le 19 juin 1990 détermine l'objet de discussions ultérieures ;

Considérant par ailleurs que, par application de l'article 41, paragraphe 9, de la convention, des déclarations du Gouvernement de la République française définissent « les modalités de la poursuite transfrontalière » ;

Considérant que les auteurs de la saisine critiquent à titre principal l'article 2, paragraphe 1, de la convention aux termes duquel, « les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué » ; que cet article est contesté au motif qu'il porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale et procède à un transfert de souveraineté ;

Considérant que selon la saisine, les articles 20, 22, 40 et 41 de la convention procèdent également à un transfert de souveraineté ;

Considérant qu'il est soutenu que méconnaissent les droits et libertés de valeur constitutionnelle les dispositions relatives au traitement des demandes d'asile, les articles 41, 61 et 63 de la convention ainsi que son titre IV ;

Considérant que les auteurs de la saisine font observer que la convention ne comporte aucune clause de « dénonciation » ; que son champ d'application, tel qu'il est défini par l'article 138, est contraire au principe de l'indivisibilité de la République ; qu'ils relèvent enfin qu'il n'est pas établi que la convention soit conforme au droit communautaire ;

Sur les différents griefs articulés à l'encontre de l'article 2 de la convention :

En ce qui concerne l'argumentation suivant laquelle l'article 2 porterait atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale :

Considérant que les auteurs de la saisine estiment que l'article 2 de la convention porte atteinte au devoir de l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et libertés des citoyens ;

Quant au devoir de l'Etat d'assurer le respect des institutions :

Considérant qu'il est soutenu que l'article 2 de la convention, en supprimant les frontières en matière de circulation des personnes, altère le fonctionnement des institutions de la République car les limites de leurs compétences territoriales deviennent incertaines ;

Considérant que le franchissement des frontières sans qu'un contrôle des personnes soit nécessairement effectué n'est pas assimilable à une suppression ou à une modification des frontières qui, sur le plan juridique, délimitent la compétence territoriale de l'Etat ; qu'ainsi le grief allégué manque en fait et ne peut qu'être écarté ;

Quant à la continuité de la vie de la nation :

Considérant que suivant la saisine le principe posé par l'article 2 de la convention met en cause la vie de la nation au regard de ses incidences tant sur les modes d'acquisition de la nationalité française que sur la maîtrise des flux migratoires ;

Considérant que la convention ne modifie en rien les dispositions du code de la nationalité française ; qu'en particulier, elle n'assimile nullement, pour l'application du droit de la nationalité, la résidence ou le séjour dans un des Etats signataires autres que la France à une résidence en France ;

Considérant que la portée du principe posé par l'article 2, paragraphe 1, ne peut être appréciée indépendamment des autres stipulations de la convention ; qu'il y a lieu de relever

que la suppression du contrôle des personnes aux « frontières intérieures », laquelle n'est au demeurant pas absolue, va de pair avec le transfert de ces contrôles et leur harmonisation aux « frontières externes » des Etats signataires ; qu'en particulier, sont définies les conditions et modalités de franchissement des frontières extérieures, ainsi que les règles uniformes suivant lesquelles doivent être effectués les contrôles ; qu'il est prévu un régime commun de visas de court séjour s'appliquant aux ressortissants d'Etats tiers, qui ne pourra être modifié que d'un commun accord entre les parties contractantes et auquel il ne pourra être dérogé qu'exceptionnellement ; que les visas pour un séjour de plus de trois mois sont des visas nationaux qui autorisent seulement son titulaire à transiter sur le territoire des autres parties contractantes sous les réserves mentionnées à l'article 18 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'argumentation fondée sur l'atteinte à la continuité de la vie de la nation ne saurait être retenue ;

Quant aux droits et libertés des citoyens :

Considérant que pour les auteurs de la saisine la « perméabilité des frontières » porterait atteinte aussi bien à la sûreté des personnes proclamée par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qu'aux dispositions du préambule de la Constitution de 1946 qui garantissent la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ;

Considérant que le principe posé par l'article 2, paragraphe 1, de la convention ne saurait être regardé comme méconnaissant l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, qui implique notamment que soit assurée la protection des personnes ; qu'en effet, le principe de libre circulation s'accompagne, ainsi qu'il a été dit précédemment, de mesures de contrôle aux frontières extérieures des Etats signataires ; qu'en outre, le paragraphe 2 de l'article 2 de la convention autorise une partie contractante à rétablir, pour une période limitée, les contrôles frontaliers nationaux lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent ; que, de surcroît, le paragraphe 3 de l'article 2 stipule que la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police qui appartiennent à chacun des Etats sur l'ensemble de son territoire ; qu'en conséquence, il n'est apporté aucune modification à la législation relative au contrôle des personnes à l'intérieur du territoire national ;

Considérant que les dispositions du onzième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 en vertu desquelles la nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs », sont sans rapport avec l'article 2 de la convention ; que, dès lors, le moyen tiré de la violation des dispositions précitées du préambule est inopérant ;

En ce qui concerne le moyen tiré de ce que l'article 2 entraînerait un « transfert de souveraineté » :

Considérant que d'après les auteurs de la saisine l'article 2 de la convention « en ce qu'il supprime tout contrôle de souverainetés françaises emporte nécessairement un transfert de souveraineté au profit de l'Etat dans lequel l'étranger sera admis » ;

Considérant que si l'article 2 pose le principe du libre franchissement par les personnes des frontières intérieures communes, il prévoit des possibilités de dérogation pour des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale et réserve expressément son territoire ; qu'ainsi, le moyen invoqué ne peut qu'être écarté ;

Sur le moyen tiré de ce que l'article 20, paragraphe 2, entraînerait un « transfert de souveraineté » :

Considérant que l'article 20 stipule, dans son paragraphe 2, que les dispositions du paragraphe 1 du même article relatives à la durée du séjour des étrangers au sens de la convention ne soumettent à l'obligation de visa, ne font pas obstacle au droit de chaque partie contractante de prolonger au-delà de trois mois le séjour de cette personne « sur son territoire dans des circonstances exceptionnelles ou par application des dispositions d'un accord bilatéral conclu antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente convention » ;

Considérant que suivant la saisine ces stipulations tendraient à la France des accords bilatéraux auxquels elle ne serait pas partie ;

Considérant qu'il résulte des termes mêmes de l'article 20, paragraphe 2, que la prolongation de la durée du séjour qu'il autorise ne s'applique qu'au « territoire » de l'Etat qui est partie à un accord bilatéral antérieur ou qui estime être en présence de circonstances exceptionnelles ; qu'ainsi, l'argumentation invoquée est dénuée de pertinence ;

Sur le grief dirigé contre l'article 22 :

Considérant que l'article 22 est relatif à la situation des personnes autres que les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes qui sont entrées régulièrement sur le territoire d'une des parties contractantes ou qui y résident ; que ces personnes, lorsqu'elles pénètrent sur le territoire d'une autre partie contractante sont tenues de se déclarer, auprès des autorités compétentes, dans les conditions fixées par ladite partie ; que chaque Etat a la faculté, pour ce qui le concerne, de prévoir des exceptions au principe de la déclaration obligatoire ;

Considérant que selon la saisine, les mesures de contrôle prévues par l'article 22 entraîneraient, en raison de leur insuffisance, un transfert de souveraineté ;

Considérant que la déclaration exigée par l'article 22 constitue une formalité à laquelle les personnes visées par le texte sont astreintes pour pouvoir pénétrer en France ; qu'il appartient aux autorités nationales de fixer les règles qui lui sont applicables et d'en tirer les conséquences appropriées ; qu'ainsi l'article 22 n'est en rien contraire à la Constitution.

Sur les dispositions relatives au traitement des demandes d'asile :

Considérant que, par ses articles 28 et 135, la convention confirme les obligations des parties contractantes en vertu de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés telle qu'amendée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 ;

Considérant qu'aux termes du paragraphe 3 de l'article 29, quelle que soit la partie contractante à laquelle un étranger au titre de l'article 1^{er} de la convention adresse sa demande d'asile, une seule partie contractante est responsable du traitement de celle-ci ; que la détermination de cette partie est faite selon les critères définis à l'article 30 ; que l'article 38 fixe les conditions dans lesquelles sont échangées des données relatives à l'examen des demandes d'asile ;

Considérant que pour les auteurs de la saisine ces dispositions présentent des risques en ce qui concerne la sauvegarde du droit d'asile ; d'une part, du fait de l'absence de garanties suffisantes s'agissant des critères de désignation de l'Etat responsable de l'examen d'une demande ; d'autre part, en raison de la divulgation possible d'informations confidentielles ;

En ce qui concerne le respect du droit d'asile :

Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « Tout homme poursuivi en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République » ;

Considérant que la détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile résulte des règles objectives applicables à l'article 30 de la convention ; qu'en vertu de l'article 32, la partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile assure celui-ci conformément à son droit national ; que, toutefois, le paragraphe 4 de l'article 29 réserve à tout Etat tenant partie contractante « pour des raisons particulières » le droit de toute demande d'asile même si la responsabilité incombe à une autre partie ; que ces dernières stipulations sont appelées à recevoir application au profit des personnes susceptibles de bénéficier du droit d'asile en vertu du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ;

En ce qui concerne les informations relatives aux demandes d'asile :

Considérant que l'article 38 fixe les règles applicables aux échanges de données nominatives relatives aux demandeurs d'asile, en précisant aussi bien le contenu que les destinataires de ces données ; que cet article n'est pas contraire à la Constitution ;

Sur les articles 40 et 41 relatifs à la réglementation de l'observation et de la poursuite transfrontalières :

En ce qui concerne l'article 40 relatif à l'observation transfrontalière :

Considérant qu'en vertu du paragraphe 1 de l'article 40, les agents d'une des parties contractantes qui, dans le cadre d'une enquête judiciaire, observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition, sont autorisés à continuer cette observation sur le territoire d'une autre partie contractante « lorsque celle-ci a autorisé l'observation transfrontalière sur la base d'une demande d'entraide judiciaire présentée au préalable » ; que, suivant le paragraphe 2 de l'article 40, lorsque, pour des raisons particulièrement urgentes, l'autorisation préalable de l'autre partie contractante ne peut être demandée, les agents observateurs sont autorisés à continuer au-delà de la frontière l'observation d'une personne « présumée » avoir commis des faits punissables énumérés au paragraphe 7 de l'article 40, sous les conditions particulières prescrites par le paragraphe 2 ; que l'observation visée tant au paragraphe 1 qu'au paragraphe 2 de l'article 40 est assujettie aux conditions et modalités définies par ce même article dans ses paragraphes 3, 4 et 5 ;

Considérant que les auteurs de la saisine font valoir que le fait pour des policiers étrangers de poursuivre, sans l'accord des autorités françaises, leurs investigations sur le territoire national est contraire au « respect dû à la souveraineté nationale » ;

Considérant que, dans le cas général visé au paragraphe 1 de l'article 40, le droit d'observation transfrontalière est subordonné à l'acceptation d'une demande préalable d'entraide judiciaire ; que, dans le cas d'urgence visé au paragraphe 2, il est expressément stipulé que l'observation doit prendre fin dès que l'Etat sur le territoire duquel se déroule l'observation le demande et au plus tard cinq heures après le franchissement de la frontière ; qu'ainsi l'article 40 ne porte pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

En ce qui concerne l'article 41 relatif à la procédure de poursuite transfrontalière :

Considérant, d'après le paragraphe 1 de l'article 41, que les agents d'une des parties contractantes qui, dans leur pays, poursuivent une personne prise en flagrant délit de commission d'une des infractions visées au paragraphe 4 de cet article ou de participer à l'une desdites infractions, sont autorisés à continuer la poursuite sans autorisation préalable sur le territoire d'une autre partie contractante lorsque les autorités compétentes de celle-ci n'ont pu être averties préalablement de l'entrée sur ce territoire, en raison de l'urgence particulière, ou que ces autorités n'ont pu se rendre sur place à temps pour reprendre la poursuite ; qu'il en est de même lorsque la personne poursuivie, se trouvant en état d'arrestation provisoire ou purgeant une peine privative de liberté, s'est évadée ; que les autres stipulations de l'article 41 fixent les conditions de recours à la procédure de poursuite transfrontalière ; que le paragraphe 9 de l'article 41 autorise chaque partie contractante, au moment de la signature de la convention, à faire une déclaration dans laquelle elle définit, sur la base des dispositions des paragraphes 2, 3 et 4, les modalités d'exercice de la poursuite sur son territoire pour chacune des parties contractantes avec laquelle elle a une frontière commune ; que la déclaration faite par le Gouvernement de la République française sur ce dernier fondement est un élément qui doit être pris en compte pour l'appréciation de la conformité à la Constitution de l'article 41 de la convention ;

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que l'article 41 permet aux autorités de police étrangères de procéder à des actes de police judiciaire à l'intérieur du territoire français « sans aucun droit de regard des autorités nationales » et « sans limitation dans l'espace et dans le temps » ; qu'ils en déduisent qu'il y a transfert de souveraineté et atteinte aux « libertés individuelles » ;

Quant au moyen relatif à un transfert de souveraineté :

Considérant que la procédure de poursuite transfrontalière régie par l'article 41 de la convention et dont les modalités d'exercice ont fait l'objet d'une déclaration du Gouvernement de la République sur le fondement du paragraphe 9 de l'article 41, n'est ni générale ni discrétionnaire ; que cette procédure n'est applicable qu'à des hypothèses où il y a soit des infractions flagrantes d'une particulière gravité, soit une

volonté de la part de la personne poursuivie de se soustraire à la justice de son pays ; que les agents poursuivants ne disposent en aucun cas du droit d'interpellation ; que l'entrée dans les domiciles et les lieux non accessibles au public leur est interdite ;

Considérant qu'en raison des modalités de son exercice, la procédure de poursuite transfrontalière ne procède pas à un « transfert de souveraineté » ;

Quant au moyen relatif à l'atteinte aux « libertés individuelles » :

Considérant que l'article 41 de la convention ne prévoit ni n'implique de dérogations aux dispositions de la législation nationale qui ont pour objet d'assurer la sauvegarde de la liberté individuelle et des droits de la défense ; que le respect de ces dispositions s'impose aux agents poursuivants des parties contractantes ; que d'ailleurs, s'agissant de la rétention aux fins d'auditions de la personne poursuivie, l'article 41 renvoie, dans son paragraphe 6, aux « règles pertinentes du droit national » ;

Sur les articles 61 et 63 relatifs à la procédure d'extradition :

En ce qui concerne l'article 61 :

Considérant que l'article 61 est ainsi rédigé : « la République française s'engage à extraditer, à la demande de l'une des parties contractantes, les personnes poursuivies pour des faits punis par la législation française d'une peine ou mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins deux ans et par la loi de la partie contractante requérante d'une peine ou mesure de sûreté privative de liberté d'un maximum d'au moins un an. » ;

Considérant qu'il est soutenu que cet article institue à la charge de l'Etat une obligation d'extraditer qui est contraire au respect « des libertés individuelles » ;

Considérant que, comme le relève l'exposé des motifs du projet de loi qui autorise l'approbation de la convention, l'article 61 n'a d'autre objet que de soumettre à la procédure d'extradition les personnes poursuivies pour des infractions passibles dans le pays requérant d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an, dès lors que les infractions sont passibles en droit français d'une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans ; que l'article 61 vise exclusivement le quantum de la peine encourue pour les infractions susceptibles d'extradition et ne fait pas obstacle à l'application des garanties résultant des conventions d'extradition et de la loi nationale au profit des personnes dont l'extradition est demandée ; qu'ainsi, le moyen invoqué manque en fait ;

En ce qui concerne l'article 63 :

Considérant qu'en vertu de l'article 63, les parties contractantes s'engagent, conformément à la convention européenne d'extradition du 13 septembre 1957, à extraditer entre elles les personnes qui sont poursuivies par les autorités judiciaires de la partie contractante requérante pour l'une des infractions visées à l'article 50, paragraphe 1, ou recherchées par celles-ci aux fins de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté prononcées pour une telle infraction ;

Considérant que les auteurs de la saisine reprennent à l'encontre de l'article 63, une argumentation identique à celle dirigée contre l'article 61 ;

Considérant que, pour ce qui concerne le Gouvernement de la République française, l'article 63 n'a d'autre objet que de rendre justiciables des stipulations de la Convention européenne d'extradition du 13 septembre 1957, les infractions visées à l'article 50, paragraphe 1 ; qu'il n'est nullement fait obstacle à l'application des conditions générales de l'extradition ; que le moyen dirigé contre l'article 63 manque lui aussi en fait ;

Sur la mise en cause du titre IV de la convention :

Considérant que le titre IV de la convention intitulé « Système d'information Schengen » instaure un fichier informatisé accessible aux Etats signataires ; que, dans un chapitre I^{er}, il en définit les composantes ; que le chapitre II du titre IV énonce les conditions d'exploitation et d'utilisation du système ; que le chapitre III édicte un ensemble de règles destinées à assurer la protection des données à caractère personnel ainsi que la sécurité de ces données ; que la répartition des coûts du système fait l'objet du chapitre IV ;

Considérant que les auteurs de la saisine estiment que le titre IV n'assure pas le respect des « libertés individuelles » en raison, d'une part, de garanties insuffisantes dans la législation des Etats signataires s'agissant de l'utilisation des données nominatives et, d'autre part, de l'absence de dispositions interdisant des « interconnexions » entre fichiers informatisés ;

Considérant que le chapitre III du titre IV de la convention comporte un dispositif très important de mesures à même d'assurer le respect de la liberté personnelle en cas d'exploitation ou d'utilisation des catégories de données collectées par le « système d'information Schengen » ; que des mesures complémentaires de protection résultent du titre VI ;

Considérant en particulier que l'article 102 prescrit que les parties contractantes ne peuvent utiliser les données prévues aux articles 95 à 100 qu'aux fins énoncées pour chacun des signalements visés à ces articles et qu'en vertu du paragraphe 5 de l'article 102, toute utilisation de données non conforme aux paragraphes 1 à 4 dudit article « sera considérée comme détournement de finalité » ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen invoqué à l'encontre du titre IV manque en fait ;

Sur le moyen tiré de ce que la convention méconnaît le principe d'indivisibilité de la République :

Considérant que le premier alinéa de l'article 138 de la convention est ainsi rédigé : « Les dispositions de la présente convention ne s'appliqueront, pour la République française, qu'au territoire européen de la République française » ;

Considérant que, selon les auteurs de la saisine, l'exclusion du champ d'application de la convention des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer méconnaît le principe de l'indivisibilité de la République affirmé par l'article 2 de la Constitution ;

Considérant que le champ d'application territoriale d'une convention internationale est déterminé par ses stipulations ou par les règles statutaires de l'organisation internationale sous l'égide de laquelle elle a été conclue ;

Considérant que la convention a pour objet la suppression des contrôles opérés aux « frontières communes » des Etats signataires ; qu'en raison du but ainsi poursuivi la limitation du champ d'application territoriale de cette convention, que stipule son article 138, n'est en rien contraire au principe d'indivisibilité de la République ;

Sur le moyen tiré de l'absence de clause de dénonciation :

Considérant que les auteurs de la saisine font observer que la convention ne prévoit pas de possibilité expresse de « dénonciation » ; qu'il en résulte selon eux un abandon de souveraineté ;

Considérant que, dans son article 140, la convention subordonne à l'accord de chacune des parties contractantes l'adhésion de tout Etat membre des communautés européennes ; que l'article 141 stipule, dans son paragraphe 2, que « les parties contractantes arrêtent d'un commun accord les modifications à la présente convention » ; que l'article 142 règle l'hypothèse où les dispositions de la convention peuvent être remplacées ou modifiées en fonction des conventions conclues entre les Etats membres des communautés européennes en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures ; que, dans chaque cas, est réservée l'exigence d'une ratification, d'une approbation ou d'une acceptation ;

Considérant qu'au regard des procédures de modification ainsi prévues, sur une base de réciprocité, dans le respect des règles du droit national relatives à l'introduction des traités dans l'ordre interne, l'absence de référence à une clause de retrait ne saurait constituer en elle-même un abandon de souveraineté ;

Sur le moyen tiré de ce que la convention serait contraire au droit communautaire :

Considérant que les auteurs de la saisine, sans prendre en compte les stipulations de l'article 134 de la convention, estiment qu'il n'est pas établi qu'elle soit conforme au droit communautaire ;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'apprécier la conformité d'un engagement international aux stipulations d'un traité ; que, dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner si la convention dont la loi déférée autorise l'ap-

27 juillet 1991

probation serait contraire au traité instituant la Communauté économique européenne ou aux actes pris par les institutions communautaires sur le fondement de ce traité :

Sur les dispositions relatives au comité exécutif :

Considérant que le titre VII de la convention institue un comité exécutif qui, indépendamment de compétences particulières qui lui sont limitativement attribuées, a pour mission générale de veiller à l'application correcte de ladite convention ; qu'en vertu de l'article 132, chacune des parties contractantes dispose d'un siège au sein du comité exécutif ; qu'il est stipulé au même article que ce comité statue à l'unanimité ;

Considérant que si la convention n'assujettit pas le comité exécutif à un contrôle juridictionnel, son institution comme la définition de ses attributions ne sont pas contraires à la Constitution dès lors qu'aucune stipulation de la convention ne confère aux décisions de ce comité un effet direct sur les territoires des parties contractantes ; que les mesures prises par les autorités françaises, à la suite des décisions dudit comité, seront elles-mêmes soumises au contrôle des juridictions françaises, dans le cadre de leurs compétences respectives ;

Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution en ce qui concerne la loi soumise à son examen,

Décide :

Art. 1^{er} - N'est pas contraire à la Constitution la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

Art. 2 - La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 juillet 1991.

Le président,
ROBERT BADINTER

SAISINES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel en date du 28 juin 1991, présentée par plus de soixante députés, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, et visée dans la décision n° 91-294 DC

L'AUTHORISANT L'APPROBATION DE LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DU 14 JUIN 1985 ENTRE LES GOUVERNEMENTS DES ETATS DE L'UNION ECONOMIQUE BENELUX, DE LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE ET DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE RELATIF A LA SUPPRESSION GRADUELLE DES CONTROLES AUX FRONTIERES COMMUNES

Paris, le 28 juin 1991.

Monsieur Robert Badinter,
président du Conseil constitutionnel,
2, rue Montpensier, 75001 Paris

Monsieur le président,
J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint le recours signé par plus de soixante députés, déférant au Conseil constitutionnel la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.
Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'expression de ma haute considération.

PIERRE MAZEAUD

RECOURS DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Conformément à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, les députés soussignés défèrent au Conseil constitutionnel la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, votée par l'Assemblée nationale le 3 juin 1991 et par le Sénat le 28 juin 1991, afin qu'il lui plaise de déclarer celle-ci non conforme à la Constitution.

Premier moyen

Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose : « le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ».

De fait, la souveraineté nationale est affirmée par l'article 3 de la déclaration des droits de 1789 en ces termes : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ». Il faut en rapprocher l'article 3 de la Constitution actuelle selon lequel : « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par la voie de ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

Quant au préambule de la Constitution de 1946, il dispose dans son quinzième alinéa : « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation

et à la défense de la paix ». La même préoccupation rappelle la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international.

Ces formules signifient que l'approbation de la souveraineté par le peuple qui exerce à titre de compétence première dans l'ordre juridique interne soit par lui-même, soit par ses représentants, est opposable aux engagements internationaux de la France qui ne peuvent en conséquence comporter un transfert de cette compétence première à des instances internationales.

Les deux aspects de la souveraineté nationale sont ainsi étroitement mêlés : de droit interne, qui place la souveraineté dans le peuple et la nation, de droit international, qui s'oppose à un transfert de cette compétence première vers les institutions nationales.

Son caractère positif et son fondement dans la Constitution ne font pas de doute et le Conseil constitutionnel s'y est référé à diverses reprises.

Mais il faut bien constater que le texte même de la Constitution qui en pose le principe n'en précise nulle part le contenu, que la consultation des travaux préparatoires n'éclaire pas non plus.

Le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur la procédure d'insertion des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne s'est essentiellement développé sous l'angle du respect du principe de souveraineté nationale.

À ce propos, quelques décisions marquantes jalonnent sa jurisprudence, qui, presque toutes, touchent de près ou de loin à la construction européenne.

En relation avec les accords de Schengen dont il est question à l'heure actuelle, il paraît opportun d'en rappeler les principales et d'en identifier les principaux apports.

Ce fut d'abord la décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970 rendue à propos de la création d'un système de ressources propres au profit des communautés européennes et dans laquelle le Conseil constitutionnel pose pour principe que tout engagement international en voie d'insertion dans l'ordre juridique national doit, sous peine d'être déclaré contraire à la Constitution, respecter les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale.

En 1976 ensuite, se prononçant sur l'engagement par lequel les Etats membres de la Communauté européenne ont décidé le principe de l'élection à l'Assemblée des communautés européennes au suffrage universel direct (1), le Conseil constitutionnel a clairement tracé la limite au-delà de laquelle un traité ou accord international serait inévitablement déclaré violer la souveraineté nationale française : posant le principe de la distinction entre limitation de souveraineté autorisée moyennant l'accord du Parlement et transfert de souveraineté interdit sauf révision préalable de la Constitution, le juge constitutionnel français s'est montré décidé à défendre coûte que coûte ce qu'il considère comme autant d'éléments et de manifestations incompressibles de la souveraineté nationale.

Quels sont-ils et dans quels domaines ont-ils vocation à s'appliquer ?

Le Conseil constitutionnel a progressivement donné un début de réponse à ces questions.

Les domaines tout d'abord dans lesquels la souveraineté nationale est appelée à s'exercer ont été précisés, mais sans que cela ne puisse être considéré comme l'ayant été de manière définitive et encore moins exhaustive.

La souveraineté nationale s'exerce dans les domaines les plus sensibles comme celui de la monnaie (2), ou encore en matière judiciaire (3) et pénale (4) : elle détermine les limites de la participation de la France aux organisations internationales d'intégration notamment en interdisant les transferts de compétence en matière fiscale (5), en prohibant la création, tant d'une souveraineté, que d'institutions dont la nature serait incompatible avec son propre respect (6) : elle exige enfin que soit évitée dans son principe toute mise en cause des pouvoirs et attributions des institutions de la République (7).

Quant à son fondement, son contenu et sa portée, le Conseil constitutionnel s'est également attaché à en préciser progressivement les contours. Il en ressort un certain nombre d'enseignements pour le moins décisifs :

Seul le peuple français, directement ou par la voie du référendum, est habilité à l'exercer : la souveraineté, dans son fondement comme dans son exercice, ne peut être que nationale (8) :

En matière monétaire, le respect de la souveraineté nationale passe par la compétence exclusive des autorités nationales compétentes de choisir en toute liberté et indépendance leur propre système de change (9) :

En matière judiciaire, le respect de la souveraineté nationale implique que seules les autorités judiciaires françaises, telles qu'elles sont définies par la loi française, soient reconnues compétentes pour accomplir en France, dans les formes prescrites par cette loi, les actes qui peuvent être demandés par une autorité étrangère au titre notamment de l'entraide judiciaire conclus à cet effet, se doivent de préserver toute possibilité d'atteinte à l'indépendance de nos autorités judiciaires telle qu'elle est garantie par la Constitution. De ce point de vue, le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire en France est clairement considéré comme l'un des aspects essentiels du respect dû par ailleurs au principe de souveraineté nationale (10) :

En matière pénale enfin, et plus particulièrement dans le domaine de la détermination des peines applicables en matière délictuelle et criminelle, le Conseil constitutionnel prend soin de préciser qu'au nombre des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale figurent celles qui imposent à l'Etat le devoir d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation, ainsi que la garantie des droits et libertés des citoyens (11).

C'est sans doute compte tenu de ce que constitue pour le Conseil constitutionnel cet « exercice minimum » de la souveraineté que doivent être appréciées désormais les limitations et transferts. Toute disposition d'un traité international qui aurait pour objet ou pour effet de priver l'Etat, c'est-à-dire l'un des pouvoirs publics consacré par la Constitution, de compétences nécessaires à l'exercice de ce qui a été appelé la « réserve de souveraineté » serait analysée comme un transfert de souveraineté nécessitant une modification préalable de la Constitution.

On notera que ni la décision de 1978, ni celle de 1985 ne comportent le visa du préambule de la Constitution de 1946, dont les formules étaient au contraire reprises dans la décision de 1976. Il n'est pas interdit d'y voir la volonté du conseil de s'affranchir de relayer la distinction posée par ce texte, mais sans indication de contenu, par une détermination positive des « conditions essentielles » de la souveraineté.

Au regard des principes ainsi posés, les accords dits de Schengen et spécialement la convention complémentaire en date du 19 juin 1990 apparaissent dans nombre de ses dispositions comme radicalement contraires aux exigences du respect de la souveraineté nationale.

Il en va ainsi tant pour ce qui touche au principe même de la suppression des contrôles aux frontières nationales que pour ce qui concerne les mesures d'accompagnement destinées à compenser ou voire à encadrer le principe de libre circulation à l'intérieur de « l'espace Schengen ».

1 - Suppression des contrôles aux frontières nationales

Comme nous l'avons déjà signalé, le titre II relatif à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et à la circulation des personnes porte atteinte dans une large mesure aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale.

Nous en apporterons la démonstration, en considérant, en premier lieu, qu'il y a une atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale (1^o) ; ces atteintes fondamentales ont pour conséquence, en second lieu, un véritable transfert de souveraineté nationale (2^o).

1^o Atteintes aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale.

D'une manière générale, le juge constitutionnel, lorsqu'il statue sur la conformité d'un accord international à la Constitution, apprécie si cet accord ne porte pas atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale. Dégagée très tôt par le Conseil constitutionnel (12), cette jurisprudence sera confirmée par la suite (13).

Qu'entend-on par « les conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale » ? En d'autres termes, quelles sont les atteintes qui touchent à l'exercice de la souveraineté nationale et celles qui n'y touchent pas ?

En réalité, il est difficile de répondre à une telle question car le juge constitutionnel l'apprécie discrétionnairement. Tout au plus pouvons-nous dégager le domaine d'exercice de la souveraineté nationale, ce qui nous permettra dans un second temps d'apprécier dans quelles mesures les accords de Schengen empiètent sur celui-ci.

Le domaine des conditions essentielles :

Si l'on se réfère à la jurisprudence constitutionnelle, notamment à la décision du 22 mai 1985 (15), il est possible de déterminer trois « secteurs » fondamentaux qui sont les suivants :

Le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République :

La continuité de la vie de la nation ;

La garantie des droits et des libertés des citoyens (16).

Il s'agit en réalité d'un domaine relativement flou qui peut encore dans s'éclaircir à la lumière de l'accord de Schengen.

En réalité, il peut être soutenu que ces accords (de principe et d'application) portent atteinte à ces trois conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale.

Tout d'abord, l'accord ne permet plus à l'Etat d'assurer son devoir de respect des institutions nationales. Pourquoi ? La réponse est simple : le respect des institutions nationales suppose comme pour tout Etat un cadre dans lequel les institutions disposent d'un pouvoir suprême et inconditionné.

Ce cadre, on le conçoit aisément, ne constitue rien d'autre que les frontières géographiques de l'Etat. Or l'accord prévoit en son article 2 : « 1^o Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué » ; ce qui constitue à notre sens la suppression des frontières en matière de circulation des personnes. C'est-à-dire que si l'on suit les dispositions de l'article 2 susmentionné, c'est le cadre du fonctionnement

des institutions de la République qui est irrémédiablement détruit. Il y a donc ici un véritable danger, en ce sens que l'on voit mal comment les institutions de la République peuvent fonctionner correctement alors que les limites de leur compétence territoriale deviennent confuses et incertaines.

S'agissant de la continuité de la vie de la nation, l'histoire montre que la survie des nations au plan culturel mais aussi politique passe nécessairement par une maîtrise de la démographie, c'est-à-dire des « flux migratoires ». En effet, depuis très longtemps une distinction s'opère entre le national et l'étranger. Or, à long terme, si l'on ratifie les accords de Schengen, cette distinction risque d'être mise à mal car c'est le droit de la nationalité qui est alors mis en cause.

Si l'on se réfère au droit actuel de la nationalité, il est possible d'acquiescer à la nationalité française par le « jus soli », c'est-à-dire que tout enfant né sur le territoire français a automatiquement la nationalité française, sauf s'il fait le choix contraire à sa majorité. Le principe se concevait aisément lorsque les autorités françaises étaient tout autrement au contrôle des entrées et des sorties du territoire, il en est tout autrement avec les accords de Schengen. Ainsi il y a un véritable danger pour la vie de la nation puisque n'importe qui pourra de cette manière acquiescer à la nationalité française. On se demande alors quelle sera l'utilité de la procédure de naturalisation.

Le danger pour la vie nationale réside encore dans l'absence de contrôles des mouvements migratoires. En effet, compte tenu des difficultés que rencontre notre pays avec son immigration (cf. rapport déposé à l'Assemblée nationale), il semble que les accords en question apportent une nouvelle difficulté, les autorités françaises étant plus maîtres du contrôle des flux migratoires, il y a ici un véritable risque de voir une masse d'étrangers affluer, attires notamment par le caractère très protecteur de notre système social. Comment faire face à ce futur problème alors même qu'actuellement la capacité d'accueil d'étrangers est saturée.

La garantie des droits et libertés des citoyens, de leurs droits et garanties des droits du citoyen sont menacés par plusieurs dispositions de l'accord.

Tout d'abord la perméabilité des frontières constitue pour les raisons évoquées plus haut (non-contrôle des flux migratoires) un véritable danger pour la survie de notre système de protection sociale qui ne survivrait pas à ce nouveau problème. De cette façon, l'accord est contraire au préambule de 1946, alinéa 10, qui dispose : « Elle (la nation) garantit, à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité maternelle, le repos et les loisirs. »

Ensuite, il y a une atteinte à la sûreté des personnes proclamée par les articles 7, 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

Enfin, rien ne garantit que des informations relatives aux opinions politiques des citoyens ne circuleront pas dans tous les Etats parties au système Schengen.

Ainsi, pour toutes ces raisons, nous considérons qu'il y a atteinte aux conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté nationale, c'est-à-dire que les accords de Schengen doivent s'entendre comme un véritable transfert de souveraineté.

Ces atteintes emportent un véritable transfert de souveraineté nationale.

En premier lieu, un des attributs essentiels de la souveraineté de l'Etat réside dans les pouvoirs de police qui constituent à notre avis l'expression essentielle de cette souveraineté. A cet égard, l'article 2 de l'accord de Schengen, en ce qu'il supprime tout contrôle des autorités françaises, emporte nécessairement un transfert de souveraineté au profit de l'Etat dans lequel l'étranger sera admis et dont les autorités décideront du sort pour tout le territoire du système Schengen.

Ensuite, un réel danger se situe au niveau du contrôle de la situation des migrants. En effet, le système favorise le développement de l'immigration clandestine en ce qu'un étranger titulaire d'un titre de séjour à durée limitée pour circuler à travers les différents Etats peut même que son permis de séjour est expiré (en ne procédant pas à la déclaration obligatoire prévue à l'article 22).

Il y a transfert de souveraineté nationale encore en ce que notre pays se verra imposer les conséquences d'accords bilatéraux auxquels nous n'avons jamais consenti. En effet, l'article 20 de l'accord prévoit que le séjour des étrangers peut être prolongé au-delà du délai normal de trois mois « par application des dispositions d'un accord bilatéral conclu antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente convention ». C'est dire qu'en la matière les droits du Parlement national sont dans une large mesure bafoués.

Enfin, il y a un véritable transfert de souveraineté nationale en ce que les autorités de police étrangères pourront sans aucun droit de regard des autorités nationales procéder à des activités de police judiciaire à l'intérieur même de nos frontières (Art. 41).

II. - Mesures d'accompagnement et dispositions visant au renforcement de la coopération en matière policière et judiciaire

Une série de dispositions ont en effet été prévues en quelque sorte à titre de mesures compensatoires et qui sont destinées, pour l'essentiel, à éviter que le nouvel espace de liberté résultant du système Schengen ne se bâtisse au détriment des exigences imposées par le respect de la sécurité et des droits des citoyens.

A l'examen, cependant, des mesures d'accompagnement, tout en entraînant, dans certains cas, un risque d'atteinte directe aux libertés et droits fondamentaux de la personne, portent plus directement encore atteinte aux principes essentiels résultant du respect de la souveraineté nationale.

Confrontée à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ces dispositions ne paraissent pas en l'état en mesure de passer le cap d'un éventuel contrôle de constitutionnalité.

Il en va ainsi, tout spécialement des dispositions destinées à renforcer la coopération policière entre les Etats parties.

Deux séries de mesures doivent être ici contestées sous l'angle du respect de la souveraineté nationale française.

Celles qui organisent au profit des agents de police d'un Etat partie un droit d'« observation » sur le territoire d'une autre partie contractante, c'est-à-dire par exemple en France. C'est ainsi que, en cas d'urgence, des policiers étrangers pourront sans l'accord des autorités françaises compétentes opérer un franchissement de nos frontières nationales et poursuivre leurs investigations sur notre territoire.

Celles qui organisent un véritable droit de poursuite sur notre territoire des malfaiteurs par des agents de police étrangère et ce encore une fois nonobstant toute autorisation préalable des autorités françaises compétentes. Cette possibilité est d'autant plus alarmante qu'il est précisé que la poursuite pourra s'effectuer sans limitation dans l'espace et dans le temps.

De telles dispositions, nonobstant les précautions prises à leur égard, méconnaissent à l'évidence les exigences du respect dû à la souveraineté nationale, telles qu'elle résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

C'est ainsi notamment que dans sa décision n° 80-116 DC du 27 juillet 1980 précitée, le Conseil constitutionnel a défini très précisément les conditions auxquelles une demande d'entraide judiciaire classique entre deux pays devait répondre afin de ne pas remettre en cause le principe du respect de la souveraineté nationale : il a indiqué à ce propos que seules les autorités judiciaires françaises sont compétentes pour accomplir en France et dans les formes prescrites par cette loi, les actes qui peuvent être demandés par une autorité étrangère au titre de l'entraide judiciaire et que les garanties d'indépendance des autorités doivent demeurer pour l'accomplissement de ces actes. Or, ce qui vaut pour l'entraide judiciaire doit aussi valoir a fortiori pour la coopération en matière policière dans la mesure où l'exercice de leurs compétences par des agents relève à l'évidence des prérogatives essentielles de la puissance étatique : tel n'est pas le cas des dispositions critiquées de la convention d'application Schengen. Les policiers étrangers sont autorisés à pénétrer sur le territoire national en dehors de toute autorisation des autorités françaises compétentes, à y accomplir de leur propre chef et sans limitations dans l'espace et dans le temps tous actes en relation avec la poursuite du malfaiteur à la seule exception de son arrestation ; de plus, et alors même que leur intervention se situerait dans le cadre d'une opération de police judiciaire, il n'est ni prévu qu'une telle opération doit nécessairement se dérouler sous le contrôle des autorités judiciaires nationales, ni spécifié que les actes accomplis au cours de ces opérations doivent être par des agents spécialement investis de compétences en matière de police judiciaire. C'est ainsi par exemple que s'agissant du Grand-Duché de Luxembourg, les agents investis du droit de poursuite sont, sans autre précision « les agents de la gendarmerie et de la police ».

On sait pourtant que dans une décision retentissante rendue le 12 janvier 1977 dans l'affaire « fouille des véhicules », le Conseil constitutionnel a clairement condamné le risque de confusion créé en l'espèce par le législateur entre l'exercice d'activités de police administrative et l'exercice d'activités de police judiciaire. Pareille confusion est d'autant plus apparente en l'espèce qu'on ne voit pas ce qui pourrait faire obstacle à ce que par exemple des agents de police administrative luxembourgeois puissent accomplir en toute autonomie et sans contrôle des actes de police judiciaire sur le territoire français.

Autrement dit, la souveraineté est présentée comme un pouvoir originnaire et suprême : « est souverain, celui qui détient l'idée de droit valable dans la société ».

La souveraineté nationale implique qu'en tout état de cause la nation, s'exprimant par les institutions de la République, demeure maîtresse des choix fondamentaux réglant son destin national et international.

Sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir ici le débat sur le caractère supraconstitutionnel ou non du principe de souveraineté nationale, il faut affirmer qu'aucun engagement international ne saurait, sous l'empire du texte constitutionnel actuel, conduire à une situation qui ôterait la maîtrise de ses choix fondamentaux à la nation ou l'amputerait d'une des conditions essentielles de sa souveraineté.

Une réponse ministérielle récente confirme cette analyse, dans le cas particulier des traités communautaires : « Toute extension de ce champ (celui du droit communautaire dont les limites sont tracées par le traité de Rome), qui porterait atteinte à un principe de valeur constitutionnelle, notamment au principe de la souveraineté nationale, pourrait être critiquée devant le Conseil constitutionnel. » (Rép., quest., écrite n° 32542 : Journal officiel, Assemblée nationale (Q), 24 septembre 1990, p. 4454.)

Parce qu'il apparaît incontestable pour les auteurs du recours qu'au travers des accords de Schengen s'il y a abandon de souveraineté, il est demandé au Conseil constitutionnel, en précisant le droit en la matière, de dire que la ratification desdits accords ne peut s'opérer sans modification préalable de la Constitution.

D'autant plus que contrairement à tout traité, convention, accord, aucune clause de dénonciation n'ayant été prévue, la France ne pourrait se déengager même si elle estimait que le système mis en place ne correspondait plus à ses vues et intérêts.

Que d'ailleurs, notre pays, s'il pensait devoir au contraire renforcer par une nouvelle législation interne les accords de Schengen, risquerait de voir aboutir les recours de tiers devant le Conseil d'Etat ou la Cour européenne des droits de l'homme tendant à annuler ces nouvelles dispositions.

- 1) Décision n° 76-71 DC des 29-30 décembre 1976
- 2) Décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978 relative à l'augmentation de la quote-part de la France au F.M.I.
- 3) Décision n° 80-116 DC du 17 juillet 1980 relative à la convention franco-allemande d'entraide judiciaire en matière pénale
- 4) Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985 relative à l'abolition de la peine de mort par le protocole n° 6 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme
- 5) Décision n° 79-19 DC précitée
- 6) Décision n° 76-71 DC précitée
- 7) Même décision
- 8) Même décision
- 9) Décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978 précitée
- 10) Décision n° 80-116 DC du 17 juillet 1980 précitée
- 11) Décision n° 85-188 DC du 22 mai 1985 précitée
- 12) Conseil constitutionnel n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, interruption volontaire de grossesse
- 13) Conseil constitutionnel n° 85-188 DC du 22 mai 1985
- 14) Décision n° 85-188 DC précitée
- 15) Ainsi, le Conseil constitutionnel, saisi sur la question de la constitutionnalité du protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort, considère-t-il « que cet engagement international n'est pas incompatible avec le devoir pour l'Etat d'assurer le respect des institutions de la République, la continuité de la vie de la nation et la garantie des droits et des libertés des citoyens ».

Deuxième moyen

Il résulte de plus de l'examen des dispositions de la convention complémentaire que c'est surtout au niveau de la sauvegarde et du respect des libertés individuelles et du droit d'asile que cet engagement international comporte un certain nombre de risques majeurs.

A - Il en va ainsi tout d'abord des dispositions relatives au traitement des demandes d'asile. Un triple risque doit être ici mis en évidence

a) Le principe suivant lequel un seul des Etats signataires sera responsable de l'examen d'une demande d'asile n'est pas assorti de garanties suffisantes en ce qui concerne notamment la définition des critères de désignation de l'Etat responsable de l'examen d'une telle demande.

b) Ces dispositions ne comportent de surcroît aucune garantie expresse qu'une information confidentielle concernant une demande d'asile ne parviendra pas aux autorités du pays d'origine.

c) Même remarque à propos des dispositions impliquant pour l'Etat requis une obligation d'extrader au profit d'un Etat requérant.

B - Il en va ainsi également à l'égard des dispositions visant au renforcement de la coopération judiciaire policière ainsi qu'à l'instauration d'un fichier informatisé (« système d'information Schengen » S.I.S.)

On peut émettre à ce propos des doutes sur la compatibilité des dispositions ainsi énoncées avec le système de garanties constitutionnelles applicables en France en matière de protection des libertés fondamentales et spécialement de la liberté individuelle. En particulier, le mécanisme de compensation ou principe de libre circulation destiné à préserver l'ordre et la sécurité publics apparaît manifestement disproportionné au détriment des libertés individuelles.

C'est le cas en matière policière par l'institution généralisée d'un droit de poursuite au profit des agents de police étrangère sur le territoire national et qui, s'agissant des flagrants délits, pourra être mis en œuvre sans autorisation préalable des autorités françaises compétentes.

C'est aussi le cas en matière informatique. La convention complémentaire prévoit l'instauration d'un fichier informatisé accessible aux Etats signataires, système dit « système d'information Schengen ». Le problème ne vient pas tant ici du côté de la France où l'accès aux banques de données comportant des informations nominatives est placé sous le contrôle de la C.N.I.L. que des autres Etats parties qui ne garantissent pas toujours un niveau équivalent de protection des personnes tant en ce qui concerne l'accès aux données qu'en ce qui concerne l'utilisation qui en est faite. Il ressort également de l'examen des dispositions de la convention complémentaire que des garanties suffisantes n'ont pas été toujours prévues en ce qui concerne l'interdiction des interconnexions éventuelles entre fichiers informatisés.

Troisième moyen

En excluant enfin du « système Schengen » les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer, on peut raisonnablement croire que la convention complémentaire porte directement atteinte au principe de l'indivisibilité de la République affirmé par l'article 2 de la Constitution.

Quatrième moyen

En dernière analyse, on peut se demander si, sur un plan strictement procédural, l'ensemble des accords de Schengen (accord initial et convention complémentaire) est parfaitement conforme au droit communautaire. Négociés et conclus en marge des procédures communautaires de droit commun, et entre un nombre limité d'Etats, ces engagements internationaux posent, par conséquent, un évident problème de compatibilité formelle avec les traités de base eux-mêmes.

Saisi de cette question, le Conseil constitutionnel pourrait parfaitement appliquer dans ce domaine les principes qu'il a dégagés dans la décision n° 78-93 DC du 29 avril 1978 à propos de l'examen de la loi relative à l'augmentation de la quote-part de la France au F.M.I. : il pourrait dès lors entreprendre de vérifier dans quelle mesure les dispositions procédurales du ou des traités de base ont parfaitement été respectés par les engagements internationaux susévoqués.

Par ces motifs et tous autres à soulever d'office par le Conseil constitutionnel, les soussignés demandent au conseil de déclarer la loi susvisée non conforme à la Constitution.

Liste des signataires : voir décision n° 91-294 DC.)

ANNEXE 4

**Déclaration publique du 13 juin 1991 des ministres chargés
de l'immigration**

CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
SECRETARIAT GÉNÉRAL

COMMUNICATION À LA PRESSE

6950/91 (Presse 96)

Réunion des Ministres chargés de
l'Immigration et de TREVI

Luxembourg, les 13/14 juin 1991

Président : M. Marc FISCHBACH

Ministre de la Justice du
Grand-Duché de Luxembourg

Objet : Déclaration publique des Ministres chargés de l'Immigration

1. Les Ministres chargés de l'Immigration ont tenu le 13 juin 1991 leur réunion sous la Présidence de M. FISCHBACH, Ministre de la Justice du Grand-Duché de Luxembourg, en présence de M. BANGEMANN, Vice-Président de la Commission des Communautés européennes.

2. Immigration

Les Ministres ont approuvé les modalités de mise en oeuvre de leur décision du 28 mars 1991 créant un centre de consultation rapide pour faire face aux problèmes que pourraient créer des mouvements d'immigration importants.

Les Ministres se sont félicités de la position coordonnée des Douze dans le cadre des conférences internationales de Rome et de Vienne.

3. Asile

Le Royaume du Danemark a procédé à la signature de la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes.

Cette Convention a pour objet de remédier aux difficultés résultant des déplacements des demandeurs d'asile d'un Etat à un autre et de donner aux demandeurs d'asile la garantie que leur requête sera examinée par un des Etats membres.

Les Ministres ont exprimé le voeu que les ratifications de cette Convention interviennent le plus rapidement possible.

Les Ministres se sont par ailleurs félicités de l'intérêt manifesté à l'égard de cette Convention par certains Etats tiers.

13/14.VI.91

4. Contrôles aux frontières

Les Ministres se félicitent du très large accord dégagé sur la Convention des Etats membres des Communautés européennes relative au franchissement des frontières extérieures.

Les Ministres ont discuté des différentes méthodes permettant de trouver une solution aux problèmes soulevés par certains Etats. Ils ont chargé le groupe ad hoc Immigration de mettre au point l'ensemble des textes permettant de finaliser l'accord.

Ils conviennent de tout mettre en oeuvre pour que la signature de cette Convention intervienne avant le 30 juin 1991.

Les Ministres ont évoqué la situation résultant de l'appartenance simultanée du Danemark à l'Union nordique des passeports et aux Communautés européennes et ils ont approuvé la solution dégagée à la suite des contacts que la Troïka du Groupe ad hoc Immigration a eus avec les pays membres de l'Union nordique.

5. Visas

Dans le cadre de la politique coordonnée de visa que mènent les Etats membres, les Ministres ont procédé à une évaluation de la situation et ils ont constaté que les ressortissants de 61 pays sont soumis à l'obligation de visa par l'ensemble des Etats membres.

6. Informatique

Les Ministres ont pris note des travaux effectués en vue de créer un système informatique unique dans ce domaine.

Les Ministres ont réaffirmé le lien entre la mise au point d'un tel système informatique et l'élaboration d'une convention sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

7. Faux documents

Les Ministres ont pris acte des actions en cours ou envisagées pour mieux lutter contre l'utilisation de faux documents.

8. Contacts avec le Parlement européen et le Haut Commissariat pour les Réfugiés

Les Ministres ont pris acte d'une déclaration :

- de la Présidence italienne sur les contacts qu'elle a eus avec le Parlement européen ;
- de la Présidence luxembourgeoise sur les contacts qu'elle a eus avec le Haut Commissariat pour les réfugiés.

Les Ministres ont invité les futures présidences à poursuivre ces contacts.

Les Ministres chargés de l'Immigration se réuniront à La Haye les 12 et 13 décembre 1991.

Communiqué de presse des Ministres TREVI

La première partie de la réunion du Groupe TREVI était consacrée à l'examen du Programme d'Action du groupe TREVI relatif aux mesures à prendre à Douze sur le plan de la sécurité et de la coopération pour permettre la suppression du contrôle aux frontières intérieures dans l'optique de l'Europe d'après 1992.

Dans ce contexte les Ministres ont adopté

- une résolution dans le domaine de la formation du personnel de police
- une résolution réglant la coopération dans le domaine de la police scientifique
- une recommandation sur l'envoi de fonctionnaires de liaison à l'intérieur de la Communauté Européenne
- une recommandation sur l'envoi de fonctionnaires de liaison à l'extérieur de la Communauté Européenne

Les Ministres ont approuvé l'objet et les tâches spéciales incombant à l'Unité Européenne de Renseignements sur les Stupéfiants dont le principe avait déjà été décidé antérieurement.

Ils ont par ailleurs donné instruction aux différents groupes de travail de continuer l'examen des autres problèmes du Programme d'Action.

La deuxième partie de la réunion a été consacrée à l'examen des problèmes de la lutte contre les activités terroristes.

Les Ministres se sont félicités de la bonne coopération qui a eu lieu pendant la guerre du Golfe. Ils ont procédé à une évaluation des résultats des deux réunions ministérielles extraordinaires qui ont eu lieu en janvier et en mars.

Ils ont échangé des informations sur les événements terroristes récents.

Ils ont eu un échange de vues concernant l'organisation future de TREVI.

ANNEXE 5

**Projet de convention des Etats membres des Communautés
européennes relative au franchissement des frontières
extérieures**

GROUPE AD HOC IMMIGRATION

AD HOC GROUP IMMIGRATION

Bruxelles, le 31 mai 1991
SN 2556/91 MGI 809

CONFIDENTIEL

**Objet : Convention des Etats membres des Communautés
européennes relative au franchissement des frontières
extérieures**

- Etat des travaux à l'issue des réunions du groupe ad
hoc Immigration au cours du premier semestre 1991

SA MAJESTE LE ROI DES BELGES,

SA MAJESTE LA REINE DU DANEMARK,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE HELLENIQUE,

SA MAJESTE LE ROI D'ESPAGNE,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE,

LE PRESIDENT D'IRLANDE,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ITALIENNE,

SON ALTESSE ROYALE LE GRAND-DUC DE LUXEMBOURG,

SA MAJESTE LA REINE DES PAYS-BAS,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE PORTUGAISE,

SA MAJESTE LA REINE DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET
D'IRLANDE DU NORD,

Préambule

Considérant l'objectif commun d'un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée selon les dispositions de l'article 8 A du traité instituant la Communauté européenne ;

Considérant que la réalisation de cet objectif exige que des progrès soient réalisés dans la solidarité et la coopération des différents Etats membres des Communautés européennes, notamment par des contrôles efficaces des personnes, effectués selon des normes fixées en commun, aux frontières extérieures de ces Etats et par la mise en oeuvre d'une politique commune en matière de visa ;

Considérant qu'un tel contrôle a pour objet de permettre l'élimination des risques pour l'ordre et la sécurité publics dans ces Etats et de lutter contre l'immigration irrégulière, tout en préservant l'ouverture au reste du monde de ces Etats et l'intensité de leurs échanges notamment culturels, scientifiques et économiques avec les autres pays ;

Considérant que la mise en oeuvre d'un système de contrôle aux frontières extérieures aux fins de la présente Convention, et dans le contexte de l'application de l'article 8A du traité CEE, nécessite une attention toute particulière sur les questions d'infrastructure et la surveillance frontalière des pays qui, en raison de leur position et configuration géographiques, sont exposés à des pressions migratoires accrues ;

Considérant que les Etats membres des Communautés européennes entendent exercer ces contrôles dans le respect de leurs engagements internationaux communs notamment de la Convention de Genève du 23 juillet 1951 sur les réfugiés et du protocole de New York du 31 janvier 1967, ainsi que des dispositions constitutionnelles plus favorables en matière d'asile ;

Considérant enfin que les contrôles exercés à ses frontières extérieures par chaque Etat membre doivent être effectués selon des règles qu'il convient d'arrêter en commun et compte tenu des intérêts de tous les Etats membres ;

ONT DECIDE DE CONCLURE LA PRESENTE CONVENTION ET ONT DESIGNE A
CET EFFET COMME PLENIPOTENTIAIRES :

SA MAJESTE LE ROI DES BELGES,

SA MAJESTE LA REINE DU DANEMARK,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE HELLENIQUE,

SA MAJESTE LE ROI D'ESPAGNE,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE,

LE PRESIDENT D'IRLANDE,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ITALIENNE,

SON ALTESSE ROYALE LE GRAND-DUC DE LUXEMBOURG,

SA MAJESTE LA REINE DES PAYS-BAS,

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE PORTUGAISE,

SA MAJESTE LA REINE DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET
D'IRLANDE DU NORD,

LESQUELS, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme,

SONT CONVENUS DES DISPOSITIONS QUI SUIVENT :

Article 1

Au sens de la présente Convention on entend par :

- a) titre de séjour : toute autorisation délivrée par les autorités d'un Etat membre autorisant le séjour d'un étranger sur son territoire, à l'exception des visas ;
- b) visa d'entrée : autorisation ou décision d'un Etat membre en vue de permettre l'entrée d'un étranger sur son territoire, sous réserve que soient remplies les autres conditions d'entrée ;
- c) visa de transit : autorisation ou décision d'un Etat membre en vue de permettre le transit d'un étranger sur son territoire ou dans la zone de transit d'un port ou d'un aéroport, sous réserve que soient remplies les autres conditions de transit ;
- d) visa de retour : autorisation d'un Etat membre qui permet à un étranger qui se trouve sur le territoire d'un Etat membre d'y retourner, dans un délai déterminé, sans devoir être muni à nouveau d'un visa d'entrée ;
- e) séjour de courte durée : une période de séjour ininterrompue ou de séjours successifs dont la durée n'excède pas trois mois sur le territoire des Etats membres, calculée pendant six mois à compter de la date de la première entrée ;
- f) frontières extérieures :
 - i) la frontière terrestre d'un Etat membre qui ne soit pas limitrophe d'une frontière d'un autre Etat membre ainsi que les frontières maritimes ;
 - ii) les aéroports, sauf pour ce qui concerne les vols intérieurs ;
 - iii) les ports maritimes sauf pour ce qui concerne les liaisons intérieures dans un Etat membre et les liaisons régulières de transbordeur entre Etats membres ;
- g) vol intérieur : tout vol qui est en provenance ou à destination exclusive des territoires des Etats membres sans escale sur le territoire d'un Etat tiers ;
- h) petit trafic frontalier : la circulation, dans une zone géographique limitée définie par une convention conclue par un Etat membre avec un autre Etat limitrophe n'appartenant pas aux Communautés européennes, des personnes qui entrent dans le champ d'application de cette Convention et peuvent de ce fait franchir la frontière terrestre extérieure de cet Etat membre dans des conditions particulières.

Article 2

Les frontières extérieures des Etats membres des Communautés européennes sont franchies par toute personne à des points de passage autorisés où les Etats membres effectuent des contrôles en permanence.

Le franchissement des frontières extérieures en dehors des points de passage autorisés est passible de sanctions définies par chaque Etat membre.

Chaque Etat membre fixe l'emplacement et les conditions d'ouverture des points de passage autorisés pour le franchissement de ses frontières extérieures et les communique ainsi que d'éventuelles modifications ultérieures au Secrétariat Général du Conseil qui en informe les autres Etats membres. Le franchissement des points de passage n'est pas autorisé en dehors des périodes d'ouverture.

Les dispositions du présent article sont également applicables aux ressortissants d'un Etat membre qui franchissent la frontière extérieure de cet Etat, sous réserve des dispositions contraires de la législation de cet Etat.

Le Comité prévu à l'article 26 adopte les exceptions et règles spécifiques applicables pour des catégories particulières de trafic maritime lors du franchissement des frontières extérieures et les modalités concernant le petit trafic frontalier.

Article 3

En dehors des points de passage autorisés, les frontières extérieures font l'objet d'une surveillance efficace effectuée par des unités mobiles ou par d'autres moyens appropriés. Les Etats membres s'engagent à assurer une surveillance sur l'ensemble de leurs frontières extérieures qui permette d'obtenir des résultats de même efficacité ; leurs services de contrôle se concertent et coopèrent à cet effet.

Article 4

Le franchissement des frontières extérieures est soumis au contrôle des autorités compétentes de l'Etat membre concerné.

Ce contrôle s'exerce en application du droit national, dans le respect des dispositions de la présente Convention.

Article 5

1. Lorsqu'elle franchit des frontières extérieures, tant à l'entrée qu'à la sortie du territoire des Etats membres des Communautés européennes, toute personne est soumise à un contrôle visuel dans des conditions permettant, par l'examen de ses documents de voyage, de vérifier son identité.
 2. A l'entrée, les ressortissants des pays n'appartenant pas à un Etat membre des Communautés européennes sont soumis en outre à un contrôle permettant de s'assurer qu'ils remplissent les conditions énumérées à l'article 7 de la présente Convention.
 3. Le Comité de l'article 26 établit les modalités d'application des contrôles.
 4. A titre exceptionnel, certains contrôles peuvent être assouplis en respectant les conditions que le Comité de l'article 26 aura éventuellement établies. Les contrôles à l'entrée ont la priorité sur le contrôle à la sortie.
 5. Les contrôles des personnes, de leurs véhicules et des bagages, prennent en considération les besoins
 - de la recherche et de la prévention des menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public ;
 - de la lutte contre l'immigration clandestine.
- Ces contrôles sont effectués conformément à la législation des Etats membres et sans préjudice des dispositions communautaires en matière de contrôle des bagages.
6. En effectuant ces contrôles, les Etats membres tiennent compte de l'intérêt des autres Etats membres.

Article 6

1. Les Etats membres garantissent qu'à partir du 1er janvier 1995 les passagers d'un vol en provenance d'Etats tiers, qui embarquent sur des vols intérieurs, seront au préalable soumis, à l'entrée, à un contrôle de personnes ainsi qu'à un contrôle des bagages à main dans l'aéroport d'arrivée du vol extérieur. Les passagers d'un vol intérieur qui embarquent sur un vol à destination d'Etats tiers, seront au préalable soumis, à la sortie, à un contrôle de personnes et à un contrôle des bagages à main dans l'aéroport de départ du vol extérieur.

Le contrôle des bagages à main se fait conformément à la législation des Etats membres.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent sans préjudice des dispositions communautaires en matière de contrôle des bagages.
3. Les Etats membres prennent en outre les mesures nécessaires afin que
 - les passagers qui embarquent dans un Etat membre sur un vol en provenance d'un Etat tiers à destination d'un Etat membre soient soumis à l'aéroport de destination aux contrôles prévus pour les passagers en provenance de pays tiers,
 - les passagers qui embarquent dans un Etat membre sur un vol à destination d'un Etat tiers et qui débarquent dans un autre Etat membre soient soumis dans cet aéroport aux contrôles prévus pour les passagers à destination de pays tiers,
 - les passagers qui embarquent dans un Etat membre vers un autre Etat membre sur un vol en provenance et à destination d'un ou plusieurs Etats tiers soient soumis aux aéroports des Etats membres aux contrôles prévus pour les passagers en provenance et à destination de pays tiers, selon qu'ils partent ou arrivent dans un Etat membre.
4. Jusqu'à la date prévue au paragraphe 1er, les aéroports sont également considérés comme frontières extérieures pour les vols internes, par dérogation à la définition des frontières extérieures.

Article 7

1. Toute personne n'étant pas ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes peut être autorisée à entrer pour un court séjour sur les territoires des Etats membres si elle satisfait aux conditions suivantes :

- a) présenter un document de voyage valable pour le franchissement des frontières : la liste de ces documents et leurs caractéristiques sont arrêtées par le Comité de l'article 26 ;
- b) le cas échéant, être en possession d'un visa valable pour la durée du séjour envisagé ;
- c) ne pas constituer une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale et les relations internationales des Etats membres, et notamment ne pas être inscrit sur la liste commune prévue à l'article 20 ;
- d) présenter le cas échéant les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour ou de transit envisagé et notamment les autorisations requises pour travailler s'il y a lieu de croire qu'il envisage de le faire ;
- e) disposer des moyens d'existences suffisants, tant pour la durée du séjour ou du transit envisagé que pour le retour dans le pays d'origine ou le voyage vers un Etat n'appartenant pas aux Communautés européennes dans lequel son admission est garantie, ou être en mesure d'obtenir légalement ces moyens.

2. Toute personne d'un pays n'appartenant pas aux Communautés européennes peut par ailleurs se voir refuser l'entrée :

- a) si elle est signalée sur la liste nationale des personnes non admissibles de l'Etat membre auprès duquel il sollicite l'entrée ;
- b) dans toutes les circonstances dans lesquelles un ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes peut se voir refuser l'entrée dans un Etat membre conformément à la directive 64/221/CEE.

Article 8

1. Un Etat membre n'exige pas un visa d'une personne qui n'est pas un ressortissant d'un Etat membre des Communautés et qui souhaite entrer sur son territoire pour un court séjour ou un transit, à condition qu'elle
 - i) remplisse les conditions énumérées à l'article 7 à l'exception du paragraphe I point b) et
 - ii) détienne une autorisation délivrée par un autre Etat membre lui permettant de résider dans cet Etat, et dont la durée de validité restant à courir est supérieure à quatre mois lors de l'entrée.
2. A titre exceptionnel les dispositions du paragraphe 1 peuvent s'appliquer également aux étrangers titulaires d'une autorisation provisoire de séjour délivrée par un Etat membre et d'un document de voyage délivré par cet Etat membre.
3. Les Etats membres réadmettent, dans des conditions définies par le comité de l'article 26, tout ressortissant d'un Etat tiers à qui ils ont délivré un titre ou une autorisation de séjour au sens des paragraphes 1 et 2 et qui séjourne irrégulièrement sur le territoire d'un autre Etat membre.
4. A titre exceptionnel, un Etat membre peut déroger aux dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article des motifs impérieux relevant de sa sécurité nationale prenant en considération les intérêts des autres Etats membres.

Cet Etat informe ses partenaires de façon appropriée selon les procédures qui seront déterminées par le Comité de l'article 26.

Ces mesures doivent être utilisées dans la mesure et pour les délais strictement nécessaires pour atteindre les buts visés à l'alinéa premier du présent paragraphe.
5. Aux fins de mise en oeuvre du présent article, le comité de l'article 26
 - arrête la liste des titres et autorisations provisoires de séjour visés aux paragraphes 1 et 2, qui sont admis en équivalence de visa ;
 - établit la liste indicative des circonstances exceptionnelles dans lesquelles les autorités des Etats membres admettent en équivalence de visa les autorisations provisoires de séjour et les documents de voyage mentionnés au paragraphe 2 du présent article.

Article 9

Les ressortissants des pays n'appartenant pas aux Communautés européennes qui envisagent d'effectuer dans un Etat membre un séjour autre que de courte durée entrent dans cet Etat dans les conditions fixées par sa législation nationale. L'accès est dans ce cas limité aux territoire de cet Etat.

Article 10

Sur la base des signalements nationaux une liste commune des personnes auxquelles les Etats membres refusent l'accès de leur territoire est établie.

Sur cette liste, qui est mise à jour en permanence, sont inscrites les personnes indiquées à cette fin par chacun des Etats membres. Ne peuvent toutefois y figurer les ressortissants d'un Etat membre.

La décision d'inscrire une personne sur la liste commune est basée sur le risque qu'elle peut représenter pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la sûreté d'un Etat membre. Elle se fonde sur une décision prise dans le respect des règles de procédure prévues par la législation nationale, par les autorités administratives ou les juridictions compétentes des Etats membres, en raison :

- soit d'une condamnation dans l'Etat membre concerné d'une peine privative de liberté d'au moins 1 an ;
- soit de renseignements établis selon lesquels cette personne a commis un délit grave ;
- soit de raisons sérieuses de croire qu'elle envisage de commettre un délit grave ou qu'elle constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la sûreté d'un Etat membre ;
- soit d'une infraction grave ou d'infractions répétées à la législation relative à l'entrée et au séjour des étrangers.

Le Comité de l'article 26 précise les modalités d'application des critères posés à l'alinéa 3.

Article 11

1. Lorsqu'un ressortissant d'un pays n'appartenant pas aux Communautés européennes inscrit sur la liste commune prévue à l'article 10 demande un titre de séjour, l'Etat membre saisi de cette demande consulte au préalable l'Etat membre qui l'a inscrit et prend en compte les intérêts de celui-ci ; le titre de séjour ne sera délivré que pour des motifs sérieux, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales.

Si le titre de séjour est délivré, l'Etat membre qui a inscrit l'intéressé sur la liste commune procède au retrait de l'inscription.

2. Lorsqu'il apparaît qu'un ressortissant d'un pays n'appartenant pas aux Communautés européennes titulaire d'un titre de séjour en cours de validité délivré par l'un des Etats membres est inscrit sur la liste commune prévue à l'article 10, l'Etat membre qui l'a inscrit et l'Etat membre qui a délivré le titre de séjour se consultent afin de déterminer s'il y a des motifs suffisants pour retirer le titre de séjour.

Si le titre de séjour n'est pas retiré, l'Etat membre qui l'a inscrit procède au retrait de l'inscription.

3. Les modalités d'application du présent article sont arrêtés par le Comité de l'article 26.

Article 12

L'entrée sur le territoire des Etats membres des Communautés européennes est refusée aux ressortissants des pays n'appartenant pas à celles-ci qui ne remplissent pas l'une des conditions visées à l'article 7, paragraphe 1 et à l'article 9.

Toutefois, un Etat membre peut pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, accorder l'admission à un ressortissant d'un pays n'appartenant pas aux Communautés européennes, qui ne remplit pas ces conditions.

Dans ce cas l'admission est limitée au territoire de cet Etat membre qui, si la personne figure sur la liste de l'article 10, en informe ses partenaires de façon appropriée selon les procédures qui seront déterminés par le Comité de l'article 26.

Article 13

L'échange d'informations portant sur les données reprises sur la liste commune visée à l'article 10 se fait de manière informatisée.

L'institution, l'organisation et le fonctionnement de ce système informatisé fera l'objet d'une convention spéciale entre les Etats membres parties à la présente Convention. Celle-ci comportera des garanties se basant sur la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

La liste commune peut être consultée par les autorités compétentes des Etats membres qui, conformément à leur législation nationale, sont chargées :

- du traitement de la demande de visa
- des contrôles aux frontières
- des contrôles de police
- de l'admission et de la réglementation du séjour des ressortissants de pays tiers.

Les Etats membres communiquent au Comité de l'article 26 les services habilités, en application du présent article, à consulter la liste commune.

TITRE III

OBLIGATIONS DES TRANSPORTEURS ET ELOIGNEMENT
DES ETRANGERS NON ADMIS OU EN SITUATION IRREGULIERE

Article 14

Sans préjudice des dispositions de l'article 27, les Etats membres s'engagent à introduire dans leur législation nationale des mesures relatives aux compagnies de transport aérien et maritime ainsi qu'aux compagnies assurant des liaisons routières internationales de service public par autocars, à l'exception toutefois du trafic frontalier.

L'objet de ces mesures consistera :

- à obliger le transporteur à prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les ressortissants des pays tiers en provenance de pays n'appartenant pas aux Communautés européennes sont en possession des documents de voyage valables et des visas éventuellement requis et d'instaurer les sanctions appropriées à l'encontre des transporteurs qui auront négligé de se conformer à cette obligation ;
- à obliger le transporteur, lorsque les autorités de contrôle le lui demandent, à reprendre en charge sans délai, cette prise en charge pouvant comprendre les frais d'hébergement jusqu'au départ, et à ramener dans l'Etat à partir duquel il a été transporté ou dans l'Etat qui lui a délivré le passeport ou encore dans tout autre Etat où son admission est garantie, le ressortissant d'un pays tiers en provenance d'un pays tiers lorsqu'au premier contrôle d'entrée sur le territoire de la Communauté, un refus d'entrée lui est opposé.

Article 15

1. Un ressortissant de pays tiers ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure sans être autorisé au séjour ou qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de séjour dans un Etat membre de la Communauté doit en principe quitter sans délai le territoire des Etats membres, à moins que son séjour ne soit régularisé.

Si ce ressortissant dispose d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité, délivrés par un autre Etat membre, doit se rendre sans délai sur le territoire de cet Etat membre, à moins que ce ressortissant ne soit autorisé à se rendre dans un autre pays ou son admission est garantie.

2. Lorsque le départ volontaire d'un tel ressortissant n'est pas effectué ou lorsqu'il peut être présumé que ce départ n'aura pas lieu ou si le départ immédiat de l'étranger s'impose pour des motifs relevant de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ce ressortissant est éloigné dans le cadre prévu par la législation de l'Etat dans lequel il est trouvé. Cet éloignement est réalisé du territoire de cet Etat vers le pays d'origine de cette personne. Il peut également être réalisé vers tout autre pays où son admission est possible, notamment en application des dispositions pertinentes des accords de réadmission entre les Etats membres.

3. Le Comité de l'article 26 arrête la liste des titres de séjour ou autorisations de séjour provisoire délivrés par les Etats membres.

4. Les Etats membres concluent entre eux des accords de réadmission des ressortissants des pays tiers, si l'un d'entre eux le demande.

Article 16

Sous réserve de la définition par le Comité de l'article 26, des critères et modalités pratiques appropriés, les Etats membres compensent entre eux les déséquilibres financiers qui peuvent résulter de l'obligation d'éloignement prévue à l'article 15 lorsque cet éloignement ne peut se réaliser aux frais du ressortissant de pays tiers ou d'une tierce personne.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES AUX VISAS

Article 17

Les Etats membres s'engagent à harmoniser progressivement leur politique de visa. Dans l'attente de cette harmonisation, les Etats membres conviennent, au plus tard lors de l'entrée en vigueur de la présente convention, des pays pour lesquels existe un régime commun de visa qui, en tant qu'élément d'une politique commune de visa, détermine ceux de ces pays dont les ressortissants sont soumis ou non à l'obligation de visa. Les modifications à apporter à ce régime commun et l'application à d'autres pays sont décidées par le Comité de l'article 26. Un Etat membre peut déroger exceptionnellement à ce régime commun de visa pour des motifs impérieux relevant de la politique nationale. Cet Etat membre devra préalablement consulter les autres Etats membres et dans sa décision tenir compte de leurs intérêts ainsi que des conséquences de cette décision. Pour ce qui est des pays qui ne sont pas mentionnés dans le régime commun, les Etats membres procèdent régulièrement à l'examen de la situation en vue d'harmoniser leur politique de visa.

Article 18

1. Un Etat membre ne pourra exiger un visa délivré par ses propres autorités d'une personne qui demande à effectuer un court séjour sur son territoire et qui est détenteur d'un visa délivré par un autre Etat membre comportant une indication selon laquelle les conditions des articles 19, 20 et 21 de la présente Convention sont remplies.
2. Les visas auront une forme commune dont la description et le calendrier d'introduction seront établis par le Comité de l'article 26 de la présente Convention.
3. En attendant un accord sur une telle forme commune de visa, les Etats membres se communiquent réciproquement les formes des visas à reconnaître conformément au présent article, et le Comité décide la forme commune que doit revêtir l'indication mentionnée au paragraphe premier.
4. Les dispositions des articles ci-après relatives aux visas uniformes s'appliquent tant aux visas de forme commune qu'aux visas mutuellement reconnus conformément aux dispositions ci-dessus.

Article 19

1. Le visa uniforme ne peut être délivré que si le ressortissant d'un pays tiers satisfait aux conditions d'entrée fixées à l'article 7, premier paragraphe à l'exception du point b).
2. La délivrance des visas uniformes s'effectue sur la base des conditions et critères communs suivants :
 - les documents de voyage présentés à l'occasion d'une demande de visa doivent être vérifiés quant à la régularité et leur authenticité ;
 - la date d'expiration du document de voyage doit être postérieure d'au moins 3 mois à la date limite de séjour indiquée sur le visa, compte tenu du délai d'utilisation de celui-ci ;
 - le document de voyage doit être reconnu par tous les Etats membres ;
 - le document de voyage doit être valable pour tous les Etats membres ;
 - le document de voyage doit permettre le retour dans le pays d'origine du demandeur ou son entrée dans un pays tiers ;
 - l'existence et la validité de l'autorisation ou du visa de retour dans le pays de départ doivent être vérifiées si cette formalité est requise par les autorités de ce pays. Il en est de même, le cas échéant, de l'autorisation d'entrée dans un pays tiers.
3. Le Comité prévu à l'article 26 fixe les modalités selon lesquelles le visa est joint au document de voyage.

Article 20

Lorsqu'un Etat membre soumet dans certains cas la délivrance de visas à une procédure de consultation préalable de ses autorités centrales et lorsqu'il souhaite être consulté lors de la délivrance, dans ces cas, d'un visa uniforme par un autre Etat membre, ce visa ne pourra être délivré que si les autorités centrales de l'Etat membre concerné ont été préalablement consultées et n'ont pas formulé d'objections à ce sujet.

L'absence de réponse de ces autorités au terme d'un délai à fixer par le Comité prévu à l'article 26 vaut absence d'objection à la délivrance du visa. Ce délai est de quatorze jours au maximum.

En cas d'objection ou si la procédure de consultation prévue à l'alinéa 1er n'a pu, en raison de l'urgence, être mise en oeuvre, seul un visa national, à validité territoriale limitée, pourra être délivré.

Les modalités de mise en oeuvre de cet article sont fixées par le Comité prévu à l'article 26.

Le Comité, en prenant en considération plus particulièrement la sécurité des Etats membres, peut notamment préciser les cas dans lesquels la délivrance d'un visa uniforme doit être subordonnée à la consultation préalable des autorités centrales du ou des Etats membres qui requièrent cette consultation sans pouvoir restreindre la possibilité des Etats membres de recourir dans d'autres cas à la consultation préalable de leurs propres autorités centrales.

Article 21

1. Le visa uniforme comporte une indication de la durée maximum du séjour autorisé ainsi que de la date à partir de laquelle son détenteur est autorisé à entrer sur le territoire des Etats membres et de la date limite de sortie du territoire.
2. Le visa uniforme peut être un visa valable pour une ou plusieurs entrées. La durée d'un séjour ininterrompu ou la durée totale des séjours successifs ne peut excéder trois mois au cours d'une période de six mois, commençant à partir de la date d'entrée.
3. Le visa uniforme peut être un visa de transit permettant à son détenteur de transiter par le territoire des Etats membres des Communautés européennes, en direction d'un Etat non membre de celles-ci. Le temps de transit ne peut excéder cinq jours.
4. Le Comité de l'article 26 précisera les modalités pour assurer la mise en oeuvre du présent article.

Article 22

Le visa uniforme est délivré par les représentations diplomatiques et consulaires des Etats membres et, exceptionnellement, dans les conditions à fixer conformément à l'article 26, par d'autres autorités, déterminées par la législation nationale.

En principe, l'Etat de la destination principale est compétent pour délivrer le visa. S'il n'est pas possible d'établir cette destination, l'Etat de la première entrée est compétent en la matière.

Le Comité prévu à l'article 26 précise les modalités d'application et notamment les critères de détermination de la destination principale.

Article 23

Les dispositions de l'article 21 ne font pas obstacle à ce que, au cours d'une même période de 6 mois, un Etat membre délivre en cas de besoin à une personne ayant déjà obtenu un visa uniforme, un visa dont la validité sera limitée à son territoire.

Ces dispositions ne font pas non plus obstacle à ce qu'un Etat membre autorise au-delà d'une durée de trois mois le séjour sur son territoire d'un étranger muni d'un visa uniforme.

Article 24

1. Les Etats membres ont la possibilité de délivrer un visa dont la validité est limitée à leur propre territoire dans le cas prévu aux articles 20, 23 et 25.
2. En outre, les Etats membres peuvent, pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, délivrer un visa dont la validité est limitée à leur propre territoire à toute personne qui n'est pas ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes et qui ne remplit pas tout ou partie des conditions fixées à l'article 7 paragraphe 1 points a), c), d) et e).
3. L'Etat membre qui, en application du paragraphe 2, a délivré un visa à une personne qui n'est pas ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes en informe les autres Etats membres si la personne figure sur la liste visée à l'article 10 ou si l'Etat consulté en application de l'article 20 a émis une objection. Cette information est communiquée selon les procédures déterminées par le Comité de l'article 26 sur la base de l'article 12 troisième alinéa.
4. Les visas délivrés conformément aux paragraphes 1) et 2) portent une mention spéciale et sont matériellement distincts du visa uniforme.

Article 25

Les visas pour un séjour de plus de trois mois sont des visas nationaux délivrés par chaque Etat membre selon sa propre législation.

La délivrance de ce visa est subordonnée à la consultation de la liste des non admissibles.

TITRE V

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 26

1. Il est institué un comité composé d'un représentant du gouvernement de chaque Etat membre.

La Présidence de ce comité est assurée par l'Etat membre exerçant la présidence du Conseil des Communautés européennes.

La Commission des Communautés européennes peut assister aux travaux du comité et des groupes de travail visés au paragraphe 6.
2. Le comité est chargé d'examiner, à la demande d'un ou de plusieurs Etat membres, toute question d'ordre général relative à l'application et à l'interprétation de la présente Convention.
3. Outre les attributions qui lui sont confiées par la présente Convention, le comité peut prendre, en tenant compte des intérêts de tous les Etats membres, les décisions nécessaires à l'application correcte de la présente Convention.
4. a) Sous réserve de la disposition sous b), le Comité prend ses décisions à l'unanimité.

b) Le Comité, statuant à l'unanimité, peut toutefois établir une liste des cas où les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des voix de ses membres.
5. A la demande du représentant d'un Etat membre, le comité reporte sa décision de deux mois au maximum après avoir dégagé une position commune sur une proposition présentée au Comité.
6. Le comité établit ses règles de procédure et peut, en vue de préparer sa prise de décision, créer des groupes de travail.
7. Le secrétariat du comité et des groupes de travail est assuré par le Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes.

Article 27

Les dispositions de la présente Convention s'appliquent sous réserve des dispositions de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur les réfugiés et du protocole de New-York du 31 janvier 1967, et sans préjudice des dispositions constitutionnelles plus favorables des Etats membres en matière d'asile.

Les dispositions de la présente Convention s'appliquent sous réserve des dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne et des actes pris ou à prendre en application de celui-ci.

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux conventions bilatérales relatives au petit trafic frontalier.

Article 28

1. En ce qui concerne le Royaume du Danemark, la présente Convention ne s'applique ni aux îles Féroé ni au Groenland, à moins que le Royaume du Danemark ne fasse une déclaration contraire. Une déclaration en ce sens peut être faite à tout moment par notification au gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, qui en informe les gouvernements des autres Etats membres.

La présente Convention ne porte pas préjudice au régime applicable aux mouvements de voyageurs entre les îles Féroé, le Groenland et le Danemark.

2. Les dispositions de la présente Convention s'appliquent pour ce qui concerne la France aux territoires européens de la République française.
3. La présente Convention ne porte pas préjudice au régime applicable aux mouvements de voyageurs entre l'Italie et respectivement San Marino, Campione d'Italia et le Vatican.
4. En ce qui concerne le Royaume des Pays-Bas, les dispositions de la présente convention ne sont applicables qu'au territoire du Royaume des Pays-Bas en Europe.
5. En ce qui concerne le Royaume-Uni, les dispositions de la présente Convention s'appliqueront au Royaume-Uni de Grande Bretagne et l'Irlande du Nord et aux territoires européens dont le Royaume-Uni conduit les relations extérieures, sauf les territoires où le droit de libre circulation des personnes ne s'applique pas.

Article 28 (suite)

La présente Convention ne porte pas atteinte aux arrangements pour les personnes circulant entre Jersey, Guernesey, l'Île de Man et respectivement le Royaume-Uni et l'Irlande.

Article 29

La présente Convention ne peut faire l'objet d'aucune réserve.

Article 30

1. Tout Etat membre peut soumettre aux autres Etats membres des projets tendant à la révision de la présente Convention.

2. Le texte des révisions ou modifications de la présente Convention est établi à l'unanimité des Etats membres. Ces révisions ou modifications

- sont soumises à ratification, acceptation ou approbation ;

- entrent en vigueur conformément aux dispositions de l'article 33.

Article 31

1. Un Etat membre qui envisage de mener avec un Etat tiers des négociations relatives aux contrôles frontaliers en informe en temps utile les autres Etats membres.

2. Aucun Etat membre ne conclura avec un ou plusieurs Etats tiers des accords portant simplification ou suppression des contrôles aux frontières, sans l'accord préalable des autres Etats membres.

Les dispositions du présent paragraphe ne s'appliquent pas aux accords portant sur le petit trafic frontalier, dès lors que ces accords respectent les modalités à fixer par le Comité de l'article 26 en application de l'article 2 et sans préjudice des dispositions de l'article 27.

Article 32

1. La présente Convention est ouverte à l'adhésion de tout Etat qui devient membre des Communautés européennes. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg.

2. Elle entre en vigueur à l'égard de tout Etat qui y adhérera le premier jour du troisième mois suivant le dépôt de son instrument d'adhésion.

Article 33

1. La présente Convention est soumise à ratification, acceptation ou approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg.
2. Le gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg notifie aux gouvernements des autres Etats membres le dépôt des instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
3. La présente Convention est soumise à ratification, acceptation ou approbation après sa signature par les Douze Etats membres des Communautés européennes.

L'Etat dépositaire des instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation informe les Etats membres de la date d'entrée en vigueur de la présente Convention.

L'article 26 entre en vigueur au moment du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité. Les autres dispositions de la Convention entrent en vigueur le premier jour du troisième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de l'Etat signataire qui procédera le dernier à cette formalité.

EN FOI DE QUOI, les plénipotentiaires soussignés ont apposé leurs signatures au bas de la présente convention.

Fait à Luxembourg, le treize juin mil neuf cent quatre-vingt-onze, en un exemplaire unique, en langue allemande, anglaise, danoise, espagnole, française, grecque, irlandaise, italienne, néerlandaise et portugaise, les textes établis dans chacune de ces langues faisant également foi et étant déposés dans les archives du gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg qui transmettra une copie certifiée conforme à chacun des autres Etats membres.

ANNEXE 6

**Communication de la Commission des Communautés
européennes sur l'abolition des contrôles des personnes aux
frontières intracommunautaires du 7 décembre 1988**

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM (88) 640 final

Bruxelles, le 7 décembre 1988

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

sur

l'abolition des contrôles des personnes

aux frontières intracommunautaires

=====

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

sur

**l'abolition des contrôles des personnes
aux frontières intracommunautaires**

=====

1. Lors de sa réunion du 14 octobre, le Conseil a discuté du passage des conclusions du Conseil Européen de Manovre de juin 1988 sur les questions relatives à l'immigration. Il a pris note du fait que la Commission était déjà en train de préparer un rapport sur l'état de la situation concernant les différents problèmes liés à l'abolition des contrôles aux frontières dans la mesure où ils affectent la libre circulation des personnes. Une copie de ce rapport est également transmise pour leur information aux Ministres chargés de l'Immigration.
2. Comme il ressort clairement de ce rapport, les initiatives développées dans différentes enceintes depuis la conclusion de l'Accord de Saarbrücken entre la France et l'Allemagne de 1984 visant à faciliter les contrôles des personnes à la frontière franco-allemande et suivi par l'Accord de Schengen entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg tendent toutes au même objectif : la libre circulation des personnes entre leurs pays. Cet objectif est l'une des pierres angulaires du marché unique de 1992.
3. Les solutions envisagées diffèrent selon la nature des problèmes : certains nécessitent l'adoption de nouveaux instruments juridiques, d'autres l'établissement d'une coopération plus étroite entre Etats membres. Ce document reflète ces deux approches.
4. Dans ce contexte, les travaux du groupe Immigration, créés par les Minsitres de l'Immigration à leur réunion de Londres en octobre 1986, se sont révélés être très utiles. Ils ont ouvert la voie à des délibérations approfondies entre les administrations compétentes des Etats membres et ont ainsi permis de mieux définir les mesures nécessaires pour la réalisation de l'objectif commun. Des progrès ont pu être réalisés sur un certain nombre de sujets complexes, comme la politique des visas et le droit d'asile.
5. Le besoin se fait cependant sentir d'une accélération des travaux et d'une nouvelle impulsion politique que seul le Conseil peut apporter. Une telle impulsion est nécessaire pour deux raisons principales:
 - (a) le Conseil a la responsabilité de s'assurer de la mise en oeuvre des souhaits des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Il ne peut permettre l'échec sur des tâches essentielles du fait du manque d'accord dans d'autres enceintes sur ce qu'est le véritable objectif;

(b) il y a nécessité de coordonner les travaux menés dans les différentes enceintes évoquées dans ce document afin de s'assurer qu'existe une approche cohérente aux problèmes très similaires qui se posent dans chaque domaine. La Commission espère que la présentation de cette communication encouragera le Conseil à jouer ce rôle essentiel. Il est indispensable d'accélérer les travaux afin de respecter l'échéance de 1992. Nous sommes, ici, concernés par la mise en oeuvre de l'un des objectifs fondamentaux de l'Acte unique européen, à savoir la libre circulation des personnes par l'abolition des contrôles des personnes aux frontières intracommunautaires. Ceci est renforcé par la déclaration du Conseil Européen à Hanovre en juin que : "Le Conseil Européen souligne l'importance de l'abolition des obstacles à la libre circulation des personnes". Au-delà des pouvoirs respectifs des différentes enceintes, la responsabilité politique globale pour la réalisation du marché intérieur appartient au Conseil. C'est, dès lors, le Conseil qui doit prendre en charge cette tâche.

6. A cette fin, la Commission demande au Conseil de faire preuve de volonté politique pour atteindre l'objectif de 1992 en travaillant avec elle d'une part pour adopter les mesures requises lorsqu'une législation communautaire est nécessaire et, d'autre part, pour superviser la coopération entre les Etats membres et entre ces derniers et la Commission qui est essentielle. Ceci va dans le sens des conclusions du Conseil Européen de Rhodes des 2 et 3 décembre 1988 qui a invité les Etats membres à désigner une personne responsable de la coordination nécessaire.

7. Enfin, la Commission souhaiterait faire le commentaire suivant : Quiconque a une connaissance approfondie de ces matières sait que les contrôles exercés actuellement aux frontières sont inefficaces. Ce que nous cherchons, ce sont des contrôles plus efficaces et, en ces temps de pénurie de ressources en effectifs, par dessus tout des contrôles d'un meilleur rapport coût-efficacité. L'abolition des frontières intérieures nous offre précisément l'opportunité de faire cela.

RAPPORT DE LA COMMISSION
sur l'abolition des contrôles des personnes
aux frontières intracommunautaires

=====

1. INTRODUCTION

=====

1. Le Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur¹ fixe un certain nombre de domaines clés dans lesquels une action doit être entreprise en vue d'atteindre l'objectif de la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté. A un peu plus de quatre ans du 31 décembre 1992, il est opportun de rappeler les mesures nécessaires à cet effet et d'examiner tant l'état d'avancement des travaux que ce qui doit encore être réalisé.
2. Le présent rapport se concentre sur les problèmes liés à l'abolition des frontières en ce qui concerne les personnes. Elle n'aborde pas d'autres aspects évoqués dans le programme prévu dans le Livre blanc, tels que le droit de séjour, dans la mesure où ils visent la création d'une "Europe des Citoyens".
3. Depuis quelques années, du fait de la complexité des problèmes, plusieurs enceintes (Groupe de Schengen, Groupe "TREVI", Groupe Immigration, Coopération politique, Conseil des Ministres, Conseil de l'Europe) traitent les nombreux et variés aspects de ces problèmes. Cet aperçu des travaux en cours dans ces différentes enceintes séparées l'une de l'autre a pour but tant de clarifier une situation qui est parfois pour le moins confuse que de proposer une stratégie permettant globalement et pour chaque dossier de respecter les échéances fixées.

¹ COM (85) 310 final

II. LES TEXTES DE BASE

=====

4. Le Livre blanc de la Commission sur l'achèvement du Marché intérieur fixe un programme en vue de l'élimination en 1992, des contrôles aux frontières entre les Etats membres. Il a identifié (par. 24 et 25) un certain nombre de domaines qui pourraient avoir une influence directe sur la question très sensible des contrôles des personnes franchissant des frontières et a suggéré qu'une action était nécessaire dans les domaines suivants :

- 1) comme premier pas en vue d'une éventuelle élimination des contrôles des personnes aux frontières, la facilitation des contrôles et des formalités aux frontières intracommunautaires (cf. la directive "facilitation des contrôles aux frontières" évoquée ci-dessous);
- 2) le rapprochement des législations sur les armes;
- 3) le rapprochement des législations sur les drogues;
- 4) la coordination des règles concernant le droit d'asile et le statut des réfugiés;
- 5) la coordination des politiques en matière de visas;
- 6) la coordination des règles concernant l'extradition;
- 7) la coordination d-s règles concernant le statut des ressortissants des pays tiers.

5. L'Article 8A du Traité CEE, qui a été introduit dans le Traité de Rome par l'Article 13 de l'Acte unique européen², qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, définit le marché intérieur comme un espace sans frontières "dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité". Il indique que ceci doit être accompli "progressivement ... au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992".

6. Une déclaration politique des gouvernements des Etats membres, faite au moment de l'adoption de l'Acte unique européen, stipule que : "En vue de promouvoir la libre circulation des personnes, les Etats membres coopèrent, sans préjudice des compétences de la Communauté, notamment en ce qui concerne l'entrée, la circulation et le séjour des ressortissants de pays tiers. Ils coopèrent également en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la criminalité, la drogue et le trafic des oeuvres d'art et des antiquités."

7. De plus, une déclaration générale a été faite concernant les articles 13 à 19 de l'Acte unique européen afin que :
"Aucune de ces dispositions 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." A l'évidence, ces déclarations ne pourraient diminuer la portée des termes clairs utilisés dans l'Acte unique lui-même. Elles pourraient seulement au mieux les compléter.

8. L'art. 8A par. 1 du Traité CEE (introduit par l'Acte unique européen) établit aussi la compétence de la Communauté pour réaliser les objectifs fixés au par. 2 précité puisqu'il stipule que :

"La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992, conformément aux dispositions du présent article, des articles 8B, 8C, 28, 57, paragraphe 2, de l'article 59, de l'article 70, paragraphe 1 et des articles 84, 99, 100 A et 100 B et sans préjudice des autres dispositions du présent traité".

9. IL ressort clairement de ces textes qu'afin d'atteindre cet objectif de l'achèvement du marché intérieur tel que défini ci-dessus, des décisions doivent être prises tant par les institutions communautaires que par les Etats membres selon leurs compétences respectives, et que ces derniers sont notamment invités à renforcer leur coopération dans les domaines liés à la sécurité interne. Les Etats membres resteront par ailleurs libres de prendre, sur leur territoire, toutes mesures compatibles avec le droit communautaire qu'ils jugent nécessaires pour assurer leur sécurité interne.

10. Pour progresser dans ce domaine essentiel, en octobre 1986, la Présidence britannique prit une initiative très constructive visant à instaurer des réunions périodiques des Ministres chargés, dans les différents pays, des problèmes d'immigration, réunions à préparer par les hauts-fonctionnaires responsables dans un nouveau "Groupe Immigration". Le lien avec le programme plus large d'achèvement du marché intérieur est assuré par le fait que la Commission participe à ces réunions et que le secrétariat est assuré par le Secrétariat du Conseil.

11. A leur réunion de Londres d'octobre 1986 - suivie par des réunions analogues à Bruxelles (28 avril 1987), Copenhague (9 décembre 1987) et Munich (3 juin 1988) - les Ministres chargés de l'Immigration ont publié une déclaration dans laquelle ils se fixent comme objectif la facilitation et ultérieurement l'abolition des formalités aux frontières entre Etats membres de la C.E.E..

Dès le début, il était admis - comme cela avait déjà été clairement indiqué dans le Livre blanc de la Commission et au cours des discussions au sein du Conseil sur la proposition de directive sur la facilitation des contrôles aux frontières - qu'il existe un lien étroit entre l'abolition des contrôles aux frontières intérieures et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

Ces deux objectifs doivent clairement être poursuivis simultanément dans la mesure où c'est le seul moyen de maintenir un niveau adéquat de sécurité tout en utilisant de la meilleure manière possible les ressources humaines et techniques à la disposition des Etats membres.

12. Dans un exercice séparé mais parallèle et très intéressant, les cinq Etats membres qui ont signé l'Accord de Schengen (la France, l'Allemagne et les pays du Benelux) se sont engagés dans un processus ayant pour but l'abolition des contrôles de l'identité des personnes à leurs frontières terrestres communes. La Commission participe aux travaux du Groupe de Schengen, ce qu'elle estime particulièrement utile pour la formulation de ses idées dans le contexte plus large de la Communauté et qui lui permet de veiller à ce que les travaux de Schengen soient compatibles avec le droit communautaire et les objectifs de la Communauté : mais, en aucune manière, la Commission ne souhaiterait freiner des progrès lorsque ceux-ci sont possibles.

III. L'APPROCHE GENERALE

=====

13. L'Acte unique européen fixe un objectif qui va au-delà de la seule facilitation des contrôles aux frontières. Le concept d'un "espace sans frontières" implique nécessairement que les contrôles aux frontières intérieures doivent aussi être abolis comme les Ministres de l'Immigration l'ont eux-mêmes reconnu lors de leur réunion d'octobre 1986 à Londres. Il est aisé de constater que les contrôles d'identité aux frontières intérieures ne pourraient être abolis de manière sélective selon que le voyageur est un ressortissant communautaire ou d'un pays du tiers parce que sa nationalité peut seulement être établie par le biais d'une certaine forme de contrôle. Ceci implique qu'une telle distinction doive être opérée aux frontières extérieures plutôt qu'intérieures.

14. Afin d'organiser de manière effective les travaux en vue de la réalisation des objectifs ci-dessus mentionnés, deux questions préliminaires nécessitent une réponse :

- la première concerne la mesure dans laquelle les politiques et législations nationales doivent être harmonisées. Nonobstant l'utilité à long terme de l'harmonisation des législations des Etats membres en ce domaine, la priorité immédiate devrait être de définir les actions qui sont indispensables pour aboutir en 1992 à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures. A titre d'exemple, bien que l'élaboration d'une politique commune concernant le statut et le droit de séjour des ressortissants d'Etats tiers dans la Communauté puisse être un objectif à atteindre à long terme, la Commission estime que l'abolition des frontières pour les personnes peut et devrait intervenir sur la base d'un programme plus limité qui pourrait, en particulier, comporter une politique commune des visas, une politique commune concernant les réfugiés et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté;

- la seconde question concerne le point de savoir quelles actions devraient être entreprises au niveau communautaire et lesquelles devraient être du ressort de la coopération intergouvernementale. La Commission est tout à fait consciente du caractère délicat de cet exercice et elle considère que l'attention doit être concentrée sur les résultats pratiques plutôt que sur des questions de doctrine juridique. En conséquence, sans préjuger de son interprétation du Traité tel que modifié par l'Acte unique européen, la Commission propose que la législation communautaire dans ce domaine ne concerne que les cas où la sécurité juridique et l'uniformité qui découle du droit communautaire constituent le meilleur instrument pour aboutir à l'objectif recherché. Ceci signifierait, en conséquence, qu'un large champ d'action serait laissé à ce stade à la coopération entre Etats membres nonobstant le fait que la Commission devrait être autorisée à participer même sur une base informelle, à ces différentes formes de coopération afin d'assurer la conformité aux objectifs ci-dessus mentionnés.

15. La Commission ne souhaiterait, cependant, pas exclure la possibilité d'aller de l'avant avec des propositions additionnelles particulièrement s'il apparaît clairement que la coopération intergouvernementale n'est pas la méthode la plus efficace et la plus opérationnelle ou si émergeait parmi les Etats membres un consensus sur le fait qu'une harmonisation et une coordination plus poussées seraient désirables.

IV. LES DOMAINES D'ACTIONS PRIORITAIRES

=====

16. Cette section décrit de manière résumée les projets déjà réalisés au sein des différentes instances traitant les domaines touchant à cette politique et indique les idées de la Commission pour mener à bien les travaux. Un exposé plus détaillé des antécédents et des principaux problèmes est donné pour chaque domaine dans l'annexe.

i) Proposition de directive "Facilitation des contrôles aux frontières" :
(enceinte actuellement compétente = Conseil Marché intérieur)

Cette proposition, qui était une réponse à une demande émanant des Chefs d'Etat et de Gouvernements à Fontainebleau en 1984, a toujours été considérée par la Commission comme étant d'une nature transitoire. Il est regrettable qu'en dépit de cet appel des Chefs d'Etat et de Gouvernements, les Etats membres n'aient pu se mettre d'accord pour adopter cette proposition de directive.

Le temps ayant passé et la directive ayant été vidée de sa substance par le Conseil contrairement aux vœux exprimés par le Conseil Européen, la Commission a des doutes sur l'utilité de maintenir ce projet en vie.

ii) Rapprochement des législations sur les armes
(enceinte actuellement compétente = Conseil Marché intérieur)

La proposition de la Commission se trouve sur la table du Conseil depuis juillet 1987. Il appartient maintenant au Conseil de discuter et d'adopter la proposition de la Commission le plus rapidement possible. La directive instaurerait des procédures transnationales de contrôle de l'acquisition et de la détention légales d'armes afin d'éviter que des contrôles doivent encore être effectués aux frontières intracommunautaires.

En ce qui concerne le trafic illicite des armes à feu, ceci relève plus de la compétence des Etats membres dans le cadre de leurs discussions au sein du Groupe Trevi.

iii) Rapprochement des législations sur les drogues
(enceinte actuellement compétente = Groupe ad hoc "Toxicomanie" du Conseil; Coopération Politique; Nations-Unies; Groupe Pompidou du Conseil de l'Europe; TREVI)

Deux conventions conclues au sein des Nations-Unies ont déjà permis un rapprochement substantiel des législations nationales des Etats membres en la matière. C'est pourquoi, la Commission n'envisage pas, au stade actuel, de présenter des propositions pour une législation harmonisée en tant que condition nécessaire pour l'abolition des frontières intracommunautaires. Les efforts doivent plutôt porter sur la lutte contre le trafic de drogue par :

- un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté puisque les stupéfiants saisis dans la Communauté sont presque toujours "importés" de pays tiers à celle-ci;
- une intensification de la coopération entre Etats membres au sein des Groupes "Pompidou", "Trevi" et, pour autant que les douanes sont concernées, du Groupe d'Assistance Mutuelle créé en vertu de la Convention de Naples. Il

conviendrait d'autre part que les Etats membres et, dans la mesure nécessaire, la Communauté ratifient rapidement la future convention sur le trafic illicite des stupéfiants;

- une coopération accrue entre les Etats membres et la Commission dans le cadre de la nouvelle convention internationale qui sera adoptée à Vienne par une conférence plénipotentiaire (25 novembre - 20 décembre 1988).

iv) Coordination des règles concernant le droit d'asile et le statut des réfugiés

(enceinte actuellement compétente = Groupe Immigration)

Après 1992, les contrôles d'immigration aux frontières extérieures de la Communauté seront en fait effectués dans l'intérêt de tous les Etats membres. C'est pourquoi, il sera nécessaire de déterminer à quel Etat membre incombe pour chaque cas la responsabilité concernant les demandes d'asile; et des règles seront nécessaires concernant les conditions de circulation entre Etats membres des demandeurs d'asile et des réfugiés reconnus.

Les travaux du groupe "Immigration" ont permis d'approfondir de manière significative les réflexions, tant sur les aspects de coopération (échange de statistiques, de législations) que sur l'établissement de critères communs pour déterminer la responsabilité de l'Etat membre compétent pour examiner une demande d'asile. Les travaux sont étroitement liés aux initiatives de la Commission à ce sujet.

La Commission est, par conséquent, en train d'examiner l'opportunité d'une directive visant à régler ces questions. Celles-ci ne peuvent trouver une solution qu'au niveau communautaire et sont étroitement liées à la question générale de la libre circulation des personnes.

v) Coordination des politiques en matière de visas

(enceinte actuellement compétente = Groupe Immigration)

La coordination des politiques nationales des visas est nécessaire pour deux raisons :

- suite à l'abolition des frontières intracommunautaires, une procédure de consultation et de coopération mutuelle entre Etats membres concernant la procédure de délivrance des visas devrait aussi être établie.

- des politiques coordonnées des visas faciliteraient les contrôles des ressortissants d'Etats tiers lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures de la Communauté. Comme ces politiques de visas reflètent la position des Etats membres sur des problèmes de politique extérieure, le contenu d'une directive devrait prendre cela en compte.

La Commission estime, en conséquence, que la coordination devrait faire l'objet d'une négociation entre les gouvernements nationaux selon une procédure appropriée. Les points centraux de celle-ci seront l'établissement d'une liste commune d'Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et les conditions de délivrance des visas.

Dans l'immédiat, la priorité devrait être donnée à la définition des pays dont les ressortissants doivent être soumis à l'obligation de visa par tous les Etats membres. De telles questions qui soulèvent des problèmes liés à la sécurité et à la politique étrangère requièrent discussions et solutions à brefs délais à trouver au niveau politique.

vi) Coordination des règles concernant l'extradition
(enceinte actuellement compétente = Coopération Politique)

La coordination des règles nationales en matière d'extradition doit permettre d'éviter que, du fait de l'abolition des frontières intracommunautaires, un délinquant puisse commettre une infraction dans un Etat et se réfugier ensuite dans un autre Etat où il ne pourrait être ni jugé ni extradé.

La convention européenne d'extradition conclue au sein du Conseil de l'Europe et ses deux protocoles additionnels permettent de répondre à ce problème.

Il est, en conséquence, important que les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait ratifient ces trois instruments juridiques. En outre, les douze Etats membres devraient coordonner dans la mesure du possible les réserves qui doivent être apportées à ces instruments.

Le Groupe Coopération judiciaire pénale de la Coopération Politique pourrait traiter ce point et approfondir la possibilité de renoncer à la voie diplomatique pour la transmission des demandes d'extradition et de recourir aux moyens modernes de communication.

vii) La lutte contre le terrorisme et la criminalité internationale
(enceinte actuellement compétente = Coopération Politique, TREVI)

Il est évident que l'abolition des frontières intracommunautaires ne peut avoir pour conséquence de faciliter, au sein de la Communauté, les agissements des terroristes et autres grands criminels. Les contrôles actuels ne sont pas efficaces et il convient d'imaginer quelque chose qui serait bien meilleur.

Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures (voir point ix) joue un rôle crucial en ce domaine. Il sera, également, essentiel de renforcer la coopération internationale entamée au sein du Groupe de Trevi et dans le cadre de la Coopération Politique en vue de la prévention d'actes terroristes ou criminels et de la recherche de leurs auteurs.

viii) Renforcement de la coopération judiciaire en matière pénale
(enceinte actuellement compétente = Coopération Politique)

Un accord doit être trouvé au sein du Groupe Coopération judiciaire pénale de la Coopération Politique sur les mesures qui sont essentielles en vue de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures.

Celles-ci concernent essentiellement l'entraide judiciaire, la valeur internationale des jugements répressifs, la transmission des poursuites et la surveillance transfrontalière des personnes.

ix) Renforcement des contrôles aux frontières extérieures
(enceinte actuellement compétente = Groupe Immigration et TREVI)

Un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté est unanimement reconnu comme étant essentiel suite à l'abolition de ceux-ci aux frontières intracommunautaires.

Ceci est dû à un certain nombre de raisons. Les contrôles d'identité actuellement effectués aux frontières entre Etats membres devront être transférés aux frontières extérieures de la Communauté afin d'empêcher la

première entrée dans toute partie de celle-ci de personnes indésirables. Les frontières extérieures seront les points-clés pour les contrôles d'identité à l'entrée qui permettent de lutter contre le trafic de drogue, le terrorisme ou la grande criminalité pratiqués par des ressortissants communautaires ou non.

Dans ce contexte, il faudra prendre en considération les implications des accords que certains Etats membres ont conclus avec des Etats tiers comme l'Accord nordique sur le contrôle des passeports entre le Danemark et les pays nordiques.

Un ensemble de mesures (contrôles d'identité, lutte contre les faux documents et les filières, d'immigration illégale) fait l'objet des travaux du Groupe Immigration.

Une partie de cet exercice devra permettre d'aboutir à une définition commune de ce qu'est une frontière extérieure en ce qui concerne notamment les ports et aéroports.

Pour les aéroports, les Ministres chargés de l'Immigration, au cours de leur réunion de Munich du 3 juin 1988, ont admis, et sur base d'un document de travail de la Commission, le principe que, dans le trafic exclusivement intracommunautaire, ceux-ci doivent être considérés comme des frontières intérieures auxquelles aucun contrôle des voyageurs ne peut être exercé sous réserve d'une période transitoire devant permettre l'aménagement des aéroports afin de séparer les vols intracommunautaires de ceux en provenance d'Etats tiers dont les passagers pourront toujours être contrôlés puisque franchissant une frontière extérieure de la Communauté.

En ce qui concerne les ports, le Groupe Immigration a été saisi d'un document de travail de la Commission qui propose que les liaisons par ferries entre Etats membres et, si possible, les croisières de plaisance dans les eaux communautaires soient considérées comme des voyages "intra-communautaires" et que les contrôles devraient y être abolis. Les autres liaisons maritimes seraient normalement considérées comme étant en partie des voyages en-dehors de la Communauté et les contrôles seraient maintenus.

Il convient que les travaux progressent rapidement afin de permettre la réalisation des infrastructures nécessaires en temps utile et d'éviter que des investissements allant à l'encontre des objectifs de 1992 soient décidés. Le besoin éventuel d'une directive à ce sujet fera l'objet d'un examen ultérieur.

La Commission a, en conséquence, décidé que le soutien financier de la Communauté ne pourrait être accordé aux projets d'infrastructure qui ne seraient pas cohérents avec l'objectif de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures.

Un point essentiel doit être souligné dans le contexte des ports et surtout des aéroports. Rien dans ce que propose la Commission ne pourrait en aucune manière empêcher l'utilisation des contrôles de sécurité (par opposition à identité) actuellement effectués sur les passagers pour s'assurer qu'ils ne transportent pas des armes ou autres objets dangereux soit sur eux-mêmes soit dans leurs bagages. De tels contrôles existent tant sur les vols intérieurs qu'internationaux et il n'est nullement envisagé qu'ils ne pourraient être poursuivis, si nécessaires, pour les vols intracommunautaires.

A N N E X E

1. L'Accord de Schengen

=====

En juin 1984, le Conseil a adopté une résolution sur la facilitation du franchissement des frontières intérieures par les ressortissants des Etats membres et le Conseil européen de Fontainebleau des 25-26 juin de la même année a émis une déclaration relative à la suppression aux frontières intérieures des formalités de police et de douane pour la circulation des personnes et des marchandises. Suite à cette résolution et à cette déclaration, ont été conclus, le 13 juillet 1984, l'Accord de Sarrebruck entre l'Allemagne et la France et, le 14 juin 1985, l'Accord de Schengen entre les Etats du Benelux, l'Allemagne et la France relatifs à la suppression graduelle des contrôles à leurs frontières communes.

D'ici le 1er janvier 1990, les Etats parties à l'Accord de Schengen veulent aboutir à l'abolition totale des contrôles de toute personne à leurs frontières communes terrestres. A cette fin, l'Accord de Schengen contient des mesures applicables à court terme et envisage des mesures applicables à long terme dans les domaines suivants : les stupéfiants, les armes à feu et les munitions, l'entraide judiciaire, les contrôles frontaliers et la surveillance des frontières, les visas, le régime du séjour de moins de 3 mois des étrangers et le droit d'asile. Une telle initiative peut constituer un élément dynamique dans l'achèvement du marché intérieur au niveau communautaire.

Cette volonté politique, exprimée par un certain nombre d'Etats membres de la Communauté dans l'Accord de Schengen, constitue un élément tout à fait positif.

La Commission participe en tant qu'observateur aux travaux du Groupe de Schengen, ce qu'elle estime particulièrement utile pour la formulation d'idées dans le contexte plus large de la Communauté et qui lui permet de veiller à ce que les accords intervenus ne soient pas contraires aux règles communautaires et ne créent notamment pas des discriminations entre les ressortissants des Etats signataires de l'Accord de Schengen et les ressortissants des autres Etats membres de la Communauté. De plus, dans la mesure où les décisions à prendre dans le cadre de l'exécution de l'Accord concernent la réalisation de l'objectif de l'article 13 de l'Acte unique, elles ne devraient pas rendre plus difficiles, ni par leur forme juridique, ni par leur contenu, notamment en ne tenant compte que des intérêts des Etats signataires de l'Accord, l'achèvement de cet objectif. Pour les mêmes raisons, ces décisions ne peuvent avoir qu'un caractère provisoire, dans l'attente des mesures communautaires réalisant l'objectif de l'article 8A du Traité CEE.

Pour les différents domaines couverts, l'état actuel de ces travaux peut être résumé comme suit :

a) les armes à feu et les munitions

Les pays signataires de l'Accord de Schengen ont adopté une approche plus ambitieuse que celle de la Commission. Elle consiste à conclure un accord intergouvernemental organisant entre les cinq Etats la notification des ventes

d'armes à feu aux résidents des autres Etats signataires, ce qui couvre en partie les domaines couverts par la proposition de directive de la Commission. Par ailleurs, une convention internationale harmoniserait partiellement les législations des cinq pays.

b) les stupéfiants

Dans le domaine des stupéfiants le Groupe de Schengen :

- recommande aux Etats du Benelux la ratification de la Convention de 1971 relatives aux substances psychotropes, et

- s'intéresse surtout à l'aspect pénal et répressif dont plusieurs éléments sont encore à l'examen.

c) le statut des ressortissants de pays tiers

En vue de l'exécution de l'Accord de Schengen, les Cinq Etats signataires envisagent d'instaurer un régime de libre circulation des ressortissants de pays tiers se trouvant légalement sur le territoire de l'un d'eux.

d) droit d'asile

Comme au niveau communautaire, le groupe de Schengen prépare des dispositions sur : l'échange d'informations générales dans ce domaine, l'échange d'informations sur les demandeurs d'asile, la détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile et les effets de cette responsabilité ainsi que sur la circulation des demandeurs d'asile dans les autres Etats.

La coordination de l'octroi du statut de réfugié n'est, par contre, pas prévue par le groupe de Schengen.

e) les visas

Les Etats membres parties à l'Accord de Schengen tentent d'instaurer une politique commune des visas.

f) extradition

Dans le cadre de l'Accord de Schengen, sont discutées les questions suivantes :

- l'adoption d'une position commune en ce qui concerne l'extradition en cas de délits fiscaux ;

- la possibilité d'accepter l'extradition pour les faits passibles d'une peine d'au minimum 1 an de prison ;

- la possibilité d'établir des contacts directs entre les Ministères des Affaires étrangères et de la Justice.

g) contrôle frontalier et surveillance des frontières

Sous ce chapitre les Etats signataires de l'Accord de Schengen envisagent notamment de :

- définir les notions frontières communes, frontières extérieures, étrangers, ... ;
- régler le franchissement des frontières communes et des frontières extérieures (e.a. points de passage, clauses de sauvegarde) ;
- les contrôles à effectuer aux frontières extérieures et les modalités de ces contrôles.

2. Proposition de directive "Facilitation
des contrôles aux frontières"
=====

En janvier 1985, la Commission, répondant à une demande du Parlement européen et dans la ligne de l'accord franco-allemand de Saarbrücken du 14 juillet 1984, a transmis au Conseil une proposition de directive sur la facilitation des contrôles et formalités applicables aux citoyens des Etats membres lors du franchissement des frontières intracommunautaires.

Consciente de ce que la suppression totale des contrôles ne pourrait intervenir que lorsque les mesures d'accompagnement fixées par la suite dans le Livre blanc seraient remplies, la Commission a, cependant, estimé que des facilitations pourraient, dès à présent, être introduites.

C'est pourquoi, il était proposé de généraliser les contrôles par sondages à toutes les frontières intérieures quel que soit le mode de transport utilisé.

Lors du débat au Parlement européen, la Commission a repris un amendement proposant la suppression des contrôles de sortie. Le Livre blanc mentionnait à cet effet une directive spécifique qui n'est, dès lors, plus nécessaire.

Si elle avait été adoptée, cette proposition aurait constitué un pas en avant important puisque le contrôle qui était la règle serait devenu l'exception et le libre passage devenait la règle.

A la même époque, la France, l'Allemagne et les Etats du Benelux négociaient l'Accord de Schengen conclu en juin 1985. L'Accord étendait les facilités de l'Accord de Saarbrücken aux frontières terrestres communes à ces cinq pays.

Parallèlement, au sein du Conseil, la proposition de la Commission était considérablement vidée de sa substance par des compromis aboutissant à :

- l'abandon du principe de "libre passage";
- l'exclusion de tous les aéroports de la Communauté;
- l'exclusion des frontières maritimes, ce qui aboutirait à donner une dérogation de fait au Royaume-Uni, à l'Irlande et à la Grèce.

En outre, à la demande de deux Etats membres était préparée une "Résolution sur la coopération des autorités de contrôle" qui devait contenir les mesures corrélatives à prendre concernant les frontières extérieures. La Commission a fait savoir au Conseil que, tout en désapprouvant ce compromis, elle ne s'opposerait pas à son adoption par le Conseil tout en se réservant le droit de reproposer les mesures contenues dans sa proposition originale qui avaient été exclues du compromis.

Néanmoins, le Conseil n'a pu encore trouver un accord et, les négociations se poursuivant, la proposition a encore été davantage vidée de sa substance par :

- l'exclusion de la frontière germano-danoise pour des raisons touchant à l'appartenance du Danemark à l'Accord nordique sur le Contrôle des Passeports;

- la transformation de la proposition en une directive transitoire dont la validité serait limitée au 31 décembre 1990;
- la demande de non-application des principes de la directive au futur tunnel sous la Manche;

Sur cette base, un consensus semblait se dégager au sein du Conseil mais l'adoption de la directive restait liée à l'adoption de la résolution relative à la coopération des autorités de contrôle. Trois problèmes essentiels devaient y figurer :

- la conclusion d'accords de réadmission;
- l'harmonisation des dispositions internationales relatives au droit d'asile;
- l'ébauche d'une politique commune des visas.

Les difficultés à résoudre ne concernaient pas le contenu des engagements à souscrire mais le problème de savoir si leur réalisation pouvait être préalable à l'entrée en vigueur de la directive.

En 1987, le Conseil a décidé de transférer la responsabilité de cette résolution au groupe ad hoc créé par les Ministres chargés de l'Immigration. A ce jour, aucun accord n'est encore intervenu quant à un texte de résolution.

Compte tenu de son objectif limité, du délai qui s'est écoulé depuis que le Conseil en a été saisi et du fait que sa portée a été considérablement réduite lors de son passage auprès de ce dernier, le temps viendra où la Commission pourra envisager le retrait de cette proposition sur la facilitation des contrôles aux frontières intracommunautaires.

3.
Le rapprochement des législations sur les armes
=====

Les contrôles des personnes aux frontières peuvent comporter une inspection des objets transportés afin de vérifier s'il n'y a pas d'armes parmi ceux-ci. Ces contrôles sont liés aux préoccupations légitimes des autorités concernant la lutte contre le terrorisme, la criminalité et le trafic d'armes. Ils sont également effectués afin de s'assurer que le voyageur respecte, en matière de détention d'armes, les législations nationales en vigueur.

Afin de pouvoir supprimer les contrôles aux frontières intérieures et donc d'assurer au citoyen européen le droit de voyager librement dans la Communauté sans formalités ni contrôles, il faut pouvoir assurer aux Etats membres que :

- le degré de protection contre le terrorisme et la criminalité ne sera pas diminué ;
- l'abolition des frontières intracommunautaires n'empêchera pas une application effective des législations nationales sur les armes.

Ce but est poursuivi de deux manières :

- d'une part il est clair que la sécurité en Europe dépendra de l'efficacité et de l'amélioration de la coopération entre les polices. C'est la tâche du groupe TREVI (voir point 8);

- il y a, d'autre part, la voie du rapprochement des législations des Etats membres sur les armes. Celui-ci devrait être opéré afin que chaque Etat membre ne se sente plus seulement responsable pour la sécurité sur son territoire mais également, par sa législation s'appliquant sur son territoire, pour la sécurité dans toute la Communauté.

Dans le même ordre d'idées, l'abolition des contrôles aux frontières intérieures devra être accompagnée d'un renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté.

Dans son Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur, la Commission a, en conséquence, prévu de présenter des propositions concernant le rapprochement des législations sur les armes (§ 55).

L'idéal serait une harmonisation complète des législations nationales sur les armes. Toutefois, la Commission a estimé, compte tenu de la grande diversité des règles techniques en la matière et de l'expérience acquise au niveau du Conseil de l'Europe, qu'une vraie harmonisation n'est actuellement pas réalisable. Seul semble être nécessaire, afin de rendre possible l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, un système qui permet de lier les procédures et règles nationales.

La Commission a, en conséquence, adopté le 28 juillet 1987 une proposition de directive du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes ²⁰.

Celle-ci interdit toute détention d'armes lors du passage d'un Etat membre à un autre. Des procédures spéciales pour le transfert définitif d'une arme à feu ou pour la détention d'une arme à feu par les voyageurs sont prévues. Les procédures à suivre dans ces cas permettent aux Etats membres

d'être informés de toute venue d'armes sur leur territoire et, dans certains cas, de pouvoir même faire dépendre d'une autorisation préalable l'arrivée de cette arme. Ces procédures permettent donc aux Etats membres d'appliquer leur propre législation sur les armes à l'égard des personnes en provenance d'un autre Etat membre.

Le 17.12.1987, le Comité économique et social a rendu un avis favorable qui souligne, cependant, que la directive devrait être accompagnée par des mesures complémentaires renforçant la coopération entre les services de police et de sécurité des Etats membres.

Le Parlement européen et le Conseil ont entamé depuis peu l'examen de cette proposition de directive mais il est encore trop tôt pour évaluer les possibilités d'une adoption rapide de celle-ci. Les discussions au Conseil ont porté sur son champ d'application (limitation aux personnes physiques ou inclusion des opérations commerciales; inclusion des armes blanches), une éventuelle harmonisation des catégories d'armes soumises à autorisation lors de leur déplacement et sur l'assouplissement des procédures imposées aux chasseurs et aux tireurs sportifs.

4.

Le rapprochement des législations sur les drogues

Dans son Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur, la Commission a indiqué quelle présentera des propositions concernant le rapprochement des législations en ce domaine.

Après un examen approfondi de la question, il s'est avéré que les législations des Etats membres sont déjà, dans les faits, très rapprochées du fait notamment de la Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants de 1961, ratifiée par les douze Etats membres, et de la Convention des Nations Unies sur les substances psychotropes de 1971, ratifiée par sept Etats membres et dont le contenu - les substances mises sous contrôle - est largement repris dans les législations des Douze.

Les différences entre les Etats membres se situent au niveau de la mise en oeuvre des politiques répressives. Certains estiment qu'il faudrait harmoniser les peines ou fixer des seuils minimaux de quantités saisies déclenchant des poursuites pénales. Ceci pose des problèmes constitutionnels (indépendance du pouvoir judiciaire) et présuppose en tout cas une attitude politique commune des Etats à l'égard des drogués (répression et/ou rééducation et réinsertion sociale) qui n'existe pas à l'heure actuelle.

La conclusion en est que, outre la nécessité d'une attitude commune vis-à-vis de la mise en oeuvre des législations sur les drogues, la suppression des contrôles aux frontières intérieures devra être accompagnée d'un renforcement sérieux des contrôles aux frontières extérieures (les stupéfiants sont presque tous importés à un moment ou l'autre dans la chaîne de transformation et "commercialisation"). En outre, une plus grande coopération entre les polices et les services douaniers des Etats membres est essentielle. Celle-ci est déjà coordonnée au sein du groupe "Pompidou" (établi au sein du Conseil de l'Europe), du groupe Trevi et, en ce qui concerne les douanes, dans le cadre des dispositions en matière d'assistance mutuelle.

Enfin, la Communauté participe avec les douze Etats membres à la préparation, dans le cadre des Nations Unies, d'un projet de convention contre le trafic illicite des stupéfiants. Il conviendrait que les Etats membres et, dans la mesure nécessaire, la Communauté ratifient la future convention.

5. La coordination des règles concernant le droit d'asile et le statut des réfugiés.

=====

L'adoption de règles communes s'impose pour trois raisons :

- l'abolition des contrôles aux frontières intérieures entraînera la libre circulation totale des personnes - quelle que soit leur nationalité - dans l'ensemble de la Communauté ;
- comme les contrôles aux frontières extérieures seront effectués pour le compte de tous les Etats membres, il importe de déterminer à l'avance à quel Etat membre incombe la responsabilité concernant le statut des demandeurs d'asile ;
- la forte augmentation des demandeurs d'asile enregistrée ces dernières années a démontré que des politiques isolées et non coordonnées ne sont pas de nature à endiguer cet afflux dans le respect des conventions internationales souscrites par les Etats membres.

C'est pourquoi, dans son Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur, la Commission a annoncé qu'elle présenterait en 1988 une proposition de directive qui devrait être adoptée en 1990.

Des travaux ont déjà été entrepris sur cette question dans d'autres enceintes (Conseil de l'Europe, Accord de Schengen) mais n'ont pas encore abouti à l'adoption d'actes juridiques.

Les Douze se sont également préoccupés du problème. A l'issue de la réunion que les Ministres chargés de l'Immigration ont tenue à Londres le 20 octobre 1986, le groupe ad hoc fut chargé d'examiner : "les mesures à prendre pour aboutir à une politique commune en vue de mettre fin à l'usage abusif du droit d'asile". Lors de leur réunion du 28 avril 1987 à Bruxelles, les Ministres sont convenus des mesures indispensables que les Etats membres devraient prendre en matière de responsabilité du transporteur, de lutte contre les filières, de procédure d'examen des demandes d'asile et des suites à donner à ces demandes.

Ces mêmes Ministres, lors de leurs réunions du 9 décembre 1987 à Copenhague et du 3 juin 1988 à Munich, ont fait un premier pas vers l'adoption d'un système régissant la responsabilité de l'Etat membre compétent pour examiner les demandes d'asile. Cette responsabilité devrait incomber à l'Etat membre qui a délivré un permis de séjour ou un visa aux demandeurs d'asile. Il a également été décidé que lorsque le demandeur d'asile a une famille (au sens strict du terme), la responsabilité de l'examen des demandes des membres de celle-ci incombe à ce même Etat. Les autres critères à adopter doivent encore faire l'objet de délibérations ultérieures.

Les travaux du groupe ad hoc Immigration se sont concentrés sur les sujets les plus brûlants. Cette contribution a été tout à fait précieuse (cf. échange d'informations, règles de responsabilité pour la détermination de l'Etat membre compétent pour examiner une demande d'asile) dans la mesure où, pour partie, elle comble une lacune sur un terrain pour lequel la Communauté n'a pas d'expérience. Au-delà, même si un accord politique peut être atteint sur les critères de détermination de la responsabilité, il n'y a pas encore d'accord sur l'instrument juridique qui pourrait contenir de telles règles. De plus, une réponse sur ce point n'est pas suffisante pour répondre à tous les

Problèmes posés par l'abolition des frontières intracommunautaires. Enfin, les discussions ont montré que, lorsque l'on dépasse le stade des principes pour s'attaquer à des dispositions opérationnelles, un accord semble plus difficile à atteindre.

C'est pourquoi, la proposition de directive annoncée par la Commission conserve tout son intérêt tant sur le plan des principes que sur celui de son contenu. Cette directive, devra couvrir les sujets suivants :

- détermination de l'Etat membre responsable pour l'examen des demandes d'asile : serait retenue la responsabilité de l'Etat membre qui a manifesté le premier son accord pour l'entrée sur son territoire du demandeur d'asile (autorisation de séjour, visa) ou par lequel il est entré dans la Communauté sous réserve de l'existence de liens familiaux ou culturels avec un autre Etat;
- conditions de circulation entre Etats membres du demandeur d'asile pendant l'instruction de sa demande : cette circulation serait subordonnée à l'autorisation des pays de départ et d'arrivée et ne pourrait être mise à profit pour transférer la responsabilité de l'examen de la demande d'asile;
- coordination des pratiques en matière d'octroi du statut de réfugié : il serait institué un Comité consultatif pour les questions relatives au droit d'asile chargé, par des avis généraux, d'induire un rapprochement progressif des pratiques nationales;
- l'éloignement des étrangers auxquels le statut de réfugié ou l'autorisation de séjour a été refusée à un autre titre non seulement de l'Etat membre qui a pris cette décision mais de l'ensemble des Etats membres de la Communauté;
- conditions de circulation des réfugiés reconnus : ratification par la Grèce et remise en vigueur par la France (qui en a suspendu l'application) de l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés du 20 avril 1959 (élaboré au sein du Conseil de l'Europe).

6. La coordination des politiques en matière de visas
=====

Une politique commune des visas ou au moins la coordination des politiques des Etats membres s'impose pour deux raisons :

1) du fait de la suppression des contrôles aux frontières intracommunautaires;

2) du fait de la nécessité corrélatrice de renforcer les contrôles aux frontières extérieures de la Communauté et de faire en sorte que ceux-ci valent pour l'ensemble des douze Etats membres.

C'est pourquoi, dans son Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur, la Commission prévoit de présenter en 1988 une proposition en la matière afin qu'elle puisse être adoptée par le Conseil en 1990.

Suite à leur réunion du 20 octobre 1986, les Ministres chargés de l'Immigration ont donné mandat au Groupe ad hoc de traiter notamment de l'harmonisation de la politique des visas.

Ces travaux ont fait l'objet de plusieurs réunions d'abord consacrées à des discussions générales peu concluantes et ensuite à l'harmonisation de la liste des Etats tiers dont les ressortissants doivent, ou ne doivent pas, être soumis à l'obligation de visa ainsi qu'à l'identification des autres questions qu'il est nécessaire de traiter.

Lors de leur réunion du 9 décembre 1987 à Copenhague, les Ministres ont abouti aux conclusions suivantes :

1) L'établissement d'une liste de pays dont les ressortissants sont soumis, à partir du 1er janvier 1988, à l'obligation de visa dans les douze Etats membres. Cette liste n'est en fait qu'une photographie de la situation existante.

2) La nécessité de réfléchir à l'établissement d'une liste "positive" d'Etats que les Douze ne soumettraient plus à l'obligation de visa. Ceci concerne les pays de l'AELE et les micro-Etats européens.

3) La suite des travaux devrait porter en priorité sur l'harmonisation des conditions d'octroi des visas parce qu'il ne sert à rien d'harmoniser la liste des Etats tiers soumis à visa si l'attitude des Etats membres n'est pas identique lors de l'examen des demandes de visas.

4) Les Etats membres se sont engagés, sauf urgence, à ne plus modifier sans consultation préalable leur politique sur les points ayant déjà fait l'objet d'un accord au niveau des Douze;

5) Les Ministres de l'Intérieur se sont mis d'accord à Munich pour ajouter sept pays à la liste à laquelle il est fait référence au point 1) ci-dessus.

Les travaux sur la politique des visas menés dans le cadre de ce Groupe ad hoc appellent les observations suivantes :

1) L'établissement de listes d'Etats à soumettre ou à ne pas soumettre à l'obligation de visa ainsi que les conditions d'octroi de ceux-ci relèvent essentiellement de la politique extérieure des Etats et l'on peut se demander si les instances de la Coopération politique européenne ne devraient pas être associées à ces travaux à un stade ultérieur compte tenu de leur compétence en ce domaine.

2) Les objectifs à viser pourraient s'inspirer du système instauré dans le Benelux et être basés sur les principes suivants :

- les Etats membres établiraient, avant le 31 décembre 1992, la liste exhaustive des Etats tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa. Cette liste serait revue périodiquement et à la demande de tout Etat confronté à des problèmes spécifiques;
- le visa délivré par un Etat membre serait en principe valable dans l'ensemble de la Communauté pendant 6 mois pour un séjour d'au maximum 3 mois. Ceci ne vise, par conséquent, que des séjours brefs, à caractère touristique par exemple;
- les Etats membres établiraient, avant la fin de 1992, une procédure d'information mutuelle sur les demandes de visa qu'ils reçoivent afin de permettre à un Etat membre de s'opposer : soit, à la validité du visa sur son territoire, étant entendu que ceci serait indiqué sur le visa, soit, à la délivrance du visa.
- les Etats membres établiraient entre eux une procédure d'information mutuelle concernant les décisions prises sur les demandes de visa afin d'éviter des demandes simultanées dans plusieurs Etats membres;
- les demandes de visa refusées pourraient être réintroduites après un délai de 6 mois.

Compte tenu de ces éléments, il n'apparaît pas nécessaire que la coordination des politiques des Etats membres en matière de visas - en particulier la liste des Etats dont les ressortissants y seront soumis et les conditions d'octroi de ceux-ci - fasse l'objet d'une proposition de directive de la Commission. En revanche, les Etats membres devront coordonner leurs politiques dans les enceintes appropriées : la réunion des Ministres chargés de l'immigration ou les instances de la Coopération Politique. En outre, il faut se rappeler que, par sa décision 88/384 du 8 juin 1988, la Commission a établi une information préalable et une procédure de consultation sur les politiques de migration en relation avec les pays tiers, les objectifs qui sont, notamment, de faciliter l'échange mutuel d'informations et l'identification des problèmes d'intérêt commun et, en rapport avec ces problèmes, de faciliter l'adoption d'une politique commune par les Etats membres particulièrement en ce qui concerne les instruments internationaux relatifs aux questions de migration, et, enfin, d'examiner la possibilité de mesures, qui pourraient être prises par la Communauté ou les Etats membres, afin d'aboutir à des progrès en vue d'une harmonisation des législations nationales sur les étrangers.

Si la Commission constatait l'absence de progrès au niveau intergouvernemental, elle pourrait toujours revoir sa position actuelle afin d'éviter la remise en cause des objectifs fixés à l'horizon 1992.

7. La coordination des règles concernant l'extradition

Dans la perspective de la suppression des frontières intérieures à l'horizon 1992, il est nécessaire de coordonner les règles concernant l'extradition afin d'éviter que les délinquants ne puissent profiter de l'absence de contrôles aux frontières pour commettre une infraction dans un Etat et se réfugier dans un autre Etat où, par hypothèse, ils ne seraient ni jugés ni extradés.

Le Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur prévoit qu'une proposition de directive de la Commission sera transmise au Conseil en 1989 pour que celui-ci puisse l'adopter en 1991.

Une convention européenne d'extradition a été conclue au sein du Conseil de l'Europe (Paris - 13.12.57). Elle a été complétée par 2 protocoles additionnels (Strasbourg - 15.10.75 et Strasbourg - 17.3.78). L'état des signatures et des ratifications par les Etats membres de la CEE est le suivant :

- Convention

- . Ont ratifié : Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas.
- . Ont signé : Belgique, Portugal.
- . N'a pas signé : Royaume-Uni.

- Protocole n° I

- . Ont ratifié : Danemark, Espagne, Pays-Bas.
- . Ont signé : Grèce, Luxembourg, Portugal.
- . N'ont pas signé : Belgique, Allemagne, France, Irlande, Italie, Royaume-Uni.

- Protocole n° II

- . Ont ratifié : Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas.
- . Ont signé : Allemagne, Grèce, Portugal.
- . N'ont pas signé : Belgique, France, Irlande, Luxembourg, Royaume-Uni.

Contenu de la convention et des 2 protocoles additionnels

Donnent lieu à extradition les faits punis dans le pays requis et le pays requérant d'une peine d'un maximum d'au moins 1 an à condition que la peine infligée soit d'au moins 4 mois.

Toute Partie Contractante peut exclure certaines infractions couvertes au paragraphe précédent du champ d'application de la convention.

Il n'y a pas d'extradition :

- 1) si l'Etat requis considère que l'infraction est politique ou basée sur des considérations touchant à la religion, à la race ou à la nationalité. Ne sont pas considérées comme politiques :

- les atteintes à la vie des Chefs d'Etat et des membres de leur famille;
- les crimes contre l'humanité;
- certaines infractions graves aux Conventions de Genève sur le droit de la guerre.

en cas d'infractions militaires.

Il n'y aura extradition en matière fiscale que si les faits correspondants dans l'Etat requérant et l'Etat requis à une infraction de même nature.

Tout Etat peut refuser d'extrader ses nationaux mais, si l'Etat requérant le demande, il devra faire en sorte que les poursuites judiciaires soient exercées sur son territoire.

Il y a ensuite des dispositions particulières concernant :

- le lieu de perpétration de l'infraction,
- les poursuites en cours dans l'Etat requis pour les mêmes faits,
- ne bis in idem : les Etats membres de la CEE ont conclu, dans le cadre de la CPE, le 25.5.87, une convention à ce sujet,
- les effets d'une prescription,
- les jugements rendus par défaut,
- la peine capitale : l'Etat requis peut refuser l'extradition si l'Etat requérant ne lui donne pas l'assurance que celle-ci ne sera pas exécutée si elle est susceptible de l'être,
- la procédure à suivre :
 - requêtes et pièces à l'appui
 - complément d'informations
 - "spécialité" de l'extradition
 - arrestation provisoire
 - concours de requêtes
 - remise de l'extradé
 - remise ajournée ou conditionnelle
 - remise d'objets
 - transit.

Les Parties Contractantes ont la possibilité d'émettre des réserves à propos de toute disposition.

La convention abroge les accords bilatéraux entre Parties Contractantes. Celles-ci ne pourront plus conclure entre elles que des accords complétant ou facilitant l'application de la convention. Si les relations entre deux Parties Contractantes sont régies par une loi uniforme, celle-ci pourra prévaloir sur la convention.

Depuis plusieurs années, le Groupe Coopération Judiciaire en matière pénale de la coopération politique traite ce dossier sur base de 2 axes de travail :

a) Harmonisation (et suppression) des réserves émises par les Douze à la convention européenne d'extradition.

b) Simplification des procédures en matière d'extradition : Au début de 1987, la Présidence belge a présenté un projet d'accord visant, entre les Etats membres des Communautés européennes, la simplification et la modernisation des modes de transmission des demandes d'extradition : l'accord vise à la suppression de la voie diplomatique et à l'utilisation de moyens modernes de transmission tels que télécopie au besoin en utilisant les moyens cryptographiques.

Lors de leur réunion du 25.5.87, les Ministres chargés de l'Immigration ont adopté le texte suivant :

"d) Simplification et modernisation des modes de transmission des demandes d'extradition.

Estimant nécessaire d'écarter autant que possible les risques de non-respect des délais impératifs de communication des pièces d'extradition qui motive à lui seul un refus d'extradition, les Ministres ont examiné les possibilités de simplifier et moderniser les procédures d'extradition.

Ils ont pris connaissance d'un projet d'accord en la matière élaboré à l'initiative de la Présidence belge, projet d'accord dont l'étude sera approfondie sous la Présidence danoise".

Il convient, en conséquence, de relancer les travaux réalisés dans le cadre de la CPE afin de veiller à ce que la convention du Conseil de l'Europe et ses protocoles additionnels entrent pleinement en application entre les Douze avant 1991. Une directive ne semble cependant pas nécessaire pour réaliser l'objectif de suppression des contrôles aux frontières intracommunautaires. La Commission n'exclut, cependant, pas de revoir sa position si des progrès significatifs n'étaient pas réalisés au sein des instances de la C.P.E.

8. La lutte contre le terrorisme et la criminalité internationale
=====

La libre circulation découlant de l'abolition des contrôles aux frontières ne doit pas avoir pour résultat un accroissement des actes de terrorisme ou de la grande criminalité. La recrudescence de ceux-ci ces dernières années (cf. notamment le trafic de drogue et la violence dans les stades sportifs) a démontré que doit également être mis en place un "espace de mobilité" parallèlement à un "espace de liberté"..

A cet effet, les Douze ont intensifié la collaboration de leurs services compétents en la matière. Cette coopération de nature confidentielle a essentiellement lieu au sein de groupes techniques et fait l'objet de rencontres ministérielles régulières au sein du groupe TREVI.

Compte tenu de la nature internationale du terrorisme et de la grande criminalité, des contacts ont été noués par la Troïka du groupe TREVI avec les autorités d'Etats tiers (voir point 10 ci-dessous).

En outre, dans le cadre de la Coopération Politique Européenne, un groupe de travail coordonne la collaboration dans la lutte contre le terrorisme international.

Cette mise en place d'un espace de sécurité et de mobilité est l'une des caractéristiques essentielles qui prouvent la faisabilité de l'abolition des contrôles aux frontières. Le but est d'éviter de créer des problèmes nouveaux de sécurité en substituant aux contrôles traditionnels aux frontières des moyens de collaboration nouveaux et plus performants pour assurer plus efficacement la prévention et la répression de la criminalité et du terrorisme international. L'abolition des contrôles des personnes aux frontières intérieures doit donc être instituée parallèlement aux efforts visant à la mise en place d'un nouvel espace de sécurité et de mobilité.

Les Douze doivent donc poursuivre activement leurs travaux au sein du Groupe de TREVI dans la perspective de la suppression des frontières intracommunautaires le 31 décembre 1992.

9. Renforcement de la coopération judiciaire en matière pénale
=====

Dans le cadre des travaux des Ministres chargés de l'Immigration, la Présidence allemande a soumis aux délégations un document⁴ soulignant la nécessité d'élargir et de faciliter l'assistance juridique internationale dans le domaine des affaires pénales ce qui implique :

- la ratification sans réserves de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 ;

- la ratification sans réserves de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et l'allègement des procédures (v. point 7 ci-dessus);

- la ratification de la convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs du 28 mai 1970 ;

- la mise au point d'une nouvelle convention sur la transmission des poursuites répressives ;

- une réglementation relative à la surveillance transfrontière des personnes.

La solution de ces différentes questions n'est pas absolument nécessaire pour aboutir à l'abolition des frontières intracommunautaires mais il est indéniable que le renforcement de la coopération en matière pénale permettrait de mettre en oeuvre un ensemble de mesures d'accompagnement visant à combler les lacunes pouvant naître dans le domaine pénal du fait de l'abolition des frontières communautaires.

Les propositions faites dans la note précitée de la Présidence allemande ont fait ou font l'objet de discussions au sein du Groupe de coopération judiciaire en matière pénale de la C.P.E.

La Commission insistera au sein de ce Groupe pour que les propositions de la Présidence allemande soient traitées par priorité au cours des prochaines réunions.

⁴ Document SN/553/88 (WGI 227)

10. Renforcement des contrôles aux frontières extérieures
=====

La réalisation des contrôles aux frontières extérieures - qui constitue un élément fondamental en vue de la suppression des frontières intracommunautaires - fait notamment l'objet des travaux des Ministres chargés de l'Immigration. En effet, ceux-ci portent, en particulier, sur :

- les contrôles d'identité à effectuer aux frontières terrestres;
- la question délicate des contrôles à effectuer aux frontières portuaires et aéroportuaires extérieures (notamment la définition de ces dernières);
- la surveillance des frontières terrestres et maritimes en dehors des postes-frontières;
- la lutte contre les faux documents.

D'autre part, certaines autres mesures évoquées aux points précédents de la présente note contribuent également à la réalisation de cet objectif : la coopération douanière (lutte contre le trafic de la drogue), la collaboration en matière de délivrance de visas, les activités du Groupe Trevi.

A ce stade, il n'apparaît pas nécessaire de proposer une directive traitant spécifiquement de toutes ces questions mais la Commission pourrait ultérieurement revoir sa position en fonction du développement des travaux entrepris au niveau intergouvernemental; de plus, elle envisage de présenter si nécessaire une proposition relative aux critères permettant de déterminer dans quelle mesure un port ou un aéroport constitue ou non une frontière intracommunautaire où doit être supprimé tout contrôle des personnes.

Il est important de progresser rapidement sur ce dernier point afin d'éviter que des investissements non conformes à ces objectifs soient décidés au cours des prochains mois et afin de mettre en place les infrastructures nécessaires en temps utile.

ANNEXE 7

**Résolution du Parlement européen du 23 novembre 1989 sur
la signature du protocole additionnel à l'accord de
Schengen**

Jeudi, 23 novembre 1989

4. demande à la Commission et au Conseil de faire exécuter immédiatement l'arrêt de la Cour de justice en date du 25 mai 1985, dans l'affaire 13/83, en tenant compte de sa prise de position en faveur d'un parallélisme entre les mesures de libéralisation et d'harmonisation en matière de transports contenue dans sa résolution du 12 septembre 1986 sur le même sujet (1).
5. invite notamment la Commission à présenter sans délai les propositions complémentaires qui s'imposent pour la mise en œuvre du principe de territorialité en matière d'imposition des véhicules lourds alors que le délai du 1^{er} juillet 1989, fixé par le Parlement, est déjà dépassé;
6. rappelle avec insistance la demande adressée au Conseil, dans son avis précité du 23 mai 1989 de statuer avant le 31 décembre 1990 sur l'imputation des coûts d'infrastructure d'après les modalités fixées par le Parlement et d'instaurer une véritable politique européenne des structures en matière de transport;
7. invite la Commission et le Conseil à intensifier leurs efforts en vue d'harmoniser, sur l'ensemble du territoire de la Communauté, les conditions de fonctionnement régissant le secteur des transports routiers;
8. charge son Président de transmettre la présente résolution à la Commission, au Conseil ainsi qu'au gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

(1) JO n° C 255 du 12.9.1986, p. 227

b) doc. B3-583/89

RESOLUTION

sur la signature du protocole additionnel à l'Accord de Schengen

Le Parlement européen,

- vu les préambules du traité CEE et de l'Acte unique européen qui confirment explicitement et respectivement le respect des principes de la charte internationale des droits de l'homme des Nations unies et de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que le respect du droit,
 - vu l'article 5 du traité qui dispose que les Etats membres s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité,
 - vu l'article 229 du traité qui dispose que la Commission est chargée d'assurer toutes liaisons utiles avec les organes des Nations unies,
 - vu la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole additionnel de 1967 signé et ratifié par tous les Etats membres, notamment le préambule et les articles 31, 33 et 35 de la Convention de 1951 ainsi que l'article 8 des Statuts du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui, tous, prévoient la coopération avec le HCR pour les questions relatives aux réfugiés,
 - vu l'annexe 9 de la Convention de Chicago de 1944 sur l'aviation internationale qui interdit de frapper d'une amende les compagnies aériennes transportant des passagers ne disposant pas de documents adéquats,
 - vu l'article 169 du traité qui confirme le rôle de la Commission en tant que gardienne du traité,
- A. conscient que la hâte mise à signer le Protocole additionnel à l'Accord de Schengen le 15 décembre 1989 constitue une tentative visant à éviter un débat parlementaire et public sur une question vitale pour l'Europe que nous voulons créer et pour la protection juridique et les droits fondamentaux des personnes vivant dans la Communauté européenne.

- B. préoccupé par le fait que le Protocole additionnel à l'Accord de Schengen pourrait avoir un effet négatif sur les réfugiés et les travailleurs migrants en renforçant les restrictions déjà considérables appliquées à ces personnes, en leur imposant la législation de l'Etat le plus restrictif en ce qui concerne l'entrée dans les cinq Etats concernés.
- C. préoccupé par le fait que les ressortissants de pas moins de 98 pays auront besoin d'un visa pour entrer dans les Etats signataires de l'Accord de Schengen.
- D. considérant que le Protocole additionnel à l'Accord de Schengen pourrait entraîner l'octroi de compétences incontrôlées à la police susceptibles d'aboutir à des actes arbitraires et à des collectes d'informations.
- E. préoccupé par le fait que le protocole additionnel à l'Accord de Schengen met en danger la protection juridique, le droit à la défense et le droit à la vie privée des individus.
- F. préoccupé par le fait que les discussions secrètes, sans contrôle démocratique parlementaire sur des questions de police, de sécurité intérieure et extérieure et d'immigration, qui intéressent au premier chef les réfugiés, par des Etats membres agissant en dehors du cadre des institutions européennes dans des forums tels que Schengen, TREVI et le groupe ad hoc sur l'immigration, violent les conventions susmentionnées et les principes démocratiques.
- G. considérant le Livre blanc de la Commission approuvé par les gouvernements des Etats membres prévoit l'élaboration d'un projet de directive sur «la coordination des législations relatives au droit d'asile et au statut des réfugiés», confirmant ainsi implicitement ses compétences en la matière.
- H. considérant que l'inclusion de politiques liées aux questions de sécurité intérieure, visas, droit d'asile et statut des réfugiés dans la liste des mesures fondamentales à mettre en œuvre par le groupe des coordinateurs créé à l'initiative du Conseil européen de Rhodes en décembre 1988 implique la réaffirmation des compétences de la Commission en la matière.
- I. préoccupé par le fait que les propositions adoptées par les Etats signataires de l'Accord de Schengen seront probablement adoptées par le reste de la Communauté après 1992.
- J. prenant acte de la résolution du Conseil des Barreaux et des sociétés de juristes de la Communauté européenne du 28 octobre 1989 qui indique que les «innovations» du Protocole additionnel à l'Accord de Schengen ne garantissent pas la protection juridique ou l'assistance judiciaire des citoyens:
 - 1. demande aux gouvernements des Etats membres d'associer et d'informer leurs parlements nationaux, et à la Commission d'associer et d'informer le Parlement européen, par l'intermédiaire de sa commission juridique et des droits des citoyens, sur toutes les questions relevant de l'Accord de Schengen et du Protocole additionnel à cet Accord;
 - 2. invite en attendant les gouvernements des cinq Etats signataires de l'Accord de Schengen à ne pas signer le Protocole additionnel avant que cette information soit donnée et qu'il soit établi que les craintes précitées sont dénuées de fondement;
 - 3. demande à la Commission d'assumer ses responsabilités dans ce domaine, de contacter les Etats membres concernés en invoquant l'article 169 du traité et d'associer pleinement le HCR à toutes les mesures prises;
 - 4. charge son Président de transmettre la présente résolution à la Commission, au Conseil, aux gouvernements et aux parlements des Etats membres, au Conseil de l'Europe et au HCR.

ANNEXE 8

**Résolution du Parlement européen du 14 mars 1990 sur la
libre circulation des personnes dans le marché intérieur**

Jeudi, 14 mars 1990

8. Libre circulation des personnes

— résolution commune remplaçant les doc. B3-291, 300 et 310/90

RESOLUTION

sur la libre circulation des personnes dans le marché intérieur

Le Parlement européen,

- se référant à la déclaration du Conseil européen réuni les 25 et 26 juin 1984 à Fontainebleau concernant la suppression des formalités de police et de douane aux frontières intérieures pour le transport des personnes et des marchandises, à l'adoption du Livre blanc par le Conseil européen de Milan, en juin 1985, et à la mise en place du «groupe des coordinateurs» par le Conseil européen de Rhodes, en décembre 1988, ainsi qu'au document de Palma de Majorque,
- vu les articles 8 A, 100 et 229, ainsi que l'article 169 du traité instituant la CEE,
- vu l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à l'élimination progressive des contrôles aux frontières communes des cinq Etats signataires,
- vu notamment la proposition annoncée dans le Livre blanc sur le marché intérieur, relative à une directive coordonnant les dispositions afférentes au droit d'asile et au statut de réfugié pour 1988, ainsi que la proposition annoncée concernant une directive coordonnant les politiques nationales en matière de visas pour 1990,
- rappelant ses résolutions du 12 mars 1987 sur le droit d'asile ⁽¹⁾ et du 23 novembre 1989 sur l'accord complémentaire de Schengen ⁽²⁾,
- vu la convention de Genève de 1951 sur les réfugiés et le protocole additionnel de New York de 1967,
- A. considérant que l'Europe des citoyens est un élément indispensable du marché intérieur et de toute l'intégration communautaire,
- B. considérant que l'Europe des citoyens consiste, à un niveau élémentaire, dans la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures, suppression qui devrait déjà être chose faite,
- C. soulignant que l'accord de Schengen n'a de sens que comme étape préliminaire à la libre circulation des personnes, qui doit être réalisée au plus tard pour le 1^{er} janvier 1993,
- D. considérant la non-signature, le 14 décembre 1989, du projet d'accord additionnel portant application de l'accord de Schengen, et considérant que celle-ci est due à des réserves nationales importantes, non seulement pour les Etats signataires de l'accord de Schengen, mais pour tous les Etats membres,
- E. considérant que la création des systèmes communs d'information requis par la libre circulation des personnes ne doit porter atteinte ni aux libertés individuelles ni au respect de la vie privée des personnes,
- F. soulignant que les Etats membres s'occupent, à des niveaux divers, de la mise en place de la libre circulation des personnes: au niveau du Benelux, dans le cadre de l'accord de Schengen, au sein des groupes de travail Trevi et Pompidou, au sein du «groupe des coordinateurs», au sein du groupe institué par le Sommet de Strasbourg en 1989 pour la lutte contre la drogue, voire dans le cadre de la coopération politique européenne, sans que le Parlement européen, ni d'ailleurs les parlements nationaux ou les citoyens de la Communauté européenne, soient informés de ces activités et de leurs résultats;

⁽¹⁾ JO n° C 99 du 13.4.1987, p. 167

⁽²⁾ JO n° C 323 du 27.12.1989, p. 98

1. invite la Commission, le Conseil et les Etats membres à rester tant que possible dans les limites des compétences de la Communauté pour mettre en place l'Europe des citoyens en utilisant les bases juridiques et les mécanismes de légitimation de la Communauté;
2. demande instamment à la Commission et au Conseil de prendre les initiatives qui s'imposent pour que la libre circulation des personnes soit réalisée au 31 décembre 1992;
3. propose à cette fin sa collaboration et son soutien;
4. demande en particulier à la Commission de présenter enfin les propositions annoncées sur le droit d'asile et le droit des visas, d'en promouvoir l'adoption, de cesser de prêter la main à des activités gouvernementales contraires au traité lorsqu'elles relèvent du domaine de compétences de la Communauté, de ne pas s'associer au bradage des compétences communautaires et de se rappeler qu'elle doit être la gardienne des traités;
5. invite le Conseil, conformément aux déclarations du Conseil européen de Milan, en juin 1985, à adopter enfin dans la version retenue par le Parlement européen la proposition de la Commission relative à l'élimination progressive des contrôles aux frontières intérieures, proposition que le Conseil, à juste titre, estimait urgente à l'époque;
6. insiste pour que les principes d'une politique communautaire des Etats membres en matière d'asile, énoncés dans sa résolution susmentionnée du 12 mars 1987, soient mis en œuvre;
7. souligne la nécessité de garantir le respect des droits de l'homme sur le plan communautaire, parallèlement au développement de la coopération entre les services de police et des échanges d'information;
8. demande à la Commission d'étudier les répercussions de l'ouverture des frontières entre les Etats du Benelux, d'exploiter l'expérience acquise dans l'application des accords internationaux sur la coopération transfrontalière des services de police, de faire le bilan des récents arrangements en matière d'asile et de visa et d'en informer le Parlement européen d'ici le milieu de 1990;
9. charge sa commission compétente d'établir également un rapport sur la libre circulation des personnes et la sécurité intérieure et demande au Conseil et à la Commission de tenir compte des propositions qu'il fera dans ce domaine;
10. invite la Commission et le Conseil à l'informer régulièrement et en toute transparence des travaux du «groupe des coordinateurs» et des autres groupes de travail compétents;
11. invite enfin la Commission à présenter au Conseil, et à lui-même, le cas échéant, toute proposition ultérieure nécessaire concernant des règlements et directives relatifs à la libre circulation des personnes, aux visas, à la détermination de l'Etat responsable en cas de demande d'asile, à la communication des dossiers de poursuites pénales et au versement d'allocations d'entretien pour les mineurs;
12. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et aux gouvernements et parlements des Etats membres.

ANNEXE 9

**Communication de la commission politique du Parlement
européen du 22 octobre 1991 sur la libre circulation des
personnes dans la Communauté**

PARLEMENT EUROPÉEN

COMMISSION POLITIQUE

COMMUNICATION AUX MEMBRES

Objet : Libre circulation des personnes dans la Communauté

Les Membres trouveront en annexe une note d'information établie par Mme VAN PUTTEN, rapporteur pour avis de la commission politique, sur une rencontre qui a eu lieu le 18 septembre 1991 entre une délégation du Parlement européen et M. FISCHBACH, ancien président en exercice du Conseil, sur le bilan de la présidence luxembourgeoise en matière de liberté de circulation des personnes.

22 octobre 1991

Au cours de la rencontre du 18 septembre entre une délégation du Parlement européen (1) et M. FISCHBACH, ancien président en exercice du Conseil, ce dernier a fait le bilan de la présidence luxembourgeoise en matière de libre circulation des personnes dans la Communauté.

Il a rappelé qu'il avait mis sur la table des ministres, au mois de juin, un projet de Convention sur le franchissement des frontières extérieures de la Communauté et que ce texte n'a pas été accepté en raison d'un désaccord anglo-espagnol portant sur Gibraltar.

Il a souligné aussi qu'avant la fin juin 1992, les Etats devront adopter une autre Convention sur la protection des données informatisées à caractère personnel.

Il a rappelé les efforts de la présidence luxembourgeoise en matière de politique des visas (coordination des politiques nationales en la matière, pour aboutir ensuite à un visa uniforme) ainsi qu'en matière de droit d'asile. En outre, dans le cadre de la lutte contre la drogue (groupe CELAD), il est envisagé de créer un observatoire européen pour la lutte contre la drogue.

En matière de coopération des polices (Groupe TREVI), M. FISCHBACH a rappelé la nécessité d'harmoniser les procédures de contrôle aux frontières extérieures de la Communauté ainsi qu'aux frontières intérieures (mise en place d'un système informatique) et de régler les problèmes liés au droit de suite et à la coopération transfrontalière.

La délégation du Parlement européen a mis en exergue

- le déficit démocratique dans les matières relevant des Conventions de Schengen (libre circulation) et de Dublin (droit d'asile) et donc la nécessité de prévoir, dans le cadre du futur Traité, les compétences communautaires y afférentes,
- l'articulation de ces Conventions et des autres actions relevant de la coopération intergouvernementale avec les travaux menés au sein du Conseil de l'Europe,
- le problème de l'immigration (notamment en provenance des pays de l'Europe centrale et orientale, de l'URSS et d'Afrique du Nord) ainsi que la difficulté de faire face à l'immigration clandestine dans certains pays. A cet égard, les Membres ont rappelé le lien existant entre sous-développement ou développement insuffisant et émigration et ont souligné la responsabilité de la Communauté pour favoriser le développement des pays fournisseurs de main-d'oeuvre.

1) La délégation était composée des parlementaires ci-après :

M. Alber : vice-président du Parlement européen
Mme Vayssade : 1er vice-président de la commission juridique
M. Speroni : 3e vice-président de la commission juridique
Mme Van Putten : rapporteur de la commission politique
Mme Catasta : Membre de la commission des affaires sociales

- les difficultés de la mise en oeuvre du Système Informatique Schengen (SIS) et le problème de l'interprétation de certaines conventions, comme celle de Dublin, en raison des différences à la fois dans les cultures et les concepts juridico-politiques,
- l'idée du président de la Commission, M. Delors, d'établir une Charte de l'immigration indiquant les droits et obligations des immigrés,
- la nécessité du Trilogue Parlement/Conseil/Commission sur toutes ces matières (libre circulation, immigration, droit d'asile, lutte contre la drogue, coopération policière).

Pour M. FISCHBACH, le thème de l'immigration devrait être repris dans le futur Traité sur l'Union politique. Le problème majeur actuellement en discussion est celui de la libre circulation des citoyens de pays tiers à l'intérieur de la Communauté : les Etats membres ont à cet égard des approches philosophiques divergentes. Cependant, un accord sur ce sujet a été trouvé avec les pays nordiques. M. FISCHBACH a rappelé aussi que le Chancelier KOHL a lancé l'idée d'une police européenne (EUROPOL).

ANNEXE 10

**Communication de la Commission au Conseil et au
Parlement européen du 11 octobre 1991 sur l'immigration**

GROUPE AD HOC IMMIGRATION

AD HOC GROUP IMMIGRATION

Bruxelles, le 11 octobre 1991
SN 3436/91 WGI 885

CONFIDENTIEL

Objet : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement
européen sur l'Immigration

Les délégations voudront bien trouver en Annexe le texte
provisoire du document cité en objet.

ANNEXE

COM (91) 1855

TEXTE PROVISoire

COMMUNICATION DE LA COMMISSION -
AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPEEN
SUR L'IMMIGRATION

I. INTRODUCTION

1. La prise de conscience de la réalité de l'immigration et du rôle non négligeable que celle-ci avait joué dans la croissance économique de l'après-guerre, date des années 1980. Progressivement les pouvoirs publics ont constaté qu'il était désormais nécessaire de traiter de l'immigration de manière plus explicite que par le passé, pour connaître une certaine efficacité.

La fin de cette décennie est aussi caractérisée par la dimension européenne que ce problème a progressivement acquise. Le Conseil européen a traité de cette matière à échéance régulière (Hanovre 1988, Strasbourg 1989, Rome 1990, Luxembourg 1991). Le Parlement européen a également accordé une attention à ce sujet, notamment dans le rapport de M. MALANGRE adopté en septembre 1991. C'est ainsi que s'est imposée l'idée selon laquelle il n'était désormais plus possible d'agir de manière isolée, mais qu'il devenait indispensable de recourir à une analyse commune, voire à des initiatives conjointes, gage d'efficacité.

Une sensibilité accrue de l'opinion publique.

2. La constante pression démographique du Sud ainsi que l'émergence d'un foyer potentiel d'émigration en Europe centrale et orientale coïncidant avec la réalisation du marché intérieur, impliquant la libre circulation des personnes, a renforcé la sensibilité de l'opinion publique aux problèmes d'immigration. En effet, dans une Communauté où le contrôle des personnes aux frontières intérieures sera aboli, il est essentiel que cette nouvelle liberté ne puisse être détournée de son objectif, pour contourner le système juridico-administratif mis en place pour maîtriser l'immigration. La Communauté a un devoir d'agir pour que la réalisation de ses objectifs propres soit possible, tout en demeurant compatible avec l'équilibre économique et social des sociétés des Etats membres.

3. Le malaise croissant ressenti par l'opinion publique provient du paradoxe qui caractérise l'immigration. Depuis l'arrêt officiel depuis le milieu des années 1970 de l'immigration légale permanente dans la plupart des Etats membres, celle-ci demeure. Les faits viennent démentir le discours politique, qui se trouve de plus en plus déphasé par rapport aux réalités. Cette réalité traduit le caractère subi d'une immigration, dont on ne maîtrise pas toutes les dimensions. A cet égard, les problèmes d'intégration des immigrés légalement installés dans les Etats membres sont particulièrement révélateurs. En effet, une société ne peut se permettre de tolérer une ligne de fracture, conduisant à exclure une partie de la population. Il y a un impératif social pour maintenir l'équilibre de nos sociétés.

L'attention de l'opinion publique se polarisant sur l'arrivée de nouveaux immigrants, une action sur les flux migratoires est le complément de toute politique d'intégration conforme aux traditions des Démocraties occidentales. Cette double exigence se produit dans un contexte international qui ne permet pas toujours de privilégier la sérénité, alors même que la structure de l'immigration a profondément changé.

Le changement structurel de l'immigration.

4. Dans les années 50 et 60, l'approche des Etats membres était d'avoir recours de manière constante et renouvelée à une immigration de main-d'oeuvre. La motivation était essentiellement économique. Sa durée dans le temps était présumée éphémère. En effet, il ne s'agissait que de répondre aux besoins des pays d'accueil et non pas de résoudre des déséquilibres structurels qui pouvaient affecter les pays d'émigration. C'est pourquoi, aucune intention délibérée de peuplement n'animait ces politiques, comme dans d'autres pays (Etats-Unis, Israël, etc ...). L'immigration n'était pas envisagée comme un phénomène dont les effets se feraient aussi sentir à long terme.

5. Dans les années 1980, un double phénomène a affecté les données structurelles de l'immigration et en a durablement transformé les caractéristiques :

- D'une part, sous l'effet de la crise économique qui a suivi les chocs pétroliers induisant un chômage beaucoup plus important que par le passé, le contrôle de l'immigration a pu apparaître comme un moyen de répondre aux problèmes économiques des sociétés occidentales. C'est ainsi que progressivement l'immigration légale permanente pour raisons économiques a été arrêtée dans la plupart des Etats membres. Ainsi naissait le discours officiel de la fin de l'immigration.

- D'autre part, le maintien d'exceptions humanitaires (droit d'asile et regroupement familial) apportait un double démenti au discours officiel :

- dans une mesure certes limitée, l'immigration demeurait possible, puisque des procédures spécifiques comme le droit d'asile ont progressivement été utilisées par des émigrants potentiels à des fins différentes de celles pour lesquelles elles avaient été conçues à l'origine;

- la pratique du regroupement familial ainsi que l'émergence d'une seconde génération souvent née sur place, a progressivement transformé cette immigration de main d'oeuvre en une immigration de peuplement. Cette transformation profonde de la structure de l'immigration oblige à une révision de l'attitude des pouvoirs publics qui doivent faire face à une situation d'une autre nature.

Par ailleurs, une certaine immigration irrégulière se maintient en mettant à profit une entrée régulière sur le territoire des Etats membres, mais qui se prolonge au-delà de la période autorisée. L'immigration clandestine dès le passage de la frontière joue un rôle moindre. Enfin, certains Etats membres doivent faire face à des poussées migratoires soudaines et importantes (p.e. l'exode des ressortissants Albanais vers l'Italie et la Grèce), qui dépassent ce cadre d'analyse traditionnel. Ces mouvements de populations non réglementés juridiquement, sont traités au cas par cas.

6. Le lien qui progressivement s'est établi entre immigration au sens large et droit d'asile a donné naissance au sentiment que le recours sans cesse croissant au droit d'asile devenait une voie parallèle mais légale d'immigration. En effet, l'exercice de ce droit souffre d'une procédure inadaptée pour faire face à la multitude de demandes actuelles. Les effets pervers ainsi induits dénaturent la spécificité du droit d'asile. Cette dangereuse dérive risque d'occulter les fondements humanitaires du droit d'asile, que nos sociétés doivent maintenir intacts.

La Commission considère essentiel de s'opposer à cette assimilation abusive. C'est pourquoi, elle transmet parallèlement au Conseil et au Parlement européen une communication séparée sur le droit d'asile, traitant de ce sujet en tant que tel. Elle suggère les domaines dans lesquels une plus grande coopération et une certaine harmonisation entre Etats membres serait de nature à sauvegarder l'essence même de ce droit, pour éviter que son exercice dans la pratique ne conduise à le confondre avec l'immigration.

7. Les flux migratoires se sont aussi étendus dans l'espace. Ce ne sont plus seulement les Etats membres les plus industrialisés du Nord qui sont des pays d'immigration, mais aussi dans les dernières années ceux du Sud, qui étaient traditionnellement des pays d'émigration. Ainsi, à part l'Irlande, tous les Etats membres sont confrontés à l'immigration. Les politiques nationales traditionnelles, qui ont consisté en règle générale à accompagner et à gérer l'immigration n'apparaissent plus à même pour apporter des réponses satisfaisantes à des problèmes qui désormais se posent à presque tous les Etats membres et sont dès lors d'une autre nature.

Le contexte international.

8. Ce changement structurel se produit dans un contexte international, qui de manière diffuse alimente une certaine inquiétude. La pression démographique, en particulier des pays du Sud, joue à cet égard un rôle déterminant. Certains pays avec lesquels il existe déjà une tradition migratoire (pays du bassin méditerranéen, anciennes colonies) ont désormais implicitement intégré dans leurs politiques de développement la possibilité d'une émigration, comme contribution à leurs problèmes économiques structurels. Au travers de cette question se trouve posée la problématique des rapports Nord-Sud, des rapports entre ces pays et le monde industrialisé. La pression démographique en provenance de ces pays est aussi fonction de l'issue de leurs politiques de développement.

9. Les récentes évolutions au sein de l'Europe n'ont fait que renforcer la sensibilité des Etats membres. La libération de l'Europe Centrale et Orientale a donné naissance à des phantasmes, quant aux effets que pourrait recouvrir la liberté de voyager en Europe que redécouvraient des peuples qui en avaient été privés pendant 40 ans. Les difficultés qu'engendrent la transition vers une économie de marché et un Etat de Droit illustrent cette tendance, qui procède de la simplification abusive : futur chômeur implique émigrant potentiel. Cette évolution a eu un double effet :

- d'une part, en règle générale les ressortissants de ces pays ne peuvent plus, comme auparavant, bénéficier du droit d'asile pour s'installer dans un Etat membre, parce qu'heureusement les causes de persécution dans leur pays d'origine ont disparu;
- d'autre part, les nouvelles libertés conquises en Europe Centrale et Orientale peuvent conduire à une volonté d'émigration d'une telle ampleur que les structures économiques et juridiques des pays d'accueil ne peuvent plus satisfaire.

L'effondrement de l'Empire soviétique et le brutal réveil des nationalités (dont certaines peuvent compter sur une diaspora) introduit un élément d'incertitude supplémentaire. L'inconscient collectif est de plus en plus pénétré de ces événements où l'incertitude cède vite le pas à la crainte. La nouvelle donne issue des événements d'août 1991 à Moscou, oblige à une réponse qui ne peut plus se limiter à gérer l'immigration dans le pays d'accueil, mais qui se doit aussi d'agir sur les causes d'émigration sur place.

10. Dans cette délicate évolution, le devoir de répondre à l'attente des autres pays européens s'éveillant à la démocratie et à la liberté, doit pouvoir se conjuguer avec les réalités économiques et sociales des Etats membres. C'est pourquoi, il est impérieux de résister à toute conclusion hâtive. Certes, il n'est pas possible d'anticiper les conséquences d'événements extrêmes tels que la guerre civile. Cependant la Communauté se doit d'exprimer clairement les conditions du développement économique. La Communauté porterait une responsabilité certaine si elle laissait ces pays se vider de leurs élites, en particulier intellectuelles et techniques.

La Communauté porterait également une responsabilité si, faute de maîtriser les flux migratoires, elle laissait mettre en cause l'équilibre social des Etats membres faute de pouvoir intégrer ces nouvelles populations. Les Etats membres se doivent d'éviter toute fracture de la société qui rejeterait ceux qu'elle ne peut intégrer. C'est entre ces deux extrêmes qu'il convient de déterminer l'attitude responsable des Etats membres.

11. La Communauté est consciente de la nécessité d'une action sur l'ensemble des facteurs contribuant aux flux migratoires. Cependant, l'aide économique poursuit avant tout l'objectif premier général du développement et donc n'exerce qu'un effet indirect sur les causes spécifiques de l'émigration. Malgré le renforcement de ces politiques (triplément des moyens financiers de la politique méditerranéenne renouvelée, nouvelles dispositions des accords de Lomé IV), voire la mise en place d'initiatives nouvelles (programme PHARE pour les pays d'Europe centrale et orientale) ces mesures ne visent pas à prévenir toute émigration. Certes cela peut contribuer à organiser des échanges répondant à des besoins véritables (p.e. en matière de formation), qui sont préférables à une émigration spontanée et donc incontrôlée. Fondamentalement l'on ne peut se contenter d'une telle réponse, parce que se trouvent ainsi posés la question des rapports Nord-Sud et les problèmes de la transition des anciennes "démocraties populaires".

Dans une certaine mesure l'émigration est un reflet des difficultés rencontrées par ces pays. A cet égard il est important de limiter la "fuite des cerveaux", ce qui nécessite de renforcer des actions de coopération scientifique, contribuant ainsi au développement des ressources des pays d'origine. Au-delà, il y a une exigence de responsabilisation dans les politiques de développement.

12. Cette situation internationale nouvelle coïncide avec la réalisation dans la Communauté européenne de la libre circulation des personnes au 31 décembre 1992 et la suppression des frontières intérieures. La Commission estime que cette perspective pourrait, si l'on ne prend pas garde d'agir à temps, créer le risque que l'absence de contrôle aux frontières intérieures rende impossible toute maîtrise de l'immigration. Il est du devoir de la Communauté de s'opposer à de tels effets pervers qui empêcheraient la réalisation d'un objectif fixé par l'Acte Unique. Ceci a amené les Etats membres à reconnaître la nécessité d'une approche commune des Douze et de réfléchir aux moyens d'une coopération. L'interdépendance des situations nationales conjuguée avec la porosité des frontières incite, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité, à une action commune.

13. Cette réflexion qui s'est progressivement engagée, a permis de dégager deux idées forces :

- D'une part, la maîtrise des flux migratoires est un élément fondamental de toute politique de l'immigration; la perspective de la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté justifie une telle discipline commune;
- D'autre part, l'équilibre de nos sociétés impose une obligation d'intégration d'autant plus qu'il est acquis qu'il s'agit d'une immigration de peuplement. Seulement de cette manière les Etats membres seront fidèles à leur tradition démocratique et humaniste.

Allant plus loin, il est devenu évident qu'il existait un lien étroit entre ces deux aspects. C'est ainsi que s'est progressivement dégagé le principe selon lequel seul une maîtrise des flux migratoires permet l'intégration des immigrés. C'est ce principe qui doit guider toute action commune. La logique de la libre circulation a légitimé une approche conjointe. La nature des problèmes dépassant le cadre géographique d'un Etat, des solutions communes sont désormais plus à même de résoudre les problèmes que des approches nationales.

14. Malgré des principes et des objectifs communs ainsi qu'une problématique comparable, la mise en place par les Etats membres d'un cadre juridico-administratif restrictif n'a pas été suffisant ni pour maîtriser les flux migratoires ni pour assurer une intégration des immigrés légalement installés. Les réponses actuelles des Etats membres demeurent partielles et limitées, dans la mesure où la coopération doit aller au-delà de la mise en place d'un espace sans frontières intérieures.

Seule une approche conjugant réalisme et solidarité pourra contribuer à une meilleure maîtrise des flux migratoires, condition indispensable à toute action harmonieuse d'intégration. Au-delà, la perspective du Traité sur l'Union Politique et en particulier l'initiative allemande reprise en annexe dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg, représente un défi et une opportunité pour que la Communauté réfléchisse d'ores et déjà aux enseignements que cela peut entraîner pour le cadre futur de l'Union Politique.

II. LA COMMUNAUTE ET SES ETATS MEMBRES : PRINCIPES COMMUNS ET SPECIFICITES

15. Tous les Etats membres partagent la même conception des Etats de droit et démocratiques. Ce rappel n'est pas sans importance, car il entraîne d'une part, des devoirs vis à vis de ceux qui sont légalement présents, et d'autre part, la garantie de droits fondamentaux pour ceux qui sont en situation irrégulière et ceux qui sont persécutés. Au-delà de la codification de ces principes dans des textes, cela induit une doctrine de principe commune à tous les Etats membres.

Des principes fondamentaux communs : Respect du Droit et intégration.

16. À l'heure actuelle, tous les Etats membres ont adopté des dispositions restrictives à l'égard de l'immigration légale permanente pour des motivations économiques, sociales et donc politiques. Cela traduit le pouvoir discrétionnaire que conservent les Etats membres en matière d'immigration économique. En règle générale, cette appréciation est portée en fonction des réalités économiques et sociales et des capacités des pays d'accueil, sans considérer les motivations des pays d'émigration. Cette doctrine de principe a perdu une part de son efficacité, parce qu'elle comporte des exceptions qui ont progressivement pris le pas sur le principe.

17. Ces exceptions sont de deux ordres :

- D'une part les exceptions humanitaires qui par définition ne peuvent être maîtrisées facilement :
 - Le regroupement familial : En effet, la vie commune de la cellule familiale demeurant un des principes de base des sociétés occidentales, les Etats membres acceptent l'arrivée des autres membres de la famille. Cependant, la portée de cette notion, qui n'est pas interprétée de façon homogène est désormais contestée dans certains Etats membres.
 - Le droit d'asile, codifié dans des textes internationaux par lesquels les Etats membres acceptent à l'avance sur leur territoire ceux qui se révèlent à l'issue d'une procédure spécifique être victime de persécutions dans leur Etat d'origine.
- D'autre part, les exceptions économiques : en particulier les contrats de travail temporaire, dont les conséquences quantitatives demeurent maîtrisables, dans la mesure où cela ne fait que traduire une réponse ponctuelle à des besoins dans des secteurs économiques particuliers. La faiblesse de ce système réside dans le fait que l'immigré légal temporaire peut devenir, en prolongeant son séjour au-delà du délai autorisé, un immigré illégal.

18 L'intégration des immigrants légaux dans les sociétés d'accueil complète cette doctrine de principe. La législation a progressivement accordé des droits nouveaux aux immigrants en matière économique et sociale en raison du caractère de plus en plus permanent de cette installation. De plus, la tendance au retour dans le pays d'origine, même lorsqu'elle est encouragée est de plus en plus difficile à mettre en oeuvre. L'émergence d'une seconde génération, qui souvent née sur place a davantage de liens avec le pays de résidence qu'avec le pays de nationalité de la première génération, renforce le caractère indispensable d'une telle action.

19. Dès le 7 mars 1985 dans ses "Orientations pour une politique communautaire des migrations", la Commission a souligné que l'intégration doit être la résultante des efforts conjoints, de la population autochtone et des migrants eux-mêmes. Il s'agit d'un processus dynamique fondé sur l'adhésion au système de la société d'accueil, parce qu'elle permet la participation de ceux qui y appartiennent. Les Etats membres consacrent ce principe fondamental de l'intégration dans leur législation nationale, en utilisant comme paramètre la durée de la résidence légale et permanente.

Une problématique comparable dans tous les Etats membres.

20. En dépit de cette doctrine de principe selon laquelle les seules possibilités d'immigration résident dans des exceptions en particulier humanitaires, l'immigration s'est poursuivie dans tous les Etats membres. Les courants migratoires se prolongent sur une longue période traduisant des réalités historiques et géographiques.

Une nouvelle utilisation de droit d'asile.

21. Les exceptions humanitaires sont devenues une composante de plus en plus importante de l'immigration. Ainsi en est-il du droit d'asile. Depuis le milieu des années 1980, le nombre de demandeurs d'asile a dans tous les Etats membres connu une croissance sans précédent. Limitée à l'origine à ceux qui souffraient de persécution véritable, cette procédure spécifique a été engorgée par des demandeurs qui recherchaient avant tout le bénéfice des droits sociaux (travail, prestation et surtout séjour) reconnus aux demandeurs d'asile, mais qui n'étaient plus accordés en dehors de ce cadre du fait de l'arrêt de l'immigration économique. Même si en termes absolus le nombre de réfugiés reconnus augmente, la chute rapide des taux de reconnaissance du statut de réfugié a été interprétée comme l'illustration de ce que cette procédure est désormais de plus en plus invoquée par des personnes animées par des motivations économiques, essayant d'utiliser le droit d'asile comme un moyen d'immigration parallèle.

Cette évolution, qui a progressivement asphyxié les institutions chargées du droit d'asile, a eu un double effet :

- d'une part, l'allongement de la procédure, jusqu'à plusieurs années. Ainsi la longueur devenait un moyen de séjour certes provisoire mais légal;
- d'autre part, à l'issue de cette trop longue procédure, les pouvoirs publics hésitent à tirer les conséquences de la décision de refus d'octroi du statut de réfugié. En effet, il devient difficile humainement d'éloigner un étranger qui a déjà commencé à s'intégrer économiquement, socialement et culturellement, voire impossible quand cette période de temps lui a permis d'être simultanément dans une autre catégorie juridique (p.e. par mariage) qui le rend inexpulsable.

22. L'on atteint ainsi les limites du système, parce que faute de pouvoir en tirer les conséquences juridiques, l'asile devient un moyen parallèle d'immigration. La crise du droit d'asile dans tous les Etats membres ne peut rester sans réponse et les effets pervers doivent être corrigés, pour éviter qu'à terme une réaction brutale sanctionnant une trop longue inaction, mette fin à ce droit fondamental. En effet, il est essentiel de ne pas perdre de vue que cette situation nuit aux demandeurs d'asile "bona fide", dont on ne peut passer sous silence l'existence. Le Conseil européen de Londres de 1986 a été clair sur cette volonté de ne s'attaquer qu'aux abus, pour ainsi clairement démontrer que l'on ne voulait pas remettre en cause le principe même.

L'immigration irrégulière.

23. L'importance croissante des exceptions humanitaires s'est accompagnée d'une immigration irrégulière, même si ceux qui pénètrent dès l'origine illégalement dans les Etats membres ne sont qu'une minorité. Il s'agit de la question centrale pour l'avenir et sans nul doute la plus difficile à résoudre. En règle générale, c'est le maintien du séjour au-delà de la période autorisée, qui alimente la clandestinité. Dans un premier temps l'on pénètre légalement soit comme touriste, soit comme travailleur temporaire et ce n'est qu'à l'issue de cette période que commence le séjour irrégulier et la clandestinité. Il existe aussi des situations particulières où l'on peut être régulier quant à son séjour, mais pas au travail (étudiant qui travaille clandestinement, saisonnier agricole qui change de secteur). Cependant, cette attitude correspond également à une réalité économique de certains secteurs, où des employeurs profitent d'une main-d'oeuvre à moindre coût (bas salaires, absence de charges sociales, etc...), créant ainsi des situations de concurrence déloyale. La répression plus ou moins décidée du travail clandestin et la lutte contre les filières traduit une responsabilité des pouvoirs publics, qui devrait être assumée entièrement.

24. C'est ainsi que l'immigration est devenue dans ces dernières années une composante de plus en plus importante du débat politique national. Souvent abordée en termes polémiques, elle se traduit par des réformes législatives et administratives ponctuelles propres à rassurer une opinion publique de plus en plus sensible à ce thème, mais aborde rarement le problème dans toutes ses composantes. Cette réaction se traduit avec d'autant plus d'acuité que l'immigration est une réalité dont la prise de conscience a été récente.

Le défi de l'intégration.

25. L'intégration n'a pas d'alternative. En effet, le retour forcé des immigrés régulièrement installés dans un Etat membre est exclu et le retour volontaire demeure marginal. L'intégration impose la mise en place d'un système juridico-administratif permettant à la population immigrée de se mettre à parité avec la population nationale. Un effort pédagogique de sensibilisation de l'opinion publique doit accompagner une telle action. Les leçons du passé d'intégrations réussies démontrent que la conjonction de ces deux actions est une constante de la réussite de l'intégration.

L'ampleur des difficultés de l'intégration doit être relativisée, dans la mesure où une partie des populations immigrées n'est pas confrontée à ces problèmes. Par ailleurs, cette exclusion sociale n'est pas exclusive de l'immigration, puisqu'elle affecte aussi certaines catégories de la population nationale. C'est ainsi que cette exclusion se traduit par des difficultés dans des domaines stratégiques en matière d'intégration tels que l'éducation, la formation professionnelle, l'emploi, le logement et l'accès aux droits sociaux.

La prise de conscience de la nécessité d'une approche commune.

26. La volonté d'une réponse commune s'affirme désormais parmi les Douze. C'est ainsi qu'ils ont adopté des positions communes lors de la Conférence de Vienne de janvier 1991 organisée sous l'égide du Conseil de l'Europe sur les mouvements de population en provenance d'Europe centrale et orientale et lors de la Conférence de Rome de mars 1991 préparée par l'OCDE sur les migrations. Au-delà des débats juridiques sur les autorités compétentes pour arrêter de telles mesures, les Etats membres ont pris conscience qu'il leur faut agir en commun. Ce pas en avant décisif a permis aux Coordonnateurs "Libre circulation des personnes" de résumer dans le rapport préparé à la demande du Conseil Européen de Strasbourg, à l'intention du Conseil Affaires Générales du 4 décembre 1990, l'approche sur le fond en soulignant que "la maîtrise des flux migratoires est un élément particulièrement important de la politique d'intégration des immigrés".

27. Les Etats membres et la Communauté sont désormais confrontés à quatre problèmes communs importants :

- Le détournement de la procédure du droit d'asile vers une immigration aux motivations économiques;
- La nécessité continue de gérer les effets de la pression démographique;
- La maîtrise des flux migratoires, condition indispensable pour :
- L'intégration des immigrés régulièrement installés.

Des spécificités nationales.

28. Malgré ces principes communs induisant une problématique comparable, la situation des Etats membres n'en est pas pour autant homogène. En effet, du fait de l'histoire et la géographie, tous les Etats membres ne sont pas confrontés aux mêmes ordres de grandeur : la proportion de ressortissants d'Etats tiers par rapport à la population nationale varie de 0,5 % à plus de 5 %. Ces taux correspondent à des réalités nationales. Des variations beaucoup plus importantes sont constatées si l'on affine l'analyse en considérant des entités territoriales plus restreintes. La proximité immédiate des pays d'émigration (bassin méditerranéen, Europe Centrale et Orientale) peut créer une sensibilité particulière. Ces réalités sont une composante à part entière des sensibilités nationales, que ne peut ignorer une approche commune.

29. Au-delà, les exceptions humanitaires jouent désormais un rôle décisif. C'est ainsi que le droit d'asile, dont le principe est consacré par la Convention de Genève fait l'objet d'interprétations différentes dans les Etats membres. La différence d'appréciation de la notion de "persécution" par les instances nationales est la principale source de divergences. L'harmonisation législative est déjà réalisée dans la Convention de Genève et en particulier dans son article premier. Ce n'est donc pas tant sur cet aspect qu'il convient que les Douze se penchent, mais davantage sur son interprétation. La Communauté est confrontée à la nécessité d'assurer une approche commune du droit d'asile.

30. Il en est de même pour le regroupement familial. En effet, les critères qui y donnent droit (âge, durée du séjour, etc...) ne sont pas toujours les mêmes selon les Etats membres. Là aussi des divergences affectent les pratiques d'un Etat membre à l'autre. L'effet exponentiel que cela entraîne, conjugué avec certains abus, conduit à une remise en question de l'étendue de ce principe traditionnel. Là encore seul un message commun peut éviter la remise en cause d'un principe fondamental. C'est au travers d'une telle démarche que les abus pourraient être mieux contrôlés.

31. Les Etats membres divergent également quant aux sanctions à apporter à l'immigration illégale et à leur application effective. En effet, cette non-application pose un problème de fond. De nombreuses mesures, certes répressives mais indispensables pour maîtriser l'immigration, ne sont plus exécutées. Ainsi, la critique de l'opinion publique qui s'exerce principalement à l'égard des clandestins, porte également préjudice à ceux qui sont légalement établis, du fait de l'incapacité de maîtriser les flux migratoires. Il apparaît indispensable que les Etats membres fassent preuve de plus de détermination, comme les coordonnateurs "Libre circulation des personnes" l'ont souligné dans leur rapport.

32. Les opérations de régularisation de clandestins qui sont menées dans certains Etats membres aggravent encore cette responsabilité, dans la mesure où cela tend à faire de la clandestinité un moyen d'accéder à terme à l'immigration légale. Quels que soient les motifs humanitaires qui inspirent cette démarche, un problème de fond se trouve ainsi posé. Il est encore plus grave lorsqu'il s'agit d'un exutoire pour faire face aux dysfonctionnements des procédures d'octroi du droit d'asile.

33. Les problèmes soulevés par l'intégration révèlent une ligne de fracture dans l'équilibre social de nos sociétés. En effet, des problèmes d'une nouvelle nature sont posés et les méthodes traditionnelles d'aide sociale se révèlent insuffisantes pour résoudre les problèmes d'exclusion de personnes qu'une société trop structurée ne peut plus intégrer. L'expérience montre que les voies d'intégration sont multiples et sont fonction de l'histoire.

Une première attitude est de privilégier le principe d'égalité et de non discrimination sur la reconnaissance des minorités ethniques. Dans ce cas, la réponse aux problèmes d'intégration se traduit par l'application du droit commun. Cette politique peut être en outre complétée par la mise en place de mécanismes de soutien pour rendre plus égalitaire l'accès au système socio-économique des plus démunis. Une deuxième approche est de considérer que l'égalité des chances entre nationaux et minorités ethniques doit être directement pris en charge par les groupes sociaux concernés. L'ancienneté de l'immigration, l'approche institutionnelle des pouvoirs publics face aux principaux mécanismes intégrateurs (l'école, le travail, le logement, la mise en place de structures d'échange et de dialogue) sont à cet égard décisifs.

34. Une approche commune de l'immigration doit tenir compte de ces spécificités nationales et de ces réalités contrastées. Une telle démarche est nécessaire pour remédier à ces pratiques divergentes actuelles et à leurs conséquences. Ne pas y faire face pour anticiper directement dans une perspective d'organisation volontariste des flux procéderait d'une fuite en avant, dans la mesure où des approches comparables sont un préalable indispensable. Au-delà, cette démarche réaliste apparaît indispensable dans la perspective de l'Union Politique. En effet, les réponses actuelles de la Communauté et de ses Etats membres doivent être renforcées.

III. LES REPONSES ACTUELLES DEMEURENT PARTIELLES ET LIMITEES

35. Au cours des trois dernières années, le Conseil Européen s'est régulièrement saisi de la question. En juin 1988, à Hanovre, il a demandé un rapport sur les conditions d'intégration sociale des immigrants : celui-ci lui a été transmis en juin 1989. En décembre 1989, à Strasbourg, un inventaire des politiques d'immigration a été demandé. Celui-ci a été réalisé sous la responsabilité des Coordonnateurs "Libre circulation des personnes" pour les conditions d'accès au territoire des Etats membres, et par un groupe d'experts indépendants désignés par la Commission pour les politiques d'intégration.

Sur cette base, le Conseil Affaires Générales du 4 décembre 1990 a tenu un premier débat. Le Conseil Européen de Rome a demandé au Conseil et à la Commission d'examiner les mesures et actions les plus appropriées en matière d'assistance aux pays d'émigration, de conditions d'entrée et d'aide à l'insertion sociale, compte tenu en particulier de la nécessité d'une politique harmonisée sur le droit d'asile". Le Conseil Européen de Luxembourg est allé encore plus loin en suggérant un cadre qui dresse les principales lignes de l'action de la Communauté dans la perspective du futur Traité sur l'Union Politique.

La coopération intergouvernementale.

36. La perspective de la libre circulation dans un espace sans frontières intérieures a obligé les Douze à traiter d'une dimension particulièrement sensible. En effet, il convient d'arrêter les mesures nécessaires pour assurer la réalisation de la libre circulation des personnes pour tous. Cependant, ce droit de libre circulation n'entraîne pas la liberté d'établissement dans un autre Etat membre des ressortissants des Etats tiers légalement admis au séjour dans un premier Etat membre. C'est dans le cadre de la coopération intergouvernementale qu'est abordée la dimension traitant de l'accès au territoire des Etats membres. Le Groupe Ad Hoc Immigration a préparé deux conventions internationales à cet effet.

L'asile et la Convention de Dublin du 15 juin 1990

37. Tous les Etats membres ont signé la Convention de Dublin du 15 juin 1990 permettant de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. Selon cette Convention, l'Etat membre responsable, désigné en fonction de critères objectifs témoignant de son accord explicite ou tacite de laisser pénétrer le demandeur d'asile sur son territoire, est tenu de mener la procédure à son terme en accueillant le demandeur sur son territoire pendant la période d'instruction de la demande. Cette Convention, qui complète utilement le droit humanitaire international sur lequel la Convention de Genève restait muette, laisse l'Etat membre responsable entièrement libre de l'octroi ou du refus du statut de réfugié. Les divergences nationales dans l'octroi de l'asile ne sont pas réglées par la Convention de Dublin.

38. Afin de progresser vers l'harmonisation des conditions d'octroi de l'asile, le Conseil Européen de Strasbourg a chargé le groupe immigration "d'effectuer un inventaire des politiques d'asile, en vue d'en rechercher l'harmonisation". Cet exercice est actuellement en cours. Concentré sur des points clefs que soulève l'application du droit d'asile (notion de pays de premier accueil, concept de pays "sûr", condition d'éloignement des demandeurs d'asile auxquels le statut de réfugié a été refusé, meilleure information réciproque des autorités nationales), des progrès substantiels vers une approche commune peuvent être envisagés. Les aspects ainsi que la toile de fond dans lequel il se situe sont analysés en détail dans la communication spécifique de la Commission sur l'asile.

La Convention sur le franchissement des frontières extérieures

39. Plus décisive encore apparaît la Convention sur le franchissement des frontières externes qui devait être signée en juin 1991. Cette Convention qui fixe le contenu de la notion de frontières extérieures, les conditions de franchissement de celles-ci, les conditions de délivrance et d'utilisation des visas, définit également :

- les conditions d'octroi et de validité territoriale des visas en ébauchant un système permettant une politique commune des visas. Ces dispositions ne traitent que des conditions de circulation des étrangers pour un séjour de moins de 3 mois, sans activité économique. Néanmoins, la procédure permettant la reconnaissance mutuelle d'un visa national par les autres Etats membres, dispensant de recourir à une multiplicité de visas pour voyager en Europe, sera un premier résultat tangible de l'espace sans frontières pour le ressortissant d'un Etat tiers.

La suppression de l'obligation du visa pour les ressortissants des Etats tiers légalement admis au séjour dans un Etat membre, pour des séjours de moins de 3 mois sans activité économique dans un autre Etat membre. Cette logique s'oppose à ce que cela s'étende au libre établissement des ressortissants des Etats tiers. Cette limite est essentielle pour tous les Etats membres. La circulation sans visa des immigrants légaux est un second résultat tangible de la libre circulation dans un espace sans frontières intérieures.

Au niveau communautaire

40. Des initiatives communautaires ont eu pour but de promouvoir la concertation des politiques migratoires, en vertu des compétences de la Communauté pour la régulation du marché du travail. La Commission a mis en place un mécanisme d'information et de consultation sur la base de l'article 118 du Traité, pour faciliter l'adoption de positions communes, pour progresser vers l'harmonisation des législations des étrangers, et pour promouvoir l'inclusion de dispositions dans les accords bilatéraux.

41. Certaines questions telles que l'établissement, ou la coordination de la lutte contre l'immigration irrégulière n'avaient en tout état de cause pas vocation à être couvertes par les travaux en cours. Pourtant, l'expérience des dernières années montre que la reprise de l'activité économique s'est accompagnée d'un accroissement de l'immigration de main-d'oeuvre, tant légale (temporaire) que clandestine. Or, l'immigration irrégulière, comme les manquements directs à la législation communautaire, que constituent souvent certains contrats d'immigration temporaire, démontrent les limites de l'approche actuelle.

Un problème bilatéral hispano-britannique sur le champ d'application territorial en retarde encore la signature, alors qu'un accord s'est dégagé sur tous les autres articles de ce texte, dont on peut espérer une prochaine signature.

42. La Communauté s'est aussi préoccupée de l'intégration des immigrés légalement installés. Cette réflexion globale a été menée à la demande du Conseil Européen. Dès 1974 a été adopté un programme d'action en faveur des travailleurs migrants et de leurs familles, suivi en 1985 par les "Orientations pour une politique communautaire des migrations". Ces deux textes ont fait l'objet de résolutions du Conseil. Une constante inspire ces textes : L'approche communautaire tend vers l'égalité de traitement en matière de conditions de vie et de travail entre migrants régulièrement installés quelle que soit leur origine et nationaux.

A l'heure actuelle, tous les pays traditionnels d'émigration vers la Communauté jouissent déjà d'accords de coopération privilégiés notamment dans le domaine commercial. Au cours des années récentes, la Communauté a proposé le renforcement substantiel des accords de coopération avec ces pays :

- la Politique Méditerranéenne Renovée, dont les moyens financiers ont été triplés, accorde une importance prioritaire à la promotion d'un environnement favorable aux investissements privés créateurs d'emploi; son volet développement des ressources humaines, prévoit aussi la prise en compte du potentiel de développement que constituent les communautés immigrées installées dans la Communauté;
- les nouveaux accords de Lomé IV prévoient aussi un renforcement considérable de l'aide et de la coopération avec les pays ACP, ainsi que l'introduction de nouveaux thèmes tels que la coopération décentralisée et la promotion du secteur privé.

Par ailleurs, la Communauté, par son aide économique aux pays d'Europe Centrale et Orientale dans le cadre de l'opération PHARE, ainsi que par l'assistance technique envisagée en faveur de l'URSS, vise à favoriser dans ces pays l'amélioration des conditions économiques, ce qui est de nature à réduire la pression à l'émigration.

43. Plus récemment le rapport demandé par le Conseil européen de Hanovre a constaté que malgré les efforts déployés, les immigrés continuent de connaître des conditions socio-économiques plus défavorables que les citoyens des Etats membres, notamment en matière d'emploi, de logement et d'éducation. Le second rapport demandé par le Conseil européen de Strasbourg en se plaçant dans la perspective de 1993 indique :

- d'une part les conséquences pour l'intégration des discriminations induites si certains droits demeurent réservés aux seuls citoyens communautaires sans être étendus aux immigrés légalement installés;
- d'autre part, les conséquences de pratiques discordantes dans les politiques d'intégration : certaines de ces différences sont jugées comme un facteur potentiel de distorsion sur le marché du travail, contrariant les efforts d'intégration de certains pays membres.

L'analyse de l'approche actuelle illustre le caractère limité des réponses partielles apportées jusqu'à présent. La perspective du futur Traité sur l'Union Politique, ainsi que les récentes conclusions du Conseil Européen de Luxembourg de juin 1991 imposent, d'ores et déjà, de réfléchir à une nouvelle dimension, pour faire face au défi de l'immigration.

IV. LA NECESSITE D'UNE REponse COMMUNE REALISTE ET SOLIDAIRE

44. Une réponse de la Communauté doit permettre une meilleure maîtrise de l'immigration, sans pour autant mettre en cause le droit d'asile en faveur des réfugiés réellement victimes de persécutions. Une réflexion d'ensemble est indispensable et doit conduire à s'interroger sur l'adéquation des méthodes jusqu'ici utilisées pour permettre de conjuguer maîtrise des flux migratoires et intégration des immigrés. Cela peut conduire à se demander si une approche plus communautaire n'est pas désormais souhaitable.

45. Les orientations développées par l'Allemagne lors du dernier Conseil européen de Luxembourg et reprises en annexe I des conclusions, ouvrent de nouvelles perspectives. Une approche commune de la politique en matière d'asile, d'immigration et à l'égard des étrangers, pourrait conduire à l'adoption de règles normatives prévues par les dispositions spécifiques dans le futur Traité sur l'Union Politique. Sans anticiper ce cadre institutionnel qui est encore en négociation dans le cadre de la conférence intergouvernementale, dont il convient d'attendre les résultats, la Commission veut contribuer à faire progresser la réflexion sur le fond.

46. Le mandat donné aux Ministres de l'Immigration par le Conseil européen de Luxembourg de préparer un rapport sur l'immigration et l'asile à l'intention du Conseil Européen de Maastricht, sera un élément décisif pour la poursuite des travaux. La présente communication ainsi que celle sur le droit d'asile seront les contributions de la Commission à cet exercice. Ce rapport devra également procéder à la définition et à la planification des travaux préparatoires aux futurs projets d'harmonisation. Cet aspect ne peut être réalisé qu'au travers d'un dialogue entre les Etats membres et la Commission au sein du Groupe Ad Hoc Immigration. C'est ainsi qu'il sera possible de définir avec davantage de précision quel sera le contenu de la future action dans le cadre du Traité sur l'Union Politique.

47. En attendant de pouvoir prendre en compte complètement dans les différentes politiques communautaires concernées, face aux trois dimensions de l'immigration, seules des réponses complémentaires, solidaires et réalistes peuvent assurer une approche globale :

- Pour agir sur la pression migratoire externe : Prendre davantage en compte les migrations dans la politique extérieure de la Communauté;

- Pour les flux migratoires, la maîtrise de ces flux, en particulier aux frontières extérieures de la Communauté;
- Pour les immigrés résidents légaux, l'intégration dans la société d'accueil s'impose.

Pour agir sur la pression migratoire : Prendre en compte les migrations dans la politique extérieure de la Communauté.

48. La perspective d'une politique étrangère et de sécurité commune implique une coordination accrue des politiques nationales et communautaire de développement. Ceci permettra de mieux intégrer dans la politique de coopération les aspects politiques, sociaux et culturels qui ont une influence sur le marché du travail et, dans une certaine mesure, sur l'équilibre démographique.

A cet égard, il serait nécessaire de privilégier des projets ciblés de coopération qui comporteraient des actions spécifiques en faveur notamment :

- des zones rurales et de banlieues pauvres des grands centres urbains identifiés comme sources migratoires principales;
- des migrants potentiels éduqués appartenant à l'élite intellectuelle (fuite des cerveaux), par la création de réseaux entre les professionnels de ces pays et leurs collègues européens, visant à les motiver pour participer au développement de leur pays.

49. C'est pourquoi la Communauté devra expliciter, dans ces futurs accords de coopération là où cela s'avère nécessaire, la dimension migratoire en abordant des aspects tels que :

- Le traitement des migrants en Europe, tant par les autorités européennes que par celles de leurs pays d'origine;
- les facilités apportées par les deux parties aux populations migrantes pour participer aux efforts de développement de leur pays d'origine;
- l'examen, dans chacun des pays concernés, des questions relatives au maintien dans leur zone d'origine des populations potentiellement migrantes.

La maîtrise des flux migratoires

50. Une vision et une analyse communes des Douze des problèmes liés aux migrations constituent une condition préalable. La mise en place d'un dispositif statistique harmonisé fournissant des informations fiables dans des délais satisfaisants est indispensable. Lors du Conseil Affaires Générales du 4 décembre 1990, la Commission a proposé l'instauration d'un Observatoire des migrations, dispositif léger et informel, fondé sur la coopération et l'échange d'informations. Son activité comporte deux volets complémentaires : la mesure des flux à saisir de manière continue (fonction d'alerte) et la connaissance des populations immigrées installées sur le territoire de la Communauté, en vue d'une analyse et d'une évaluation des diverses politiques.

Une connaissance harmonisée des flux migratoires

51. Le premier volet (observation des flux) est pris en charge par le groupe Ad Hoc Immigration en collaboration étroite avec la Commission, qui pourra mettre notamment à sa disposition les moyens de l'Office Statistique. Un questionnaire a été élaboré par la Commission. Les Etats membres se sont engagés que dès le 15 octobre 1991 soient disponibles les premières données couvrant le premier semestre 1991.

52. S'agissant du second volet, l'on pourrait envisager l'élaboration d'un rapport sur la situation des populations immigrées installées dans la Communauté et sur les politiques d'intégration dans le cadre du mécanisme de concertation mis en place par la décision de la Commission du 8 juin 1988. A cet effet, une amélioration du fonctionnement de ce mécanisme, par une collaboration renforcée des Etats membres, notamment en matière de notification des mesures est indispensable.

Lutte contre l'immigration illégale

53. Parallèlement à la mise en oeuvre de la Convention sur le franchissement des frontières externes, afin de renforcer les actions contre l'immigration illégale, la Commission, dans un souci d'efficacité, serait disposée de reprendre sous une forme appropriée sa proposition relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la lutte contre l'immigration illégale et le travail clandestin qui s'y rattache. A cet égard, l'on pourrait prévoir d'une part que les adjudicataires de marchés publics soient conduits à démontrer qu'ils respectent les règles du droit du travail et d'autre part, la responsabilité des donneurs d'ordre en cas de non respect des règles sur le travail clandestin par leurs sous-traitants, ou les entreprises de travail intérimaire auxquelles elles font appel.

54. Au-delà, il serait opportun de prévoir un accord entre les Douze pour définir les principes et modalités communs de la ré-admission des immigrés en situation irrégulière. A l'instar de l'accord de réadmission conclu entre les pays du groupe de Schengen et la Pologne, il est en effet indispensable de pouvoir concilier répression efficace et rapide du séjour illégal avec la nouvelle liberté paneuropéenne de voyager. Un tel accord régirait à la fois les litiges intra-communautaires et devrait être complété par des accords bilatéraux ou communautaires avec les Etats tiers, en introduisant l'obligation juridique d'éloigner l'immigré irrégulier non pas dans le pays dans lequel il se trouvait avant son entrée illégale (souvent un autre Etat membre), mais dans un Etat tiers.

Une approche commune du droit d'asile.

55. La communication séparée sur l'asile décrit de manière exhaustive l'importance d'une approche commune dans ce domaine. Sans se substituer à cette autre communication, ce paragraphe et le suivant relèvent de certains thèmes qui y sont examinés, parce qu'un lien direct avec la problématique de l'immigration l'impose. C'est ainsi, qu'au-delà de la ratification de la Convention de Dublin et de la poursuite des contacts avec les pays tiers qui voudraient souscrire des engagements identiques, la participation de la Communauté aux "consultations informelles", organisées sous l'égide du HCR serait souhaitable. Une telle initiative serait opportune pour son aspect information réciproque, et parce que dans cette enceinte est menée une réflexion d'ensemble sur le problème des migrations.

56. Pour éviter une utilisation abusive du droit d'asile comme vecteur d'immigration, seule une approche commune serait de nature à éviter ces effets pervers. Une telle ambition répond au souhait du Conseil Européen de faire adopter dans le cadre des nouveaux traités une harmonisation formelle et matérielle du droit d'asile. Une telle approche commune pourrait s'articuler autour des trois idées forces suivantes :

a) Procédure spécifique pour les demandes manifestement infondées.

L'introduction de demandes abrégées, pour les demandes manifestement infondées, devrait traiter d'une part, de la recevabilité de la demande, et donner lieu d'autre part à une rapide vérification sur le fond. Dans le respect des droits de la défense (audition personnelle, droit de recours) la démonstration du caractère manifestement abusif permettra l'éloignement du demandeur qui ne satisfait pas aux conditions de la Convention de Genève et qui ne peut être admis comme réfugié de facto.

b) Harmonisation de la procédure d'octroi du statut de réfugié.

La diversité des structures administratives et/ou juridictionnelles se prononçant sur l'octroi du statut de réfugié et la multiplicité des possibilités de recours, allongent la durée de la procédure et donc le séjour du demandeur. Or, puisque la durée du séjour même précaire devient une des causes de l'impossibilité d'éloigner ceux auxquels le statut est refusé, il est indispensable de réfléchir à un schéma, permettant de respecter les garanties fondamentales du demandeur. En première instance, l'autorité nationale demeure seule compétente pour statuer sur la demande qui doit demeurer susceptible de recours. A travers ce recours il serait possible de progresser vers une harmonisation du droit matériel. Enfin, si l'exécutif n'accorde pas le séjour à un autre titre au demandeur dont la demande est définitivement rejetée, il doit sans tarder assurer le retour de l'intéressé dans un Etat tiers. A cet égard, il convient de réfléchir à l'harmonisation des conditions d'éloignement, et des exceptions où le droit de séjour est octroyé sur une autre base.

c) Harmonisation des critères d'octroi du statut de réfugié.

Les divergences dans l'application du droit d'asile proviennent de l'interprétation différente faite par les instances nationales de la notion de persécution de la Convention de Genève. C'est pourquoi une harmonisation législative apparaît inadaptée. Par contre, serait utile la mise en place d'un mécanisme permettant une interprétation commune des critères d'octroi du statut de réfugié. Dans un premier temps, pourrait être mise en place un système préparant des analyses communes des situations politiques des pays d'émigration, pour permettre une évaluation des risques de persécution.

Tous ces aspects d'une approche commune sont développés dans la communication spécifique sur le droit d'asile visée au point 55.

Rapprocher les critères de regroupement familial.

57. De même il est indispensable d'adopter des principes communs en matière de regroupement familial, tenant compte des droits fondamentaux tels qu'ils ont déjà été consacrés dans certaines jurisprudences. En effet, le droit de vivre avec sa famille est un droit fondamental, dont l'autorité publique ne peut nier l'exercice. Mais l'on peut en réglementer les modalités. L'analyse des pratiques des Etats membres démontre que ces modalités sont diverses. Elles sont le reflet de contraintes socio-économiques et traduisent aussi le souci de maîtriser les flux migratoires. L'admission au séjour de la famille est un cadre déterminant dans la stratégie d'intégration. Pour éviter les effets pervers de pratiques divergentes, les Etats membres ont intérêt à un rapprochement pour ainsi créer une plus grande confiance mutuelle quant aux flux respectifs.

Dans cette optique il semble que tout d'abord un inventaire exhaustif des pratiques nationales devrait être réalisé. Ainsi, il serait possible de déterminer les paramètres stratégiques qui pourraient faire l'objet d'une approche communautaire permettant d'assurer une meilleure cohérence dans les pratiques légitimes de regroupement familial dans les différents Etats membres (par exemple : âge maximal, concept de la famille, garantie du droit personnel, etc...).

Un cadre commun pour les contrats temporaires

58. Par ailleurs, pourrait être suggéré un cadre commun pour les contrats de travail temporaire conclus avec les ressortissants de pays tiers : s'inspirant de la pratique en vigueur dans les Etats membres, ces principes pourraient être rendus communs, ainsi que les principes figurant dans la recommandation du B.I.T.².

Pour les immigrés légaux : Approfondir les politiques d'intégration

59. La Commission réitère sa conviction que, sans aller jusqu'à entraîner un droit d'établissement automatiquement étendu à toute la Communauté, l'égalité de traitement pour les immigrés en situation régulière est un objectif fondamental pour l'ensemble de la société. L'insertion dans la société d'accueil est le fruit d'une part de l'acceptation de la population immigrée ce qui doit se traduire par l'élimination des inégalités et des incertitudes socio-juridiques que peut comporter ce statut, et, d'autre part, de la volonté d'adaptation par les migrants eux-mêmes aux modes de vie propre au territoire de résidence. L'égalité de droits et d'obligations est une condition essentielle pour réaliser la solidarité entre les composantes d'une société.

60. La sécurité du séjour et de résidence permanente pour tous ceux qui répondent à des critères de stabilité constitue le préalable fondamental pour toute intégration réussie. Sans cela, l'exercice des autres éléments propres à réaliser l'intégration (regroupement familial, accès à l'emploi, au logement, à la formation professionnelle, à la culture, à la nationalité...) devient aléatoire. La sécurité du séjour est une condition indispensable à toute intégration. C'est pourquoi, il faudrait réfléchir à la création d'un commun accord d'un droit de séjour permanent et son octroi dans un délai qui pourrait être fixé à la moitié de celui requis pour la naturalisation.

61. En approfondissant le rapport d'experts précité sur "les politiques d'immigration et d'intégration sociale des immigrés dans la Communauté européenne", deux propositions précises peuvent être avancées sans tarder;

- Assurer le respect des engagements déjà pris dans les accords conclus par la Communauté avec des Etats tiers visant la non discrimination de leurs ressortissants en matière de rémunération, de conditions de travail et de sécurité sociale;
- Assurer la participation effective aux programmes communautaires d'échange (étudiants, jeunes travailleurs, enseignants et autres) aux ressortissants des Etats tiers, qui résident de façon régulière dans un Etat membre.

62. Au-delà, la logique du Marché intérieur devrait comporter l'élimination de certains obstacles légaux qui subordonnent à une condition de nationalité l'exercice de certains droits. A cet égard, l'on peut songer à :

- accorder l'accès à l'emploi dans un autre Etat membre (à tout le moins de répondre à des offres d'emplois effectives) à certaines catégories de ressortissants des Etats tiers admis au séjour permanent dans un premier Etat membre. Dans un premier temps, l'on pourrait songer aux réfugiés reconnus sur la base de la Convention de Genève et aux ressortissants des Etats tiers qui auraient la possibilité d'être occupés comme travailleur frontalier;
- la pleine mise en oeuvre du principe selon lequel le personnel d'une entreprise, y compris les ressortissants d'un Etat tiers, a la possibilité d'accompagner celle-ci dans ses déplacements dans un autre Etat membre dans le cadre de la libre prestation de services.

63. Il est impératif que la mise en oeuvre des politiques à l'égard de l'école, de la formation professionnelle, de l'emploi et du logement soient cohérentes et non discriminatoires, car la Communauté ne peut se permettre de gaspiller l'apport de ces ressources humaines. Au-delà, le chômage de longue durée des travailleurs migrants doit faire l'objet d'une attention particulière. En effet, la population active immigrée a été fortement victime de la crise économique et des restructurations qui l'ont accompagnées. Des mesures spécifiques, notamment en matière linguistique (alphabétisation, enseignement de la langue du pays d'accueil) devraient être incorporées dans les actions de formation en accordant une place spéciale aux femmes.

64. La situation des jeunes de la seconde génération née sur le territoire du pays d'accueil et dont une partie possède cette nationalité pose un problème particulièrement aigu. En effet, pour des raisons tant culturelles qu'économiques ces jeunes se trouvent souvent marginalisés dans le système scolaire, dans le processus d'orientation, et dans l'accès à l'emploi.

Il est important pour éviter toute fracture sociale conduisant à une société à deux vitesses de stimuler les services spécifiques chargés de l'information des familles, des questions linguistiques, de l'orientation afin que ces jeunes bénéficient des mêmes chances d'emploi que leur pairs autochtone. A cet effet, il faut rappeler la résolution jointe à la directive du Conseil du 25 juillet 1987 visant la scolarisation des enfants des travailleurs migrants qui a déjà prévu l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité de l'élève.

65. Dans l'optique d'une cohabitation harmonieuse, il convient de souligner le rôle des médiateurs ou d'institutions consultatives créées dans certains Etats membres qui permettent aux immigrés de s'exprimer et d'engager le dialogue.

La mise en oeuvre de projets pilotes pour la formation du personnel des administrations locales en contact avec les immigrés contribuera également à une meilleure information et sensibilisation.

66. L'enjeu pour chaque Etat membre, et pour la Communauté, de réussir une politique d'intégration, est aussi d'afficher leurs valeurs démocratiques et de solidarité. La déclaration commune de la Commission, du Conseil et du Parlement européen contre le racisme et la xénophobie revêt une importance pour l'intégration, pour autant que les principes de lutte contre toute discrimination soient traduits dans la réalité quotidienne, comme le souligne le considérant de la Charte Communautaire des Droits Sociaux Fondamentaux des Travailleurs où il est indiqué que "pour assurer l'égalité de traitement il convient de lutter contre les discriminations sous toutes leurs formes, notamment celles fondées sur le sexe, la couleur, la race, les opinions et les croyances, et que, dans un esprit de solidarité, il importe de lutter contre l'exclusion sociale". A cet effet, l'élaboration d'un socle de principes communs débouchant sur un "code de bonne conduite" prenant en compte les différentes dimensions de l'intégration des migrants (formation, logement, emploi, etc...) serait opportun pour contrer des pratiques discriminatoires diffuses allant à l'encontre de cette intégration. La décision de la Commission du 8 juin 1988 instaurant une procédure de concertation déjà citée, pourrait constituer le cadre pour l'élaboration cohérente de mesures communes pour la promotion de l'intégration.

67. En agissant sur les trois dimensions de l'immigration, la Communauté démontrerait non seulement son ambition d'avoir une démarche globale mais surtout son souci d'adopter une démarche empreinte de solidarité.

V. CONCLUSION

68. La Communauté se doit dans un souci de cohérence de conjuguer une triple action qui seule sera de nature à agir sur les différentes composantes de l'immigration :

- En intégrant les migrations dans la politique extérieure de la Communauté pour agir sur les pressions migratoires;
- En assurant une maîtrise des flux migratoires par une connaissance harmonisée de ces flux, la lutte contre l'immigration illégale, une approche commune du droit d'asile et un rapprochement des critères de rapprochement familial;
- En approfondissant les politiques d'intégration en faveur des immigrés légaux.

69. La question de l'immigration est devenue un élément central du débat politique dans les Etats membres. A côté de ces préoccupations il est du devoir de la Communauté de souligner la composante sociale. Nos sociétés ne peuvent se permettre d'être traversées par une ligne de fracture caractérisée par le fait qu'une partie de la population n'est pas intégrée dans les mécanismes de solidarité mis en place par l'Etat. Cette approche a désormais ses limites. Il est impérieux de réfléchir en commun aux différentes dimensions de l'intégration, afin de dégager les moyens de prévenir des blocages de la société.

70. La dimension européenne s'est imposée comme une de celle où le dialogue doit être poursuivi. L'action de la Communauté souffre encore d'une répartition des compétences trop étreinte, qui ne lui donne pas la possibilité d'agir de manière globale et cohérente. Cependant, elle s'avère indispensable pour instaurer le climat de confiance nécessaire entre Etats membres, pour permettre la réalisation d'objectifs communs, notamment la création d'un espace sans frontières prévu par l'Acte Unique. La mise en oeuvre de cet objectif justifie l'action de la Communauté. La Commission ne veut pas se soustraire à cette obligation. C'est pourquoi, il est désormais indispensable qu'au travers d'un dialogue dans les enceintes compétentes (Conseil Affaires Générales et Conférence des Ministres de l'Immigration) soient définies les mesures qui permettront de réaliser la libre circulation des personnes, y compris dans les aspects liés à l'immigration.

71. Les analyses et propositions de la présente communication ont pour objectif de favoriser une réflexion sur les avantages pour les Etats membres de rapprocher leurs analyses, voire leurs approches sur une question d'intérêt commun et d'une importance croissante. En effet, cette discussion préalable est indispensable avant de déterminer le futur cadre institutionnel dans lequel l'étude de la question de l'immigration devra se poursuivre. Celle-ci sera définie dans le cadre du Traité sur l'Union Politique, à la lumière notamment de la proposition allemande faite au Conseil européen de Luxembourg.

LES RÉPONSES MINISTÉRIELLES
AUX QUESTIONNAIRES DE LA COMMISSION

ANNEXE 11

Liste des conditions préalables à la mise en vigueur de la convention d'application de l'accord de Schengen

**CONDITIONS PREALABLES A LA MISE EN VIGUEUR
DE LA CONVENTION D'APPLICATION DE SCHENGEN**

Dans l'acte final de la convention d'application de l'accord de Schengen, les parties signataires ont fait une déclaration commune concernant l'article 139 de cette convention et ont indiqué que : "La Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la Convention seront remplies dans les Etats signataires et que les contrôles aux frontières extérieurs seront effectifs".

Les conditions suivantes peuvent être citées :

1/ Franchissement des frontières extérieures.

- La détermination de points de passage obligatoires pour le franchissement des frontières extérieures et la définition des règles applicables au petit trafic frontalier ainsi qu'au trafic maritime.

- L'aménagement des infrastructures aéroportuaires pour permettre de distinguer les vols intra-Schengen des vols extérieurs (art. 4).

- La définition de principe uniformes de contrôle et la mise en place des moyens nécessaires à leur application, notamment en matière d'effectifs (art. 6).

- L'installation d'unités mobiles de contrôle des intervalles entre les points de passage (art. 6-3).

2/ Visas.

- Définition d'une politique commune des visas et harmonisation des modalités d'instruction des demandes de visa par les consulats des différents pays membres.

- La réalisation matérielle d'un visa uniforme (ou, à défaut, l'échange des modèles de vignettes visa existantes).

- Mise en oeuvre de l'article 17 (notamment les modalités de consultation des autorités centrales, les conditions de délivrance des visas à la frontière).

3/ Contrôle des flux migratoires.

- Les modalités pratiques d'application de l'obligation pour les étrangers entrés régulièrement sur le territoire d'une partie contractante de se déclarer (art. 22).

- Obligation et responsabilité des transporteurs (art. 26).

- Sanctions à l'égard des passeurs (art. 27).

- La communication des listes de titres de séjour permettant la circulation en dispense de visa (art. 5-3 et 21).

- Les conditions pratiques d'application des règles relatives aux titres de séjour et aux signalements aux fins de non-admission (art. 25).

4/ Traitement des demandes d'asile.

- La préparation du dispositif concret permettant les échanges d'information nécessaire entre les Etats-membres (art. 37) et l'application des mécanismes de réadmission des demandeurs d'asile.

5/ Coopération policière.

- Instauration des fiches d'hôtel (art. 45).

- Création de lignes de communication transfrontalières (art. 44).

- Mise en place d'un système d'échanges de renseignements sur le commerce des armes (art. 91).

6/ Coopération douanière.

- Création de lignes de communication transfrontalières (art. 44).

- Mise en place d'un système d'échanges de renseignements sur le commerce des armes (art. 91).

7/ Lutte contre les trafics des stupéfiants.

- Mise en place du groupe de travail permanent (art. 70).

- Prendre les mesures nécessaires à la prévention et à la répression de la cession, directe ou indirecte de stupéfiants (art. 71.1).

- Prévenir et réprimer l'exportation, la cession, la fourniture et la remise de stupéfiants (art. 71.2).

- Autoriser les saisies du produit des trafics de drogue (art. 72).

- Autoriser les livraisons surveillées (art. 73).

- Définir la forme et le contenu du "certificat" permettant le transport légal de stupéfiants (art. 75).

- Arrêter les mesures nécessaires au contrôle du commerce légal des stupéfiants (art. 76).

8/ Système d'information SCHENGEN.

- Fonctionnement de l'unité centrale du S.I.S.

- Fonctionnement des systèmes nationaux et des services de liaison S.I.S. (SIRENE).

- Mise en place de l'autorité chargée du contrôle du fonctionnement du S.I.S. (art. 115 de la Convention).

- L'adoption par chaque Etat signataire de dispositions de la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 en matière de protection des données personnelles.

9/ Divers.

- Adoption de législation conformes à la convention en matière de vente d'armes (art. 77 et suivants).

ANNEXE 12

Structures et fonctionnement du Comité exécutif

MINISTERE
DES
AFFAIRES ETRANGERES

Mission de Coordination
Libre circulation
des personnes

QUESTIONS DE LA COMMISSION DE CONTROLE DU SENAT
PORTANT SUR LE COMITE EXECUTIF

LE COMITE EXECUTIF

En préliminaire aux questions posées, il impose de préciser que le Comité exécutif prévu au titre VII de la Convention d'application de l'Accord de Schengen n'a pas encore été officiellement mis en place. Ainsi la plupart des questions posées ne pourront recevoir de réponse satisfaisante que lorsque le Comité exécutif aura commencé à fonctionner, c'est-à-dire dès l'entrée en vigueur de la Convention (art. 139, paragraphe 2). L'entrée en vigueur est définie ainsi dans ce même article 139 paragraphe 2 : "La présente Convention entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit le dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation".

Cela ne concerne que les cinq pays d'origine France, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg.

1. Règles retenues par le Comité exécutif pour son fonctionnement :

Statuant à l'unanimité, le Comité exécutif aura pour première tâche, après sa constitution, de définir des règles de fonctionnement. Il est prématuré de les citer avec précision, et la procédure écrite pour les prises de décision évoquée à l'art. 132 paragraphe 2 vise seulement à éviter de convoquer le Comité exécutif trop souvent, procédure très lourde surtout qu'il est composé des ministres responsables de l'application des Accords de Schengen (en France, le ministre délégué aux affaires européennes).

.../...

2. Structures administratives rattachées et moyens :

Le Comité exécutif disposera d'un soutien administratif et d'experts.

Le soutien administratif est apporté par le Secrétariat Général Bénélux au sein duquel est constituée une structure Schengen composée de fonctionnaires Bénélux travaillant à plein temps pour Schengen, d'un service langues autonomes et de fonctionnaires détachés par les Etats Schengen pour assurer la coordination dans plusieurs domaines, dont quatre sont pour le moment identifiés :

- Police-sécurité et contrôles aux frontières extérieures (échanges d'officiers de liaison, coopération transfrontalière, programmes de formation, manuel commun à l'usage des fonctionnaires de contrôles aux frontières...)

- Visas-Asile (liste commune des pays soumis à visas, circulaire commune aux postes diplomatiques, visas communs) ;

- Système d'Information Schengen (avancement parallèle des parties nationales et de la partie centrale du SIS) ;

- Aspects juridiques liés aux traités et aux problèmes linguistiques qui s'y rattachent.

Les experts mis à disposition par les Etats pour ces quatre domaines assurent en même temps la liaison avec les instances à douze qui s'occupent des mêmes questions.

Le soutien d'experts sera également assuré par les groupes de travail permanents qui continueront leurs travaux au projet du groupe central (composé des hauts fonctionnaires coordinateurs nationaux) et du Comité exécutif.

Les moyens du Comité exécutif sont constitués par le budget présenté par le Secrétariat Général, examiné par le Comité administratif permanent et avalisé par le groupe central.

Chaque Etat contribue au paiement du budget, la part de chacun étant définie préalablement.

Actuellement le budget est réparti en six parts égales, les trois pays Bénélux étant considérés comme un participant Schengen.

Les frais ne pouvant être isolés (chauffage, électricité, entretien, réfection), sont répartis par moitié entre le Bénélux et les Etats Schengen.

3. Programmes de travail et méthodes :

Le Comité exécutif aura pour mission de veiller à l'application correcte de la Convention (art. 131 - paragraphe 1 et 2).

Compte tenu de la multiplicité de ses missions particulières, on peut imaginer qu'il définira son programme de travail en fonction des problèmes ponctuels à régler au moment où ils se poseront.

Aidé par les experts nationaux - qui seront sans doute les membres de l'actuel groupe central - il examinera les rapports et propositions qui lui seront soumis par les différents groupes de travail (permanents ou ad hoc) et donnera des directives ou entérinera des décisions en fonction des besoins.

Les décisions du Comité exécutif ne sont pas applicables immédiatement dans le droit interne des Etats Schengen et nécessiteront l'intervention du législateur ou du pouvoir réglementaire selon le cas.

4. Activités :

Le Comité exécutif n'ayant pas encore été constitué, il ne peut être rendu compte d'aucune activité passée ou en cours.

Ses activités à venir s'inscriront dans la ligne de ses compétences telles que définies par la Convention, notamment à l'article 131. Celui-ci charge le Comité de veiller à l'application correcte de la Convention, chacune des compétences particulières évoquées dans le paragraphe 2 de l'article 131 tendant à garantir cette application.

5. Relations avec les autres structures mises en place par la Convention :

De manière générale, toutes les instances mises en place par la Convention sont subordonnées au Comité exécutif, instance suprême de décision et d'arbitrage.

6. Les groupes de travail auprès du Comité exécutif :

Au niveau administratif, les négociations sont menées par un groupe central ; chaque pays désignant un chef de délégation unique.

En ce qui concerne la France, ce chef de délégation a été désigné par le Premier Ministre et placé sous l'autorité du Ministre des Affaires étrangères. Les délégations sont toujours composées de manière interministérielle en fonction des sujets abordés. Les départements ministériels suivants sont régulièrement et constamment associés aux travaux :

- Affaires étrangères,
- Economie, Finances et Budget (Douanes),
- Justice,
- Intérieur,
- Transports.

Les travaux sont répartis par le groupe central (se réunissant lui-même deux ou trois fois par semestre) en quatre groupes de travail qui se réunissent à un rythme souvent intensif :

- Groupe 1 Police et sécurité
- Groupe 2 Circulation des personnes
- Groupe 3 Transports
- Groupe 4 Douanes/Marchandises.

Ces groupes de travail ont eux-mêmes proposé et obtenu la création de plusieurs sous-groupes spécialisés :

- Lutte contre les stupéfiants,
- Transmissions,
- Système d'information Schengen
(Groupe de travail permanent SIS),
- Coopération judiciaire,
- Asile, etc.

La technicité même de la convention nécessite enfin un travail important de la part des juristes linguistes, qui tiennent des réunions régulières.

Le Secrétariat Général du Bénélux assure le secrétariat administratif des travaux, la traduction et l'interprétariat sont assurés par le service langues de Schengen qui vient d'être individualisé au sein du Secrétariat Général Bénélux.

- Ces groupes de travail ont, par le passé, négocié la Convention d'application. Il s'appliquent maintenant à réaliser les conditions préalables à son entrée en vigueur.

Ils ont très activement préparé l'adhésion de l'Italie en novembre 1990 puis de l'Espagne et du Portugal en juin 1991.

ANNEXE 13

Le Système Central d'Information Schengen (CSIS)

REponses CONCERNANT LE SYSTEME
D'INFORMATION SCHENGEN

I - LE GROUPE DE TRAVAIL PERMANENT

A - COMPOSITION :

Le groupe de travail permanent est composé à la fois de techniciens (informaticiens) et d'utilisateurs du système d'information Schengen (polices, gendarmes, douaniers).

- FRANCE :

un représentant de la direction générale de la police nationale (service de coopération technique internationale de police) - directeur d'application du système central SIS,

un ingénieur du ministère de l'intérieur (direction des transmissions et de l'informatique) - chef de projet C.SIS,

un représentant de la direction centrale de la police judiciaire - directeur d'application N.SIS,

un représentant de la gendarmerie nationale - service informatique,

un représentant des douanes françaises - service informatique.

- ALLEMAGNE :

un représentant du BUNDESKRIMINALAMT - service informatique.

- BELGIQUE :

un représentant de l'état major de la gendarmerie,

un représentant du ministère de la justice.

ITALIE :

trois représentants du ministère de l'intérieur

un représentant de l'état major des carabinieri - service informatique.

- LUXEMBOURG

un représentant du ministère de la force publique,
un représentant du ministère des communications,
un représentant du ministère des communications - centre
informatique de l'Etat

- PAYS-BAS :

trois représentants du ministère de la justice,

- PORTUGAL

un représentant du ministère de l'intérieur,
un représentant du ministère de la justice.

- ESPAGNE

trois représentants du ministère de l'intérieur.

B - STRUCTURES ADMINISTRATIVES RATTACHEES ET MOYENS

- Les structures administratives et moyens du secrétariat
général du Benelux sont mis à la disposition du groupe de travail
permanent (rédaction des comptes rendus, documentation,
archives).

La responsabilité de la réalisation du C.SIS, incombant à la
France, le ministère de l'intérieur a nommé :

- un directeur d'application à la direction générale de la
Police nationale/service de coopération technique internationale
de police,

- un chef de projet à la direction des transmissions et de
l'informatique.

Les structures administratives et les moyens de ces deux
directions sont également utilisés par le groupe de travail
permanent.

C - MISSION - PROGRAMME PRECIS DE TRAVAIL ET METHODES

Créé en 1988 et placé sous l'autorité du comité
d'orientation, le groupe de travail permanent a pour mandat :

- de contribuer et de suivre la réalisation de la fonction
de support technique ou système central,

- de coordonner et superviser la progression de la construction des composantes nationales du système d'information Schengen en rapport avec la réalisation du système central,
- de faire régulièrement rapport au comité d'orientation européen sur l'avancement des travaux,
- de veiller au respect du programme de réalisation,
- d'effectuer un contrôle qualité des prestations,
- de recommander le choix et l'achat de matériels et de progiciels.

La présidence du groupe de travail permanent est assurée à tour de rôle par les Etats membres, elle change tous les six mois.

Les réunions qui se tiennent le plus souvent à Bruxelles, parfois dans le pays de la présidence, exceptionnellement en France, ont une fréquence approximativement mensuelle. Les décisions sont prises à l'unanimité.

Le groupe de travail permanent peut se réunir en formation restreinte (un membre par délégation avec un profil technique). La fréquence des réunions de ce sous-groupe dépend de la charge de travail (jusqu'à une fois par semaine) il a pour mission :

- de traiter les problèmes liés à la maîtrise d'analyse du système d'information (planification, suivi des tâches),
- de préparer les dossiers techniques en vue des réunions plénières du groupe de travail permanent.

D - ACTIVITES PASSEES, PRESENTES ET A VENIR

Au cours d'une réunion en 1987, les ministères et secrétaires d'Etat des pays signataires des accords de Schengen, ont demandé une étude de faisabilité sur un système automatisé d'échanges d'informations. Le groupe de travail permanent a commencé ses études en février 1988 et remis une étude de faisabilité aux ministres en décembre 1988.

La signature le 19 juin 1990 de la convention d'application de l'accord de Schengen a été le point de départ de l'étape suivante : l'étude détaillée du système d'information Schengen.

Cette étude a consisté à :

- préciser la définition des besoins et notamment des données à échanger en accord avec la convention. Cette tâche a été réalisée par le groupe de travail permanent durant le deuxième semestre 1990,
- étudier les différentes architectures possibles pour l'application centrale,

- réaliser les spécifications externes du système central.

Ces deux dernières tâches ont été effectuées d'août 1990 à janvier 1991.

A l'issue de cette dernière phase, un audit a été mené et un recentrage de l'étude a été effectué.

La partie concernant les échanges entre les systèmes nationaux et le système central a été revue et détaillée dans le but de pouvoir lancer en parallèle leur réalisation.

Cette seconde phase a abouti au choix du protocole de communication X.400 et à la rédaction du cahier des charges.

E - RELATIONS AVEC LES AUTRES STRUCTURES DE TRAVAIL : "Le comité d'orientation européen" - "Le groupe central de négociation"

- Le groupe de travail permanent est placé sous l'autorité du comité d'orientation auquel il rend compte de l'avancement des travaux et qu'il saisit pour les problèmes d'interprétation ou d'application que posent pour la réalisation du système d'information Schengen les dispositions de la convention.

- Le groupe central de négociation qui coordonne l'ensemble des travaux Schengen, a notamment supervisé l'élaboration de la convention d'application et a donné pour mandat au groupe de travail permanent, la réalisation du système d'information Schengen.

- L'autorité de contrôle prévue à l'article 115-1 de la convention d'application de l'accord de Schengen n'a pas encore été mise en place..

II - LE COMITE D'ORIENTATION EUROPEEN

A - COMPOSITION

Le comité d'orientation européen a été créé en octobre 1990 à l'initiative de la présidence française.

Les principaux membres du comité d'orientation sont :

Pour la FRANCE :

un représentant de la direction générale de la police nationale,

deux représentants de la direction générale de la police nationale/service de coopération technique internationale de police,

un représentant du ministère de l'intérieur - direction des transmissions et de l'informatique.

Des représentants de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, de la direction centrale de la police judiciaire, de la gendarmerie nationale et des douanes françaises sont associés aux travaux du comité d'orientation.

Pour l'ITALIE qui assure actuellement la présidence :

- un représentant de la Direction centrale de la police criminelle - Ministère de l'Intérieur
- un représentant de la Direction centrale des Carabiniers

Pour l'ALLEMAGNE :

- un représentant du Ministère fédéral de l'Intérieur

Pour la BELGIQUE :

- un représentant du Ministère de la Justice
- un représentant du Ministère de l'Intérieur

Pour les PAYS-BAS :

- deux représentants du Ministère de la Justice

Pour le LUXEMBOURG :

- un représentant du Ministère de la Justice
- un représentant de la Direction de la police

Pour l'ESPAGNE :

- deux représentants du Ministère de l'Intérieur

Pour le Portugal :

- un représentant du Service des étrangers et des frontières
- un représentant de la Direction de la police judiciaire

B - STRUCTURES ADMINISTRATIVES RATTACHEES ET MOYENS

Le comité d'orientation dispose également des structures administratives et des moyens du secrétariat général du Benelux. Comptes rendus des réunions - documentation - interprétariat.

C - MISSION - PROGRAMME PRECIS DE TRAVAIL ET METHODES

Le comité d'orientation européen a pour mission de traiter les questions juridiques, administratives, financières et d'organisation que pose la réalisation du système d'information.

Le comité d'orientation établit chaque semestre, en séance plénière, un programme de travail qui peut comprendre des réunions d'experts en formation restreinte sur des thèmes particuliers entrant dans le cadre de son mandat.

Il se réunit à Bruxelles et ses décisions sont également prises à l'unanimité.

D - ACTIVITES PASSEES, EN COURS ET A VENIR

Le comité d'orientation européen a mis en place un sous-groupe de travail chargé d'étudier la mise en place des bureaux SIRENE, structures organisationnelles d'accompagnement du SIS.

Les travaux concernant les modalités du financement commun (investissements) du système central sont sur le point d'aboutir.

Les travaux de validation des tables ont débuté et seront à l'ordre du jour des prochaines réunions.

Le comité d'orientation a été saisi par le groupe de travail permanent de problèmes d'interprétation que posent pour la réalisation du SIS les dispositions de la convention.

Les prochaines réunions du comité d'orientation vont être essentiellement axées sur les tables du système d'information et les problèmes juridiques soulevés par les procédures d'initialisation. Son ordre du jour sera également fonction des questions ponctuelles que lui soumettra le groupe de travail permanent.

E - RELATIONS AVEC LE GROUPE CENTRAL DE NEGOCIATION ET "L'AUTORITE DE CONTROLE" DE L'ARTICLE 115-1.

Le comité d'orientation est placé sous l'autorité du groupe central de négociation auquel il rend compte de ses travaux.

L'autorité de contrôle de l'article 115-1 n'a pas encore été mise en place.

3 - LES STRUCTURES NATIONALES

Réponses assurées par la Direction d'application nationale N.SIS (DCPJ).

4 - QUELLE STRUCTURE SERA RESPONSABLE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTEME CENTRAL DU S.I.S. ?

Le système central ou fonction de support technique du SIS sera installé dans le Centre informatique interdépartemental de Strasbourg.

Sur le plan du fonctionnement, la Direction des transmissions et de l'informatique en assumera la responsabilité.

L'organisation et les moyens seront ceux d'un centre informatique classique.

Le personnel géré et recruté par la Direction des transmissions et de l'informatique sera composé uniquement de techniciens français. Le centre sera placé sous la direction d'un commissaire de police.

Conformément aux dispositions de l'article 119 de la convention, les coûts de fonctionnement seront supportés individuellement par chaque partie contractante.

L'autorité de contrôle commune de l'article 115-1 chargée de vérifier la bonne exécution des dispositions de la convention par le système central, aura accès à la fonction de support technique pour remplir sa mission.

Outre les informaticiens chargés de l'exploitation, les seuls utilisateurs du système central seront les systèmes nationaux des huit Etats membres.

5 - QUELLE STRUCTURE SERA RESPONSABLE EN FRANCE DU FONCTIONNEMENT DE LA PARTIE NATIONALE DU S.I.S. ?

Réponse assurée par la direction d'application N.SIS (DCPJ)

6 - LA REALISATION DU S.I.S.

A - L'étude de faisabilité de novembre 1988 est jointe.

B - Avancement des travaux

- du système national :

Réponse par la direction d'application N.SIS (DCPJ)

- du système central :

Le cahier des charges concernant le système central du SIS a été remis aux entreprises candidates à sa réalisation le 6 juillet 1991. Celles-ci devront formuler leurs offres pour le 9 septembre 1991 au plus tard.

Sur proposition du groupe de travail permanent SIS, il sera procédé au choix du lauréat en octobre 1991.

La notification du marché interviendra à la fin de la présente année.

Le système central entrera alors dans sa phase de développement et de réalisation.

C - Coût estimé :

- 1991	Investissements	1.900.000 FF
- 1992	Investissements	14.300.000 FF
	Fonctionnement	2.000.000 FF
- 1993	Investissements	5.900.000 FF
	Fonctionnement	4.100.000 FF

Investissement total estimé à : 22.100.000 FF

Coûts de fonctionnement pour
1992 et 1993 estimés à : 6.100.000 FF

7 - L'AUTORITE DE CONTROLE COMMUNE

L'autorité de contrôle commune prévue par l'article 115-1 de la convention d'application de Schengen n'a pas encore été mise en place.

Les dispositions de l'article 115 prévoient qu'elle sera composée de deux représentants de chaque autorité nationale de contrôle.

Elle aura accès à la fonction de support technique du SIS dans le cadre de sa mission de vérification "de la bonne exécution des dispositions de la convention".

ANNEXE 14

Le Système National d'Information Schengen (NSIS)

LE SYSTEME D'INFORMATION
SCHENGEN

I/ Les structures nationales :

On doit distinguer les personnes en charge de la réalisation du projet et celles participant à l'élaboration de sa réalisation.

a) Composition :

La pierre angulaire de la structure est le Système National d'Information Schengen. Cette dernière dépend du Ministère de l'Intérieur, de la Direction Générale de la Police Nationale/Direction Centrale de la Police Judiciaire.

Le Directeur de l'Application Nationale est un Commissaire Principal.

Direction Centrale de la Police Judiciaire - Ressources et Liaisons -

Division des Relations Internationales -

101, rue des Trois Fontanot

92000 NANTERRE

Tél. : 40 97 81 36

Il est assisté dans sa tâche par un Chef de Projet Informatique, Ingénieur Contractuel.

Direction des Transmissions et de l'Informatique -

Sous-Direction des Etudes et des Logiciels/Bureau des Projets de Police Opérationnelle

7, rue Nélaton

75015 PARIS

Tél. : 45 71 52 66

Ont également pour mission de conduire la réalisation du projet, les représentants des principaux utilisateurs suivants :

Un Administrateur Civil,

Chargé de mission au Bureau des Libertés Publiques,

11, rue des Saussaies

75008 PARIS

Tél. : 49 27 31 32

Un Magistrat,

Ministère de la Justice - Division des Affaires

Internationales -

Place Vendôme

75001 PARIS

Tél. : 44 77 60 60

Un Officier Supérieur de la Gendarmerie Nationale
rue de l'Université
75076 PARIS
Tél. : 47 55 57 24

Un Chef de Service
Direction Générale des Douanes - Droits Indirects -
rue Tour des Dames
75009 PARIS
Tél. : 44 74 46 08

Participent à l'élaboration des solutions, l'ensemble des participants suivants :

- Direction Centrale de la Police Judiciaire :
 - Sous-Direction de la Police Technique et Scientifique - 2ème et 3ème Divisions,
 - Sous-Direction des Affaires Economiques et Financières,
 - Sous-Direction des Affaires Criminelles, comprenant l'ensemble des Divisions.
- Direction Centrale des Polices Urbaines
- Service Central de la Police de l'Air et des Frontières
- Direction Centrale des Renseignements Généraux
- Direction de la Surveillance du Territoire.

b) Les structures administratives rattachées et moyens :

La Direction d'Application du Système National d'Information Schengen est rattachée à la Direction Centrale de la Police Judiciaire, Sous-Direction des Ressources et Liaisons, Division des Relations Internationales.

Les moyens administratifs mis à disposition sont ceux de la Direction Centrale de la Police Judiciaire.

Outre le Directeur d'Application, sont affectés au Projet Schengen, trois inspecteurs de police : dont 1 en poste actuellement et 2 qui entreront en fonction en septembre 1991.

Le Chef du Projet Informatique dispose des structures administratives et des moyens de la Direction des Transmissions et de l'Informatique. Actuellement, il est seul sur le Projet et devrait être renforcé prochainement.

Les membres des autres services utilisateurs disposent des moyens disponibles dans leurs Directions respectives.

c) Les missions, le programme précis de travail et les méthodes :

* Les missions : le Ministère de l'Intérieur/Direction Générale de la Police Nationale est l'instance représentative pour la partie nationale du Système d'Information Schengen.

Cette responsabilité est assumée par la Direction Centrale de la Police Judiciaire.

Le Directeur de l'Application Nationale a pour mission "d'assurer la mise en oeuvre, le développement et la coordination du Système National Schengen et des structures opérationnelles qui doivent être mises en place en complément de ce système d'information".

Le Chef du Projet Informatique a pour mission d'assurer la mise en oeuvre, le développement et la coordination au niveau de la réalisation informatique du Système National d'Information Schengen.

Les membres du groupe de travail assurent chacun pour leur partie, les mêmes fonctions de mise en oeuvre, de développement et de coordination.

* Le programme de travail :

Ce dernier se décompose en deux parties complémentaires :

1. L'étude et la réalisation du Système Informatique National (N SIS) :

- la définition des besoins du Système,
- le choix d'architecture du Système,
- la réalisation du Système,
- l'intégration du Système,
- la formation des utilisateurs.

2. L'étude et la réalisation de la structure opérationnelle complémentaire du Système Informatique (SIRENE). Celle-ci comprend :

- l'étude préliminaire,
- l'estimation des moyens à mettre en oeuvre,
- l'étude détaillée des procédures,
- la réalisation et la mise en oeuvre,
- le recrutement,
- la formation.

* Les méthodes de travail :

Le Directeur de l'Application Nationale a la charge d'animer et de coordonner l'activité des groupes de travail constitués en fonction des sujets à traiter. Ce projet intéressant plusieurs Ministères, des représentants permanents ont été désignés (Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques, Ministère de la Justice, Gendarmerie Nationale, Douanes Françaises) ; ils exercent les mêmes attributions d'animation et de coordination au sein de leur administration pour les sujets préalablement évoqués à ce niveau. Toutes les solutions sont examinées et validées par le groupe de travail qui comprend des représentants de la Police Nationale, de la Gendarmerie Nationale, des Douanes Françaises, du Ministère de la Justice, de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques.

Toutes ces séances de travail sont présidées par le Directeur d'Application Nationale (ou son représentant) assisté du Chef de Projet Informatique.

Lorsque les phases d'avancement des travaux nécessitent des décisions importantes, un Comité d'Orientation est réuni. Celui-ci se compose de l'ensemble des représentants des services utilisateurs du Système National d'Information Schengen.

d) Les activités passées en cours et à venir :

Depuis le 1er juin 1986, l'activité a consisté à :

- mettre en place les structures de travail,
- faire une étude préliminaire concernant la réalisation du Système National d'Information Schengen,
- réaliser le choix d'architecture du Système Informatique,
- rédiger et expédier le cahier des charges du Système Informatique,
- faire l'étude préliminaire du Système Opérationnel SIRENE.

L'activité en cours et à venir :

- assurer la réalisation du Système Informatique selon le calendrier prévu,
- poursuivre les études concernant la conversion des données existantes à intégrer dans le Système National d'Information Schengen,

- définir, en concertation avec les autres Parties Contractantes, les modalités de fonctionnement des SIRENE,
- définir et mettre en place le SIRENE National,
- recruter et former le personnel chargé du fonctionnement de la partie nationale du Système d'Information Schengen (Système Informatique National - N SIS - et SIRENE),
- assurer l'information et la formation de tous les utilisateurs.

e) Relation avec le Groupe de Travail Permanent, le "Comité d'Orientation National Système Information Schengen", le "Groupe Central de Négociation", la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés.

Le Directeur de l'Application Nationale travaille en étroite collaboration avec le Directeur d'Application du Système Central d'Information Schengen. Il est associé aux travaux du Groupe de Travail Permanent et du Comité d'Orientation du Système d'Information Schengen. Les représentants de la Gendarmerie Nationale et des Douanes Françaises assistent en tant qu'observateurs à ces réunions.

Le Directeur d'Application Nationale est également membre du groupe ad hoc "SIRENE" créé par le Comité d'Orientation du Système d'Information Schengen pour étudier toutes les questions relatives à cette structure opérationnelle. Le Directeur de l'Application Nationale ne participe pas au groupe central de négociation.

Les rapports avec la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés sont essentiellement assurés par la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques.

II/ Quelle structure sera responsable, en France, du fonctionnement de la partie nationale du Système d'Information Schengen.

Le Système d'Information Schengen intéresse directement de nombreux services de police ou administratifs et divers Ministères.

La compétence centrale pour la partie nationale du Système d'Information Schengen (prévue par l'article 108 de la Convention d'Application) est actuellement dévolue au Ministère de l'Intérieur/Direction Générale de la Police Nationale.

.../...

Cette responsabilité est effectivement assurée par la Direction Centrale de la Police Judiciaire/Sous-Direction des Ressources et Liaisons/Division des Relations Internationales. Ce choix s'explique essentiellement par :

- le rôle primordial de la Direction Centrale de la Police Judiciaire dans la lutte contre toutes formes de délinquance,
- la gestion des grands fichiers nationaux (Fichier des Personnes Recherchées, Fichier des Véhicules Volés, Système de Traitement de l'Information Criminelle) par la Sous-Direction de la Police Technique et Scientifique,
- le rôle de la Direction Centrale de la Police Judiciaire dans la coopération policière internationale,
- le fait que le Bureau Central National de l'Organisation Internationale de Police Criminelle-Interpol, avec lequel les partenaires Schengen doivent avoir des relations privilégiées, soit implanté à la Direction Centrale de la Police Judiciaire/Division des Relations Internationales.

La fonction de la partie nationale Schengen est prévue au sein de la Division des Relations Internationales.

La particularité et la diversité des utilisateurs du Système feront que des représentants de la Gendarmerie Nationale, des Douanes Françaises et du Ministère de la Justice seront étroitement associés au fonctionnement du Système Opérationnel SIRENE (selon des modalités pratiques encore à définir).

L'estimation en moyens et personnel, pour un fonctionnement à plein régime, est d'environ 100 personnes pour une surface de 280 M². En effet, il faut envisager la présence continue de 20 personnes pour assurer le fonctionnement correct du SIRENE. C'est un effectif de 100 personnes qui doit être prévu. En faisant une péréquation des effectifs de chaque administration par rapport au volume moyen de ses signalements, soit 60 % environ pour la Police Nationale, 35 % pour la Gendarmerie Nationale, et 5 % pour les Douanes Françaises ; cela donne pour le Ministère de l'Intérieur un effectif global de 66 personnes.

Aucun site définitif pour l'implantation du SIRENE n'est actuellement choisi.

Afin de permettre les phases de test et d'intégration du Système, ainsi que la formation du personnel, un site provisoire est prévu à la Direction Centrale de la Police Judiciaire/Ressources et Liaisons/Division des Relations Internationales.

Le Système Informatique Schengen a été conçu de manière à pouvoir fournir aux autorités (autorités de contrôle nationales et autorités de contrôle communes) toutes les informations relatives au fonctionnement et à l'utilisation des données. Les représentants de chaque Ministère (Police Nationale, Gendarmerie Nationale, Douanes Françaises, Ministère de la Justice) gèrent les affaires intéressant directement leurs parties.

La partie nationale du Système d'Information Schengen dans ses relations avec les autorités politiques, judiciaires, administratives et policières, tant nationales que des autres Parties Contractantes, sera représentée par le service qui exercera la compétence centrale prévue à l'article 108 de la Convention d'Application.

III/ La réalisation du Système d'Information Schengen :

a) L'état d'avancement des travaux du Système National :

- le choix d'architecture du N SIS a été fait, l'appel d'offre pour la réalisation effectué, le cahier des charges rédigé et expédié,
- l'étude préliminaire du SIRENE a été réalisée, une estimation des moyens matériels à mettre en oeuvre effectuée, un site provisoire d'implantation proposé.

b) Coût estimé :

Schengen : * le système informatique du Système National d'Information

- l'investissement : pour l'ensemble du projet.

pour l'année 1991 :

- 8.718.900 Francs

pour l'année 1992 :

- 43.460.000 Francs

- le fonctionnement : non évaluable pour l'instant. La Direction des Transmissions et de l'Informatique est en attente des réponses des sociétés auxquelles le cahier des charges est destiné.

* Le SIRENE :

- l'investissement : est pris en considération dans l'enveloppe budgétaire informatique du Système National d'Information Schengen précédemment cité, pour la partie gestion du système informatique.

Les moyens techniques nécessaires à la communication entre SIRENE et à la gestion administrative seront à la charge de la Direction Centrale de la Police Judiciaire.

Ils peuvent être évalués pour l'année 1992 à :

- 150 000 Francs.

- le fonctionnement : non évaluable à ce jour.

Le Système d'Information Schengen apportera une plus value incontestable au volume et à la qualité des informations mises à la disposition des services de Police et de Gendarmerie.

Ce système, cependant, ne se substitue pas à des réseaux nationaux actuellement existants. On ne doit pas exclure, pour autant, une restructuration de quelques applications nationales qui ne trouveraient plus, dans l'espace limité de l'exagone, une utilité incontournable.

ANNEXE 15

**La coopération policière dans le cadre de l'accord de
Schengen**

POINT N° 1
LA COOPERATION POLICIERE. ACTIONS DE FORMATION
ET D'INFORMATIONS PREVUES DANS LE CADRE DU
RENFORCEMENT DE LA COOPERATION POLICIERE

Au sein de la convention d'application de l'accord de Schengen, la coopération policière fait l'objet du titre III, chapitre premier, articles 39 à 47 inclus.

Aucun de ces articles ne fait expressément référence à des actions de formation ou d'informations mais il va de soi qu'elles sont implicites.

A cet égard, notons qu'une grande partie de l'action de coopération se déroulera dans le cadre du "système d'information Schengen" (articles 92 à 101 inclus) et en particulier au sein des bureaux de gestion du système. C'est là que travailleront nombre de policiers choisis pour leur expérience en la matière ou spécialement formés à cet effet avant leur affectation. C'est donc dans ce cadre que s'effectuera cette formation, qu'il convient sans doute de qualifier de formation continue ou de formation spécifique ponctuelle.

Depuis juillet 1990, le Service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.) a, entre autres, entamé une action de sensibilisation et d'information sur les dispositions des articles 40 et 41 de la convention, auprès des services et des écoles de la police nationale. Il s'agit des droits d'observation et de poursuite transfrontalières qui constituent des procédures nouvelles dans l'action policière et qui concerneront l'ensemble des forces de police en poste dans les zones frontalières.

Dans le même ordre d'idées, la France a proposé à ses partenaires de Schengen l'examen du concept juridique de "légitime défense", notion évoquée aux articles 40, 3, d et 41, 5, e pour ce qui concerne l'utilisation de leur arme de service par les agents chargés de l'observation et de la poursuite. Il s'agit en l'occurrence d'examiner à quoi correspond cette notion dans les divers Etats Schengen mais surtout d'en étudier son interprétation jurisprudentielle.

En ce qui concerne l'article 47 relatif au détachement d'officiers de liaison, il conviendra évidemment que ces fonctionnaires reçoivent des consignes assez précises préalablement à leur affectation.

.../...

Il faut cependant souligner que l'existence de ces officiers de liaison, au sein de la police nationale, remonte à plusieurs années, dans un cadre bilatéral ou dans celui des relations à douze du groupe TREVI. Ce dispositif n'est donc pas quelque chose de nouveau et il est permis de parler de consignes plutôt que de véritable formation.

D'une manière générale, le Service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.) tient des séances d'information sur la convention d'application Schengen au bénéfice de nombre de fonctionnaires de police et met un accent particulier sur le "système d'information Schengen", qui constituera un outil nouveau de coopération policière. La partie nationale du système est placée sous la responsabilité de la Direction centrale de la police judiciaire, qui inclura le bureau de gestion appelé "SIRENE". Lorsque le système sera opérationnel, début 1993, cette direction devra y affecter un personnel qualifié et assurer une formation adéquate en ce sens. Le "SIRENE" constituera le centre de coopération policière par excellence, celui du système national (N.SIS) en liaison permanente avec le système central (C.SIS) placé à Strasbourg. Ce "SIRENE" devra agir conformément aux dispositions de l'article 108 de la convention.

3 - Les structures locales de coopération transfrontalière (organisation, méthodes, composition...). Bilan et perspectives de l'activité de ces structures :

Les structures locales de coopération transfrontalière peuvent revêtir les différentes formes suivantes :

- les Bureaux de Contrôles Nationaux Juxtaposés situés aux frontières franco-espagnole (au nombre de huit), franco-allemande (au nombre de 13), franco-italienne (au nombre de 3), franco-suisse (au nombre de 6), franco-belge (au nombre de huit) et franco-luxembourgeoise (au nombre de deux) ;
- les commissariats communs permettant le travail de deux services nationaux chargés des contrôles frontaliers dans des locaux communs. Il y en a actuellement trois en fonctionnement à la frontière franco-allemande (Pont de l'Europe à STRASBOURG, SARREBRUCK-autoroute et OTTMARSHEIM), un à la frontière franco-italienne (NICE) et un nouveau commissariat commun à la frontière franco-espagnole (Le Perthus-autoroute) ;
- les contrôles conjoints qui sont exercés avec les autorités espagnoles en deux points (Col d'Ares et de la Serre), avec les autorités suisses à SAINT-GINGOLPH (Haute-Savoie) ;
- les patrouilles mixtes ou coordonnées qui sont effectuées en collaboration avec les services homologues italiens sous le tunnel du Mont-Blanc ;
- il a été également procédé, en accord avec les autorités locales allemandes, britanniques, espagnoles et italiennes à la désignation de correspondants de liaison locaux chargés des relations avec ces mêmes autorités ;
- dans le but de rechercher tous les moyens d'améliorer la coopération entre les différents services chargés des contrôles frontaliers, divers groupes de coopération ont été créés.

Avec les autorités allemandes : le groupe de coopération transfrontalière PAF/BGS et une cellule de lutte contre l'immigration rattachée à ce groupe de coopération, ainsi qu'un groupe de travail régional pour la répression du trafic illicite de stupéfiants.

A ces différentes structures locales s'ajoutent les contacts quotidiens ou ponctuels entre les différents agents et responsables locaux chargés des contrôles frontaliers.

Un bilan de la coopération transfrontalière peut être établi par pays :

- la coopération avec l'Allemagne est la plus opérationnelle (3 commissariats communs) ;
- la coopération avec l'Espagne (un commissariat commun) et l'Italie (un commissariat commun) semble des plus prometteuse.
- la seule réserve tient à la coopération avec la Belgique jusque là inexistante, mais qui semble devoir s'amorcer (mise en place d'officiers de liaison début août).

6 - Etat et perspectives de la coopération en matière de surveillance des frontières prévue à l'article 7 de la convention, notamment :

b) Echanges d'information :

Etat : Un groupe de coopération transfrontalière PAF/BGS a été créée à l'occasion de la réunion plénière de STUTGART le 5 février 1990. Ce groupe a pour but de rechercher tous les moyens d'améliorer la coopération entre les deux services (ex : échanges réguliers de fonctionnaires).

Une cellule franco-allemande de lutte contre l'immigration clandestine qui procède à des échanges de renseignement quasi quotidiennement, est rattachée à ce groupe de coopération. Un autre groupe de travail régional franco-allemand s'intéresse à la répression du trafic illicite de stupéfiants.

Ce type de coopération se développe avec les autres Etats SCHENGEN par le biais des commissariats communs.

Perspectives :

La coopération est basée sur l'échange d'un large éventail d'informations qui sont importantes pour l'exercice des missions de police des frontières. Les données à caractère personnel ne peuvent être transmises que si la convention d'application de l'accord de SCHENGEN le permet.

L'information réciproque porte notamment sur les sujets suivants :

- rapports hebdomadaires sur la situation selon un schéma uniforme ;
- développement de la situation dans des cas d'actualité ;
- itinéraires et pratiques des passages clandestins ;
- méthodes de falsification et de dissimulation de documents de voyage ;
- nouvelles tendances de l'immigration clandestine de certaines nationalités ;
- mesures d'intervention spéciale planifiée et ordres d'intervention dans des situations spéciales ;
- changements importants d'organisation et de personnel dans les services de police des frontières.

Les informations sont transmises entre les services centraux ou locaux nationaux, selon la nature de l'information, par les moyens ci-après :

- par la poste ;
- par les réseaux (publics) de radiocommunication, téléphone, télex ou télétex, fixes ou mobiles, ainsi que par les réseaux spéciaux de

la police, éventuellement après la mise au point de spécifications techniques uniformes ;

- par l'intermédiaire de fonctionnaires de liaison auprès des services centraux nationaux ;

- par l'intermédiaire des services de contact de la police des frontières ;

- dans le cadre de concertations de service et de séminaires professionnels communs.

c) Coordination des patrouilles :

Perspectives : Aucune coordination des patrouilles entre Etats contractant aux frontières extérieures n'est prévue par l'article 7 de la convention, chaque Etat ayant mission d'assurer seul le contrôle de ses frontières extérieures.

La surveillance des intervalles des frontières extérieures entre les points de passage frontaliers et la surveillance des points de passage en dehors de leurs heures normales d'ouverture ont pour objet principal d'empêcher le franchissement non autorisé de la frontière, de lutter contre la criminalité transfrontalière et d'appliquer ou de prendre des mesures à l'encontre de personnes ayant franchi illicitement la frontière.

Pour des raisons de tactique policière, la surveillance est opérée en changeant fréquemment et de manière inopinée l'intervalle de frontière surveillé et avec des effectifs adaptés à la situation, afin que le franchissement non autorisé de la frontière constitue un risque permanent.

La surveillance est confiée à des unités mobiles qui accomplissent leur tâche sous la forme de patrouilles ou de postes essentiellement à des points faibles connus ou présumés dans le but d'appréhender les personnes franchissant illicitement la frontière. La surveillance peut aussi recourir à des moyens techniques, y compris les moyens électroniques.

Les moyens mis en oeuvre sont choisis en fonction des conditions de l'intervention, notamment en fonction du type et de la nature de la frontière (terrestre, fluviale ou maritime).

d) Communications radios :

Ce thème est de la compétence du service de coopération technique internationale de police qui en suit actuellement les réunions techniques.

L'essentiel des actions de coopération avec les pays limitrophes passe par le canal des commissariats communs ; des structures fonctionnent parfaitement avec l'Allemagne et sont en plein développement avec l'Italie et l'Espagne.

PARIS, LE

19

O B J E T : **Coopération TREVI - Officiers de liaison.**

Dans le cadre de la coopération TREVI, plusieurs officiers de liaison de la Direction Générale de la Police Nationale / Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste sont actuellement affectés à l'étranger.

<u>ALLEMAGNE</u>	<u>WIESBADEN</u>	: 3
<u>ESPAGNE</u>	<u>MADRID</u>	: 2
	<u>VITORIA</u>	: 2
<u>ITALIE</u>	<u>ROME</u>	: 3
<u>GRANDE-BRETAGNE</u>	<u>LONDRES</u>	: 2
<u>BELGIQUE</u>	<u>BRUXELLES</u>	: 1

A titre de réciprocité, des officiers de liaison étrangers sont en poste à PARIS.

<u>ALLEMAGNE</u>	: 3
<u>ITALIE</u>	: 2
<u>GRANDE-BRETAGNE</u>	: 1
<u>ESPAGNE</u>	: 1
<u>BELGIQUE</u>	: 1

Cette coopération s'exerce, selon les vœux des instances TREVI, dans trois domaines de compétence :

- terrorisme
- stupéfiants
- crime organisé

9 - Quels "arrangements" (art. 39-4) la France envisage-t-elle de conclure ?

A ce titre, on pourrait évoquer l'arrangement administratif franco-allemand signé le 1er février 1991 entre M. le Ministre de l'Intérieur et M. le Ministre Fédéral de l'Intérieur allemand et relatif aux échanges de fonctionnaires en milieu actif.

Cet accord vise à familiariser les agents des deux pays à la langue, aux institutions et à la pratique de leurs collègues.

10 - Est-il envisagé de conclure de nouveaux "accords bilatéraux" (art. 39-5) avec les parties contractantes ? Si oui, lesquels ? Contenu.

Le niveau des travaux engagés au sein du groupe police et sécurité ne permet pas à ce jour d'apporter une réponse précise à cette question.

ANNEXE 16

**Bilan de la situation actuelle en matière de communications
transfrontalières et fonctionnement du groupe "ad hoc
télécommunications"**

d) communications radios

Un projet de création d'un réseau de communication transfrontalière est actuellement dans sa phase préparatoire de détermination des besoins et d'analyse fonctionnelle du réseau. Elle conduit à rechercher une bande de fréquences communes, utilisée par les services des Etats signataires des accords de SCHENGEN, et à définir les conditions d'exploitation, visant à permettre une compatibilité opérationnelle de fonctionnement de ces équipements.

Par ailleurs, des accords bilatéraux entre les Etats signataires sont actuellement recherchés en vue de mettre en place des structures locales de coopération des services chargés des contrôles aux frontières. Pour sa part, l'Administration des douanes françaises a pris contact avec ses homologues douaniers de Belgique, du Luxembourg et d'Allemagne et procédé à l'échange de postes entre leurs services pour permettre, dans un premier temps, des liaisons radio directes entre leurs centres de commandement.

Quant aux bandes de fréquence, l'absence de coordination européenne dans la gestion et l'attribution des fréquences relevant de la compétence exclusive d'autorités nationales, la surexploitation des réseaux radio en service, la demande importante d'attribution de fréquences nouvelles de la part d'opérateurs privés et publics rendent difficile l'extraction d'une bande de fréquences commune aux différents pays signataires, pourtant nécessaire à la réalisation de ce projet. Les plans de fréquences des différents Etats signataires sont actuellement étudiés et comparés.

La compatibilité des équipements de communication est, elle aussi, envisagée mais dépend de l'attribution préalable de cette bande commune de fréquences.

C'est le groupe "ad hoc Télécommunication" qui est chargé de l'étude des problèmes techniques de ce projet de réseau de communication transfrontalière, le groupe Police et Sécurité étant l'instance chargée de prendre les décisions.

Ce groupe "Télécommunication" réunit les représentants des huit Etats concernés par les accords de Schengen (France, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Allemagne, Italie, Espagne, Portugal).

En attente de la réalisation d'un réseau de communication transfrontalière, les échanges de postes émetteurs récepteurs effectués entre les administrations douanières concernées par ces accords ont permis de mettre en place une amorce de structure locale de réseau réalisé à titre expérimental. Mais ces développements resteront néanmoins limités pour des raisons techniques.

POINT N° 6
BILAN PRECIS DE LA SITUATION ACTUELLE
EN MATIERE DE COMMUNICATION TRANSFRONTALIERE

C'est avec la République Fédérale d'Allemagne que la situation est actuellement la plus avancée. Il convient de noter que les opérations menées par la police et la gendarmerie, présentées infra séparément, sont coordonnées sous l'autorité du Préfet de la région de Metz.

I - OPERATIONS MENEES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR

Trois types de mesures sont en cours de réalisation :

1. Echange de postes émetteurs-récepteurs entre la France et l'Allemagne

L'échange ne concerne que des postes fixes implantés dans des P.C. des deux pays. Le nombre de postes émetteurs-récepteurs à installer en Allemagne a été déterminé par un groupe de travail franco-allemand composé de policiers et d'experts en transmission. Deux campagnes techniques d'essais ont été réalisées entre les régions frontalières de France et d'Allemagne.

Le problème du financement des postes émetteurs-récepteurs et de leur lieu d'implantation en France est en cours d'examen au niveau de la Direction générale de la police nationale. L'utilisation sur le territoire français de postes émetteurs-récepteurs fonctionnant sur les fréquences de la police allemande est subordonnée à une autorisation préalable du Ministère des Postes et télécommunications.

Un correspondant unique a été nommé dans chacun des deux pays pour traiter les cas de brouillages internationaux.

2. Liaisons téléphoniques spécialisées internationales permanentes

Ces liaisons sont de type téléphonique à batteries locales.

Elles seront mises en place entre les villes suivantes (voir carte en annexe) :

METZ	-	SARREBRUCK
STRASBOURG	-	NEUSTADT
STRASBOURG	-	KARISRUHE
MULHOUSE	-	FRIBOURG

3. Echange des annuaires téléphoniques et télex des services de police des deux pays

Ce type d'échange ne pose pas de problème particulier.

II - OPERATIONS MENEES PAR LA DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

Les actions menées en matière de communications transfrontalières ont porté essentiellement sur l'expérimentation de liaisons téléphoniques et radiotéléphoniques entre salles opérationnelles des unités correspondantes de la gendarmerie nationale et de la police allemande.

1. Liaisons téléphoniques

- Téléphonie

Le téléphone reste le moyen le plus commun d'échange d'informations. Un équipement interphonique fonctionnant sur le réseau téléphonique commuté a également été testé par la gendarmerie.

- Télécopie

Ce moyen est de plus en plus utilisé pour l'échange des messages, de tableaux ou de documents à caractère graphique.

2. Liaisons radioélectriques

- Essais initiaux

Dès avril 1990, une campagne d'essais de liaisons a été menée entre la gendarmerie française (échelons groupement et compagnie de gendarmerie départementale) et les unités homologues de la police allemande. Seules les liaisons directes entre la direction de la police allemande à NEUSTADT et les groupements de gendarmerie de METZ et STRASBOURG s'avèrent difficiles à réaliser.

- Expérimentation en cours

Le principe de l'intégration réciproque dans les réseaux par échanges de stations radio ayant été retenu au cours des réunions franco-allemandes, ont été installées à titre expérimental :

- en zone LORRAINE/SARRE, dès la mi-mai 1991 :

- . une station radio gendarmerie dans les locaux de la police allemande à SARREBRUCK,
- . une station radio Polizei dans les locaux du groupement de gendarmerie de la Moselle à METZ ;

- en zone ALSACE/BADE-WURTEMBERG et RHENANIE-PALATINAT :

- . à la mi-juin 1991, trois stations radio gendarmerie, l'une dans les locaux de la direction de la Polizei à FRIBOURG, la seconde à KARLSRUHE et la troisième à NEUSTADT,
- . au début de mai 1991, une station radio Polizei dans les locaux du groupement de gendarmerie du Haut-Rhin à COLMAR,
- . au début de juillet 1991, deux stations radio Polizei dans les locaux du groupement de gendarmerie du Bas-Rhin à STRASBOURG.

- Bilan

Les liaisons METZ/SARREBRUCK, COLMAR/FRIBOURG fonctionnent correctement, la liaison STRASBOURG/KARLSRUHE restant à activer. Les liaisons METZ/NEUSTADT et STRASBOURG/NEURSTADT exigent une étude complémentaire.

L'expérimentation de liaisons entre compagnies de gendarmerie départementale et districts correspondants de la police allemande ne sera menée que lorsque l'avancement des négociations en cours le permettra.

POINT N° 4
LE GROUPE "AD HOC TELECOMMUNICATIONS" :
STRUCTURE ET ORGANISATION, COMPOSITION, LOCALISATION,
METHODES, ACTIVITES (BILAN ET PERSPECTIVES)
RELAIS DANS L'ADMINISTRATION FRANCAISE

Le groupe "ad hoc télécommunications" a été créé par les pays Schengen pour étudier la mise en oeuvre de l'article 44 de la convention d'application de l'Accord de Schengen.

Cette structure, qui rend compte de ses travaux au groupe I police et sécurité est composée de représentants des services de sécurité (police et douanes) des huit pays Schengen.

La délégation française comprend pour sa part des représentants de la police (service de coopération technique internationale de police), de la direction générale de la gendarmerie et de la direction générale des douanes. Des experts en télécommunications du ministère de l'intérieur sont aussi présents : un ingénieur de la direction des transmissions et de l'informatique et un officier de la direction de la logistique de la police. Enfin, est associé depuis peu aux travaux du groupe "ad hoc télécommunications" un fonctionnaire du ministère des postes et télécommunications.

Les représentants des administrations précitées se rencontrent avant chaque réunion du groupe "ad hoc télécommunications" pour se concerter. Compte tenu de l'importance et de la complexité des problèmes soulevés, le ministère de l'intérieur a été amené ces derniers mois à réunir plusieurs fois les membres de la délégation pour faire le point sur les dossiers en cours.

Le groupe "ad hoc télécommunications" a été créé en juillet 1989. Il se réunit en moyenne une fois tous les six mois mais la présidence italienne a prévu de le convoquer à trois reprises au cours du second semestre 1991 pour accélérer les travaux.

La première phase des travaux a consisté à faire un bilan de l'existant et à dégager des axes de travail. Quatre idées sont à retenir de cette approche initiale :

1. L'analyse de la situation actuelle en matière de systèmes de radio-communication policière dans les Etats contractants à l'Accord de Schengen a révélé que les différences des équipements techniques des parties contractantes ne permettent pas une communication radio directe entre les services chargés de la sécurité dans les zones frontalières (incompatibilité des systèmes).

2. L'exigence d'une communication radio directe pour la coopération policière dans les zones frontalières ne pourra être satisfaite à court terme que par l'utilisation et l'amélioration de l'infrastructure des parties contractantes sur base d'accords bilatéraux.
3. Les parties contractantes devraient s'efforcer à long terme de réaliser un système de communication radio basé sur des fréquences communes exclusives à l'usage des services chargés de la sécurité.
4. Les services officiels de téléphone (téléfax) et télex sont immédiatement disponibles pour la coopération policière. D'autres réseaux et services de communication policière et officielle doivent encore être étudiés aux fins de compatibilité.

Les réunions les plus récentes ont été consacrées à la recherche et à l'étude de solutions :

- les solutions à court terme, celles-ci étant à rechercher principalement dans le cadre des concertations bilatérales ;
- les solutions à long terme, l'harmonisation des fréquences étant la principale préoccupation des experts.

POINT N° 5
DES BANDES DE FREQUENCES COMMUNES
AUX ETATS SIGNATAIRES ONT-ELLES ETE DEGAGEES ?
SINON, ETAT DES TRAVAUX EN LA MATIERE.
QUAND CES BANDES SERONT-ELLES EFFECTIVEMENT DEGAGEES ?

Réuni à Gif-sur-Yvette (Essonne) le 12 octobre 1990, le groupe "ad hoc télécommunications" a lancé une initiative sur le plan international en matière de fréquences-radio en proposant d'adresser à la conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (C.E.P.T.) une demande formelle d'étudier les possibilités d'utilisation de bandes de fréquences communes pour les services de sécurité des Etats membres de l'Accord de Schengen.

Le ministère de l'intérieur, à l'instar des autres délégations, a saisi par la suite la direction de la réglementation générale chargée, au sein du ministère des postes, des télécommunications et de l'espace, des négociations internationales en la matière. Il a également informé de cette question le comité interministériel de coordination des télécommunications.

Saisi de la demande introduite par les pays Schengen de libérer une bande de fréquence commune, la conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (C.E.P.T.) a créé une nouvelle structure de travail appelée FM.6 chargée d'examiner le problème.

Le groupe de travail CEPT-FM.6 a émis quelques remarques critiques concernant la demande des Etats Schengen et a demandé à ceux-ci une nouvelle définition du besoin, compte tenu que la demande précédente d'une bande commune entre 400 et 500 MHz ne pouvait être satisfaite.

Réuni à Bruxelles les 1er et 2 juillet 1991, le groupe "ad hoc télécommunications" a décidé d'envoyer à la conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (C.E.P.T.) une nouvelle demande sollicitant une bande de fréquence commune que cet organisme devra définir en fonction des éléments d'ordre technique que lui feront parvenir les Etats Schengen par l'intermédiaire de la présidence.

Cette solution a été soutenue par la délégation française dans la mesure où elle correspondait au souhait du ministre des postes et télécommunications qui a indiqué par le biais de son représentant qu'il se rangerait à la recommandation de la conférence européenne des administrations des postes et télécommunications sauf si elle portait atteinte à ses intérêts (cette réserve s'appliquant à la bande 410, 430 MHz, occupée actuellement par le radio-com.2000).

Il convient de noter que l'harmonisation des fréquences constitue une solution à long terme, la complexité des procédures et l'importance des enjeux rendent l'évolution des négociations très lente.

ANNEXE 17

**Le renforcement en France des contrôles douaniers aux
frontières extérieures de l'espace Schengen**

THEME : CONTROLES AUX FRONTIERES EXTERIEURES

1 - Modalités pratiques du contrôle approfondi des étrangers prévu à l'article 6.2 de la Convention de SCHENGEN.

a). Personnel requis

La surveillance des frontières extérieures intéresse 27 Directions régionales des douanes réparties :

- sur les façades maritimes, Manche, Atlantique et Méditerranée (y compris la Corse).
- aux frontières aériennes (directions spécialisées pour Roissy et Orly).
- dans les DOM.

Les services de surveillance représentent avec l'encadrement, un total de 4 584 agents qui se décompose en 2,8 % d'agents de catégorie A, 27,7 % de catégorie B et 69,5 % de catégorie C.

Parmi ces agents 1 288 sont affectés à la garde des 109 points de passage vers lesquels converge l'essentiel du trafic transfrontière de voyageurs et de marchandises, et dans lesquels la Police de l'Air et des Frontières (PAF) est également présente.

Par ailleurs, 83 points de passage secondaires sont gardés par la douane seule avec un effectif de 302 agents qui exercent à la fois leurs missions douanières et le contrôle des personnes au sens de l'article 6-2 de la Convention de Schengen, en lieu et place de la PAF. Ces agents, à poste fixe, reçoivent en tant que de besoin l'appui d'agents des unités mobiles implantées dans les secteurs considérés.

c). Matériels notamment informatiques mis à la disposition des agents assurant les contrôles

La version II du Système FNID (Fichier National Informatisé de Documentation) qui intégrera la partie nationale du Système d'Information Schengen (SIS) à laquelle la Direction générale des douanes et droits indirects aura accès, fonctionnera avec du matériel E.S. Dassault. Selon le principe retenu, les concentrateurs (SDX) fédéreront un certain nombre de terminaux (écran, clavier, imprimante).

Ces terminaux permettront, par un système d'habilitation liée à la nature du service douanier, d'accéder à tout ou partie des fonctionnalités du FNID :

- de base : transactions d'interrogation et messagerie (personnes physiques, véhicules, objets spécifiques à l'application SIS) ;
- particulières : transactions de saisie ou de gestion.

Dans une première phase, le FNID II fonctionnera avec 91 terminaux opérationnels. Les unités mobiles de surveillance devront être progressivement dotées de terminaux embarqués

d). Surveillance des points de passage frontaliers en dehors des heures normales d'ouverture. Préciser la signification "d'heures normales d'ouverture".

Conformément aux dispositions prévues par l'article 49 du Code des douanes, le Directeur Général des Douanes fixe par arrêté (actuellement celui du 15 décembre 1987) les horaires d'ouverture des bureaux et des points de passage ouverts au trafic des voyageurs.

S'agissant des points de passage frontaliers, le Code des douanes prévoit que leur ouverture peut être limitée à certaines heures ou à certains jours.

Ainsi, les grands points de passage routiers, portuaires, aéroportuaires ou ferroviaires sont ouverts en permanence toute l'année. Certains points d'importance secondaire connaissent une ouverture partielle dans la journée, dans la semaine ou selon les horaires d'arrivée des moyens de transport (trains, bateaux, aéronefs).

Par ailleurs, sur les points de passage où la douane n'exerce pas de garde statique, les services douaniers effectuent, tout au long de la période de 0 H à 24 H, des contrôles inopinés dans le cadre de leurs missions de surveillance générale de la frontière.

g). Formation du personnel à l'utilisation du "Manuel commun"

Le "Manuel commun" n'ayant pas encore vu le jour, aucun dispositif spécifique de formation n'a été mis en place pour le moment.

2. Modalités pratiques du contrôle par unités mobiles prévue à l'article 6.3. de la Convention de SCHENGEN, notamment :

a) personnel requis (effectifs, catégories, formation)

L'effectif total des agents des unités mobiles affectés à la surveillance des frontières extracommunautaires porte sur 2700 agents : soit 27 agents de catégorie A, 900 agents de catégorie B et 1 773 agents de catégorie C.

Parmi ces agents on compte plusieurs catégories de spécialistes :

678 marins

161 aviateurs

91 maîtres-chiens

118 motards

147 douaniers de montagne.

Le contrôle de l'immigration fait partie de l'enseignement dispensé aux contrôleurs et agents de constatation de la branche surveillance à l'ENBD-LA ROCHELLE.

Sont étudiés l'aspect réglementaire (droit d'entrée des personnes sur le territoire), les visas (consulaires, préfectoraux - présentation de documents réels : vignettes, visas, titres de séjour).

Les contrôleurs bénéficient en outre de cours de procédures :

- refoulement ;
- procès-verbal de constat de simple remise à la gendarmerie ou à la police ;
- procès-verbal de constat : article 40 du code de procédure pénale lors de la constatation d'un délit de droit commun : falsification de documents administratifs.

b) composition et organisation des unités mobiles

Les missions dévolues au service de surveillance des douanes impliquent l'action sur le terrain et principalement dans la zone frontrière. En effet, celle-ci permet la distinction aisée des voyageurs, des marchandises et des moyens de transports qui vont et viennent de l'étranger, leur contrôle sans risque de confusion avec le trafic intérieur et la constatation flagrante des franchissements frauduleux.

Cependant, le service de surveillance est également présent à l'intérieur du territoire car :

- des infractions aux dispositions de compétence douanière peuvent être commises et doivent être combattues sur tout le territoire ;

- quelle que soit la défense présentée par le dispositif douanier, des opérations frauduleuses, pour tous mode de transport, passent au travers des frontières et viennent se dénouer à l'intérieur du pays.

- l'activité internationale de certains grands noeuds de communications (aéroports notamment) y nécessite sa présence.

Dès lors, les unités mobiles destinées à assurer la surveillance des intervalles entre les postes fixes ne constituent qu'une partie d'un dispositif plus large, établi en profondeur sur les arrières de la frontière ainsi qu'à l'intérieur du territoire.

I - Structures mobiles actuelles

1. Les brigades des frontières

Les brigades des frontières sont, en règle générale, étagées sur deux lignes de défense rapprochées.

Ces brigades doivent agir en étroite coordination entre elles. Sur le littoral, une coopération s'impose également avec le dispositif aéronaval et, sur toutes les frontières, avec les brigades de surveillance aérienne.

a) Les brigades de première ligne

Les brigades de surveillance terrestres (BS)

- localisation : à proximité immédiate des frontières terrestres ou du littoral ou dans les zones de dédouanement directement ouvertes sur l'étranger (ports, aéroports, gares ferroviaires, etc.),

- fonctions: elles ont pour objectif à l'intérieur de leur zone d'action de combattre les actes frauduleux de franchissement des frontières en dehors des bureaux et points de passages gardés,

- effectif : en principe 10 à 15 agents,

- équipement motorisé : en principe 2 à 3 véhicules automobiles ; éventuellement motos, embarcations légères.

Les brigades touristiques et de surveillance (BTS)

- localisation : à proximité immédiate des frontières terrestres, sur le littoral, dans les zones de dédouanement directement ouvertes sur l'étranger (ports, aéroports, gares ferroviaires, etc.),

- fonctions mixtes : d'une part, les fonctions des brigades de surveillance terrestre, d'autre part, les fonctions des brigades touristiques pour les points de passage ouverts et gardés par leurs soins, ainsi que des fonctions d'annexes sur le littoral (contrôle de la navigation de plaisance),

- équipement motorisé : en principe 2 à 4 véhicules automobiles, éventuellement motos et embarcations légères.

Les brigades de surveillance nautique (BSN)

- zones d'actions principales : les grands ports et rades de commerce, les ports de commerce, de pêche ou de plaisance et la frange maritime littorale ayant une grande activité de plaisance permanente ou saisonnière, les embouchures de fleuves connaissant et comportant des risques importants de débarquement frauduleux, les fleuves et lacs frontaliers.

Ceci n'exclut pas néanmoins une certaine souplesse d'emploi à travers des actions de surveillance plus lointaine, complémentaires de celles du service garde-côtes.

- fonctions : la surveillance générale de tout ou partie de ces lieux, à terre et sur l'eau, y compris la visite des navires et la surveillance à contrebord,

- effectif : variable selon l'importance du trafic et de la zone d'action et la consistance de l'équipement motorisé,

- équipement motorisé : en principe, une patache ou une vedette rapide selon les fonctions, éventuellement un ou plusieurs véhicules automobiles.

N.B : Les fonctions des brigades de surveillance nautique peuvent aussi être dévolues aux brigades de surveillance terrestre ou aux brigades touristiques et de surveillance, dont l'effectif et l'équipement sont alors augmentés en conséquence.

b) Les brigades de seconde ligne

La surveillance générale sur les arrières de la première ligne est dévolue aux brigades d'intervention (BI).

Pour l'essentiel, les brigades d'intervention ne visent pas à faire double emploi, mais à compléter les contrôles des brigades touristiques et des brigades de surveillance constituant la première ligne.

- localisation : dans le rayon des douanes (zone de surveillance spéciale de 60 Kms de profondeur le long des frontières terrestres et maritimes - Article 44 du code des Douanes),

- fonctions : la couverture sur les arrières des brigades de première ligne et la surveillance de la frontière durant les lacunes, la surveillance en profondeur, notamment sur les grandes voies routières et autoroutières aux endroits les plus appropriés (péages, aires de stationnement, bretelles de sortie, etc.),

- effectif : en principe 8 à 18 agents, pouvant comprendre un élément motard de 5 à 7 agents,

- équipement motorisé : 5 à 6 véhicules automobiles, 3 à 5 motos (au cas d'élément motard).

2) Les brigades de l'intérieur

La surveillance générale à l'intérieur du territoire est assurée par des brigades terrestres (les brigades d'intervention) et des brigades aériennes (les brigades de surveillance aérienne).

Les brigades d'intervention de l'intérieur

- localisation : dans les villes les mieux situées par rapport aux possibilités de fraude, avec, pour perspective, l'implantation d'une unité dans la plupart des départements intérieurs,

- fonctions : sont analogues à celles des brigades d'intervention de la seconde ligne.

- effectif : en principe 5 à 10 agents, pouvant comprendre un élément motard,

- équipement motorisé : véhicules automobiles et motos selon la composition de la brigade.

Les brigades de surveillance aériennes (BSA)

- localisation et zone d'action : implantées sur un aérodrome à proximité du siège de l'interrégion dont elles relèvent. Leurs zones d'action peuvent couvrir plusieurs interrégions sans concorder exactement avec leurs limites,

- fonctions : essentiellement, la surveillance sur les aérodromes secondaires des avions effectuant des vols internationaux et les contrôles des réglementations applicables aux aéronefs mais aussi la participation à la surveillance générale ou la filature de véhicules suspects.

- effectif : variable en fonction des équipements de la brigade,
- équipement motorisé : avions légers ou hélicoptères.

3) Le dispositif aéronaval interrégional

La surveillance générale de la mer est, pour l'essentiel, assurée par un dispositif opérationnel intégré comprenant des brigades maritimes, aériennes et terrestres spécialisées.

Les brigades garde-côtes (BGC)

- localisation : ports de commerce, de pêche ou de plaisance dans des zones de grande activité permanente ou saisonnière,
- fonctions : la surveillance générale de la mer territoriale et au-delà,
- équipement motorisé et effectif : vedettes garde-côtes (VGC) de 19 à 30 mètres, avec un effectif minimum de 15 agents.

Les brigades de surveillance aéronautiques (BSA)

- localisation : aérodromes à proximité de la mer,
- fonctions : la surveillance générale de la mer territoriale et la surveillance avancée en mer, y compris là où elles existent ; les zones économiques ; le guidage des vedettes pour l'accomplissement de leurs missions,
- effectif : variable en fonction des équipements de la brigade,
- équipement motorisé : avions bimoteurs légers, éventuellement hélicoptères.

Les brigades de surveillance radar (BSR)

- localisation : sur le littoral,
- fonctions : l'observation des navires et de leurs déplacements, le guidage éventuel des vedettes sur leur objectif,
- effectif : en principe 5 agents,
- équipement motorisé : camion équipé d'un radar et aménagé pour l'observation.

II - Un dispositif mobile adapté aux frontières intracommunautaires et renforcé aux frontières extracommunautaires

1) Les nouvelles méthodes d'intervention

L'allégement du dispositif aux frontières intérieures se double d'une redéfinition des méthodes. En matière de surveillance, sont privilégiées des unités plus mobiles, capables d'effectuer des contrôles rapides, souples, sélectifs et ciblés sur la base d'une analyse des risques et des trafics, compatibles avec le principe de proportionnalité des contrôles admis par les autorités communautaires.

L'affinement des méthodes de contrôle fait largement appel au renseignement obtenu : au plan interne par l'accroissement de la fonction de recherche (services de recherche des Directions Régionales et services d'enquêtes de la Direction des Enquêtes Douanières), l'extension des capacités de traitement des informations (Fichier National d'Information et de Documentation des Douanes) ; au plan européen, par le développement de l'assistance administrative mutuelle fondée sur la Convention de Naples du 7 septembre 1967, permettant des contacts directs et rapides entre unités opérationnelles.

2) Le nouveau dispositif douanier

Le principe général de libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux énoncé par l'Acte Unique induit, certes, la suppression des formalités liées au franchissement des frontières intracommunautaires mais aussi et en corollaire, la nécessité de renforcer la surveillance des frontières extérieures de la Communauté.

L'adaptation des structures de l'administration douanière a déjà été entamée en prévision du marché unique. La réorganisation intervenue en 1990, s'est traduite par le retrait de 897 emplois des frontières intérieures dont 300 correspondent à des suppressions budgétaires et 597 à un redéploiement vers les frontières extérieures, y compris les aéroports et les départements d'Outre-mer, ainsi que vers les activités de recherche et d'exploitation du renseignement. De même, 49 brigades ont été supprimées.

Ce renforcement intervient sur la base de structures déjà en place et porte principalement :

- sur le dispositif de surveillance terrestre, notamment dans les grands centres aéroportuaires et portuaires et dans les secteurs littoraux à forte concentration de navires de plaisance où les contraintes s'avèrent chaque jour plus lourdes,

- mais également sur le dispositif de surveillance aéromaritime, déjà engagé dans le développement d'une coopération opérationnelle internationale qui s'avère très fructueuse.

c) dotation en matériel de ces unités.

Les missions dévolues aux unités mobiles de surveillance implique l'utilisation de moyens performants et adaptés.

1). Dispositif de surveillance terrestre et aéroterrestre

La surveillance terrestre est assurée par des unités mobiles dotées de véhicules de divers types, qui interviennent, soit sur les voies routières non gardées soit en profondeur pour doubler les contrôles exercés de façon aléatoire et intermittente sur les grands axes de pénétration.

Toutes les unités sont dirigées par des centres de commandement interrégionaux et régionaux en liaison radio permanente avec les moyens sur le terrain.

Sont mis à la disposition des unités mobiles :

- un parc automobile de 1369 véhicules dont 216 motocyclettes et 15 véhicules transformés en bureaux mobiles.

- des moyens aéroterrestres qui sont à même, le cas échéant, d'appuyer l'action des services au sol.

Le service aéroterrestre des douanes comprend :

- 1 avion bimoteur, 6 avions monomoteurs et 1 hélicoptère.

2) Dispositif de surveillance aéronavale

La surveillance de la vaste façade maritime française (en métropole et dans les DOM) nécessite l'utilisation de moyens aériens et navals. Ils se répartissent au sein de 4 directions interrégionales et 22 directions régionales.

- moyens maritimes interrégionaux (Marseille, Nantes, Rouen, D.O.M) :
 - . 29 vedettes garde-côtes (bâtiment d'une longueur comprise entre 19 et 32 m),
- moyens maritimes régionaux répartis sur 13 directions régionales :
 - . 25 vedettes de surveillance rapprochée (V.S.R) (d'une longueur comprise entre 7 et 14 m),
 - . 14 vedettes de surveillance portuaire (d'une longueur comprise entre 6 et 8 m),
 - . 34 embarcations pneumatiques,

- moyens aériens :

- . 13 avions bimoteurs et 4 hélicoptères biturbines.

3) Camions radars

Deux camions aménagés en poste de veille complètent l'action des moyens aéronavals (Arès et Agde) notamment la nuit ou par mauvaises conditions météorologiques.

4) Les transmissions

Les liaisons entre les centres opérationnels et les unités de surveillance aériennes, navales et terrestres sont assurées par un réseau radio V.H.F propre à la Douane. Un second réseau en H.F/B.L.U destiné au contrôle opérationnel des seules unités aéromaritimes et navales et aux liaisons à grande distance entre centres opérationnels maritimes, vient d'être mis en place.

Ces réseaux sont veillés par des postes centraux de transmission (P.C Trans) qui disposent en outre du téléphone, du télex et de liaisons spécialisées avec divers organismes publics et notamment les Centres d'Opérations des Préfectures maritimes (C.O.M) et les Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage des Affaires maritimes (C.R.O.S.S.),

- les moyens de transmissions :

. 13 postes de commandement et de transmissions

* 1 P.C Trans aéroterrestre

* 4 P.C Trans opérationnels situés au sein des bureaux aéronavals (Rouen, Nantes, Marseille, Fort-de-France)

* 30 P.C Trans secondaires assurant la liaison avec les unités en opérations

. Une veille radio permanente sur ce réseau utilisant :

* les réseaux classiques VHF gamme marine

* des réseaux propres à la Douane : VHF et BLU.

5) Moyens divers

La douane dispose également :

- d'un dispositif cynotechnique de 195 chiens dont 148 de détection des stupéfiants et 47 spécialisés dans la recherche des explosifs affectés aux contrôles de sûreté dans les aéroports,

- d'un parc de moyens de détection composé de 109 appareils de contrôle à rayons X, 49 endoscopes pour la recherche des caches à bord des moyens de transport et 92 analyseurs d'urine pour la détection des stupéfiants transportés "in corpore",

- de matériels techniques spécifiques comprenant des armes individuelles et collectives (soit 7311 armes en dotation), des matériels de sécurité et de défense (gilets pare-balles, menottes, bombes à gaz incapacitant, matraques électriques...), des jumelles de vision nocturne (26), des matériels de barrage et de signalisation lumineux et sonore pour l'équipement des véhicules de patrouille et d'intervention.

d) répartition géographique des unités.

Le dispositif mobile aux frontières extracommunautaires compte 246 unités qui se répartissent de la manière suivante :

- littoral de la Manche	: 45 unités
- littoral Atlantique	: 51 unités
- littoral Méditerranéen	: 64 unités
- frontières Suisse-Andorre	: 31 unités
- frontières aériennes	: 30 unités
- dans les DOM	: 25 unités

frontière. e) coopération prévue entre les unités situées de part et d'autre de la

Voir la réponse à la question 6.c).

3. Les contrôles dans les aéroports

- a) Organisation concrète de ces contrôles à partir de 1993.
Aménagement des aéroports rendus nécessaires.

En 1993 (application de la Convention de SCHENGEN - Grand Marché Intérieur) les contrôles dans les aéroports intéresseront de façon différente les personnes et les marchandises selon qu'ils sont en provenance d'un Etat Membre (statut SCHENGEN et statut communautaire) ou de l'étranger (aucun de ces statuts n'est applicable).

Les aéroports continuent d'être une frontière extérieure, même s'ils connaissent une part notable de trafic intracommunautaire. Par contre, les contrôles doivent s'inscrire dans le cadre des principes de libre circulation des personnes et des marchandises définis par la Convention et l'Acte Unique Européen.

La Douane continue d'assurer, à l'égard des ressortissants et des marchandises des pays tiers, les contrôles qui visent à lutter contre les grands trafics de fraude (stupéfiants, armes, explosifs).

Pour les transports intra communautaires, il convient de tenir compte de l'entrée en vigueur, prévue pour le 1er janvier 1993, du règlement du conseil relatif à "la suppression des contrôles et formalités applicables aux bagages à main et aux bagages de soute des passagers effectuant un vol intracommunautaire". Selon ce texte :

- aucun contrôle ou formalité ne doit être effectué (sous réserve des dispositions de l'article 22 de la convention de SCHENGEN : déclaration des étrangers) dans les vols intracommunautaires,
- pour les vols en provenance de l'étranger, les contrôles ont lieu à l'aéroport de destination, même si les vols connaissent une escale intermédiaire, dans la Communauté.
- pour les vols à destination de l'étranger, les contrôles ont lieu à l'aéroport de départ, même si une escale intermédiaire est prévue dans la Communauté.

Ce règlement ne porte pas atteinte aux contrôles en matière de sûreté du transport aérien. Il n'entame pas, de même, la possibilité pour la douane, de pratiquer des contrôles intermittents, aléatoires et sélectifs sur les personnes qui effectuent une circulation intracommunautaire, pour lutter contre la contrebande et notamment le trafic de stupéfiants. Cette possibilité qui s'inscrit dans l'esprit de la déclaration générale sur l'Acte Unique Européen et dans celui de la déclaration des Ministres des Finances, réunis à Luxembourg le 8 octobre 1990, sur la persistance du rôle des services douaniers après 1992, est expressément rappelée dans les considérants du règlement.

Les aménagements des aéroports doivent permettre d'assurer une séparation efficace des voyageurs selon la nature du vol qu'ils effectuent. Le règlement précité a été préparé en coopération avec les autorités de l'Aviation Civile. Elles ont estimé pouvoir l'accepter dès lors qu'il n'induirait pas de charges excessives pour les gestionnaires de ces infrastructures.

b) Modalités de contrôle dans les aéroports jusqu'en 1993.

Quelles mesures précises sont prévues pour assurer une surveillance efficace des passagers en transit dans les zones internationales des aéroports ?

Les aéroports sont, au plan douanier, des frontières extérieures. Ces points de passage ont connu ces dernières années un développement important des flux de personnes et de marchandises. Cette circulation importante sur un espace réduit facilite les contrôles et la recherche de la contrebande (en 1990, 39 % des saisies d'héroïne, 53 % de saisies de cocaïne ont eu lieu sur les aéroports).

En raison des compétences de la douane en matière d'appréhension des trafics de personnes et de marchandises, et du statut de zone ouverte sur l'extérieur des aéroports, l'implantation de cette administration y est importante. Elle y a renforcé ses effectifs (frontière extérieure) dans le cadre de la préparation des échéances du marché intérieur (redéploiement des effectifs des frontières intérieures). Ainsi le personnel surveillance de Roissy est passé de 311 agents à 404 (+ 29 %) celui d'Orly de 154 à 169 (+ 10 %).

Les contrôles de la douane s'inscrivent dans trois grands secteurs réglementaires :

- la législation douanière : fiscalité, lutte contre les grands trafics (stupéfiants notamment), transferts financiers,
- les contrôles de sûreté du transport aérien (at. L282.8 du Code de l'Aviation civile) : exclusivité des contrôles sur les bagages de soute,
- le renforcement des contrôles aux frontières dans le cadre de la défense civilo-militaire (surveillance et fermeture des frontières, embargo, Plan Vigipirate).

Sur les aéroports majeurs, la douane n'exerce pas ses compétences en matière de contrôle d'immigration, en raison de la présence permanente de la PAF. Elle les exerce, par contre, sur les aéroports secondaires parmi l'ensemble de ses missions (réorganisation de la division aéroterrestre en 1990).

La qualité et l'efficacité des contrôles sont assurées par le développement de techniques de ciblage (analyse des risques, cellules spéciales mises en place à ROISSY) et la coopération avec les services douaniers des autres Etats membres.

Elle résulte aussi du développement de moyens nouveaux (appareils Contrôle X) et notamment de la mise en service, en 1991, du SYCOSCAN (Système de contrôle des conteneurs par scanning) qui permet des inspections intégrales et rapides des conteneurs aériens.

La surveillance efficace des passagers en transit dans les zones internationales des aéroports résulte d'une combinaison de plusieurs mesures :

- la configuration des aéroports qui interdit la communication entre les passagers effectuant des vols nationaux et des vols internationaux, l'étanchéité qui est assurée entre la zone sous douane et la zone commune,

- présence de filtres de contrôle à la sortie de la zone internationale tenue par les services de douane et de police.

- institution récente (la mesure est entrée en vigueur le 25 juillet 1991) d'un "visa consulaire de transit aéroportuaire" qui a pour but d'identifier les personnes en transit sur les aéroports, afin de leur interdire l'accès au territoire français et d'assurer leur réacheminement vers l'étranger par la compagnie de transport qu'elles ont utilisé.

4. Organisation concrète des contrôles dans les ports maritimes

Les contrôles dans les ports constituent l'un des maillons de la surveillance des frontières maritimes qui comporte aussi la prévention des débarquements irréguliers de personnes et de marchandises en dehors des lieux autorisés.

Pour atteindre cet objectif global, l'Administration des douanes a mis en place un dispositif intégré dont les moyens et les différents modes d'action, décrits ci-après, sont étroitement complémentaires.

1) Organisation des contrôles.

a) Le dispositif aéronaval garde-côtes

Le dispositif aéronaval garde-côtes est organisé en 4 Directions Interrégionales (Manche, Méditerranée, Atlantique, Antilles-Guyane) couvrant plusieurs Directions Régionales et correspondant en métropole au ressort des Préfectures Maritimes.

Composé d'unités équipées de moyens lourds (avions, hélicoptères, vedettes garde-côtes), ce dispositif développe son activité opérationnelle dans la zone côtière au-delà de la frange littorale (5 milles) ainsi, le cas échéant, que dans les lacunes des moyens légers.

Ce service garde-côtes, qui dispose d'un réseau de transmissions autonome et de brigades de surveillance radar (Atlantique et Méditerranée) est composé des unités navales et aériennes suivantes :

- 6 brigades de surveillance aéromaritime équipées de 13 avions pouvant patrouiller jusqu'à 200 milles des côtes et de 4 hélicoptères qui assurent la surveillance des approches maritimes, des eaux côtières et du littoral (jusqu'à 50 milles)

- 29 brigades garde-côtes dotées de vedettes de 19 à 32 mètres qui sont équipées pour patrouiller au large et dans la zone côtière au-delà de la frange littorale (5 milles).

b) Le dispositif naval de surveillance rapprochée

Ce dispositif, constitué de moyens légers est intégré dans une entité administrative couvrant un ou plusieurs départements (Direction Régionale).

Ces moyens interviennent dans la bande côtière des 5 milles et sont placés sous l'autorité des Directeurs Régionaux dans les mêmes conditions que les brigades terrestres dont ils constituent le prolongement de l'action.

Les chefs de circonscriptions ont ainsi des moyens complémentaires pour surveiller la façade maritime.

Les dispositifs régionaux comportent :

- 25 brigades de surveillance nautique (ou éléments nautiques de brigades terrestres) dotées de vedettes de 7 à 14 mètres chargées d'effectuer la surveillance rapprochée du littoral dans la zone côtière des cinq milles.

- 14 brigades de surveillance nautique (ou éléments nautiques de brigades terrestres) équipées de vedettes portuaires de 6 à 8 mètres et chargées de procéder à la surveillance des enceintes et rades portuaires ainsi que des fleuves.

- 34 embarcations pneumatiques équipent par ailleurs des brigades terrestres, aux mêmes fins.

Les unités ont, en principe, un champ d'action déterminé (surveillance lointaine pour le dispositif garde-côtes et plus rapprochée pour le dispositif régional), qui n'exclut pas, néanmoins, une certaine souplesse d'emploi sur le plan opérationnel.

D'une manière générale, la surveillance proprement dite des ports et des rades est assurée par les unités qui appartiennent au dispositif régional et qui veillent à ce que ne se produisent pas à contrebord des débarquements ou embarquements frauduleux, et vérifient que les navires ne transportent pas de personnes en situation irrégulière.

c) Le dispositif de surveillance terrestre du littoral

L'action des moyens navals est complétée par une surveillance réalisée depuis la terre par des unités mobiles localisées à proximité du littoral qui procèdent à des patrouilles le long des côtes, à des contrôles sur les axes de circulation qui y conduisent et à la vérification des navires se trouvant dans les ports. Au besoin, ces unités sont dotées de moyens d'observation (jumelles de vision nocturne en particulier) et d'embarcations légères (zodiacs).

Elles peuvent également être appelées à suppléer ou à renforcer, pour l'accomplissement de certaines missions (visites de navires, interventions sur alerte), les unités du dispositif régional avec lesquelles elles agissent en étroite collaboration.

Par ailleurs, la garde des points de passage portuaires, dont le trafic est suffisamment important ou dont l'ouverture s'impose pour des raisons de service public, est assurée par les brigades touristiques qui contrôlent, en permanence ou à temps partiel, les voyageurs, les bagages, les marchandises en mouvement et les moyens de transport qui s'y présentent.

2°) Evolution du dispositif douanier

La Douane, dont l'organisation, les moyens et les méthodes sont le fruit d'une longue évolution, a activement contribué à la construction européenne en intégrant toutes ses incidences.

La faculté d'adaptation dont elle a fait preuve est le gage de sa capacité à assurer efficacement le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace unique européen.

Dans cette perspective, la Douane a engagé depuis 4 ans un effort considérable de modernisation de ses moyens de surveillance en mer.

Ainsi le parc des vedettes garde-côtes a été très largement renouvelé (2/3 des unités) avec des vedettes performantes et d'une taille mieux adaptée aux conditions de navigation.

De même, le dispositif régional de surveillance en mer a fait l'objet, au cours des années récentes, d'une mise à niveau. Plus de la moitié du parc des vedettes de surveillance rapprochée et des vedettes portuaires a été renouvelé.

L'effort de renouvellement du parc naval va être achevé au cours des 2 prochaines années.

Parallèlement, pour accroître la surveillance et les contrôles en mer ainsi que dans les ports, la Douane s'efforce de développer la présence en mer des moyens navals et aériens, notamment par des redéploiements d'effectifs. Depuis 4 ans, 110 emplois ont été redéployés et l'opération va se poursuivre.

Au total, le dispositif aéro-maritime douanier constitue désormais un outil tout à fait performant dont l'optimisation de l'utilisation va être recherchée dans le cadre communautaire.

Les administrations douanières de différents pays membres de la Communauté (France, Grande-Bretagne, Espagne) ont déjà, sur la base de la Convention de Naples du 7 septembre 1967, développé et codifié en 1987, dans un protocole, une coopération opérationnelle en matière de surveillance maritime en vue d'unir leurs efforts contre les grands trafics.

Les services douaniers des pays intéressés échangent des renseignements sur les courants de fraude, les personnes et navires suspects ou susceptibles de se livrer à la contrebande.

Des opérations combinées consistant à mettre en place un dispositif aéronaval commun sont organisées régulièrement pour la détection en mer des navires, leur suivi et leur interception dans les eaux de l'un ou de l'autre

Compte tenu de son expérience, de sa situation centrale dans le dispositif, de l'efficacité de la doctrine d'emploi de ses moyens, la Douane Française joue un rôle moteur au cours de ces opérations.

Le renforcement des contrôles sur les frontières maritimes nécessite un développement et une extension de la coopération opérationnelle communautaire que la Douane Française va activement s'employer à promouvoir.

Sur le littoral, un étoffement du maillage des brigades terrestres a également été réalisé par un apport d'effectifs redéployés (76 emplois) et un développement des équipements de ces unités (embarcations légères, véhicules).

De même, une redéfinition des méthodes de travail est en cours. Parallèlement aux contrôles de routine, une place plus grande sera réservée aux contrôles sélectifs ciblés. C'est dans cet objectif que des équipes spécialisées en ciblage sont créées progressivement dans les ports ayant un trafic important.

Le renouvellement de certains moyens matériels ainsi que leur adaptation au contexte européen constituera le corollaire indispensable des évolutions déjà réalisées.

Dans ce cadre, il est prévu d'implanter sur le port du Havre un système de contrôle radioscopique par scanning (SYCOSCAN) des conteneurs de fret maritime, à l'instar de celui mis en place au premier semestre 1991 à Roissy pour les conteneurs aériens. Il permettra à la Douane de contrôler plus efficacement le trafic conteneurisé, domaine dans lequel les méthodes traditionnelles de dépotage-rempotage ne sont plus suffisamment adaptées en raison de leur lenteur et de leur incidence économique.

Ainsi, l'installation prochaine du SYCOSCAN au Havre devrait permettre d'améliorer qualitativement et surtout quantitativement les contrôles qu'effectue la douane dans le cadre de la lutte contre les trafics en tous genres et notamment de produits stupéfiants, sans altérer la rapidité des échanges de marchandises licites.

Le même type d'opération pourrait ensuite être réalisée dans un autre port d'intérêt national tel par exemple Marseille, la France jouant ainsi un rôle pilote d'une action qui devrait être développée au niveau européen.

5. Note détaillée et chiffrée sur le redéploiement des personnels des douanes.

a) Structures des services de surveillance avant la réorganisation du 1er juillet 1990.

Jusqu'au 1er juillet 1990, date de la mise en place de la réorganisation réalisée compte tenu des échéances communautaires de 1993, le dispositif douanier de surveillance comprenait :

- 96 brigades de contrôle à postes fixes, désignées sous le nom de brigades touristiques (BT), situées aux points de passage frontaliers et chargées du contrôle des voyageurs, de leurs bagages, des marchandises en mouvement et des moyens de transport.

- 225 unités mobiles dans les intervalles entre les points de passage, chargées de la surveillance générale des frontières terrestres et maritimes: 94 brigades de surveillance terrestre (BS) qui assurent la surveillance générale, 131 brigades touristiques et de surveillance (BTS) qui exercent à la fois les fonctions de BT et de BS.

- 81 brigades d'intervention (BI) qui complètent les contrôles des BT et BS situées soit dans le rayon des douanes (zone frontalière de 60 kms de large), soit à l'intérieur du territoire, près des grands axes de circulation.

- 24 brigades de Recherche (BR) implantées à proximité des frontières maritimes ou terrestres et ainsi qu'à l'intérieur du territoire, spécialisées dans la recherche du renseignement et la lutte contre la fraude.

- 4 brigades de surveillances aéroterrestres dotées de moyens aériens (BSA), chargées du contrôle des avions de tourisme ou d'affaire effectuant des vols internationaux.

- 30 brigades garde-côtes et 6 brigades de surveillance aéro-maritimes chargées d'assurer la surveillance aéronavale des côtes.

- des services de soutien : transmission radio et services techniques

Avant cette réorganisation, le service de surveillance comptait donc un total de 466 unités de terrain pour un effectif, hors logistiques et services de recherche à compétence nationale, de 7 674 agents.

b) Le dispositif douanier mis en place en 1990 et les perspectives d'évolution.

Le principe de la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux énoncé par l'Acte Unique et les accords de Schengen a conduit la douane à modifier, d'ores et déjà, son dispositif de surveillance et de contrôle aux frontières. Cette réorganisation, qui a pris effet au 1er juillet 1990, s'est traduite par :

- un allègement des effectifs et une plus grande mobilité des unités implantées aux frontières intracommunautaires,

- un renforcement de la surveillance aux frontières extracommunautaires et en retrait des frontières intérieures,

- la redéfinition des missions du service de surveillance et l'adaptation de ses méthodes de contrôle.

1) Aux frontières intracommunautaires la réorganisation s'est concrétisée par des suppressions et des regroupements d'unités en vue d'obtenir une optimisation des moyens.

Réalisés le plus souvent au sein d'une même résidence, les regroupements d'unités visent à conférer une plus grande mobilité à l'ensemble du dispositif. Dans cette optique, les BT laissent dans de nombreux endroits, place à des BTS.

Ces mesures ont intégré l'amenuisement des formalités déjà intervenues par exemple en matière de transit communautaire (suppression de l'avis de passage) ou de réglementation des transports (suppression du visa des autorisations de transport, interdiction des contrôles systématiques en frontière). Elles préparent aussi les évolutions futures en matière de franchises fiscales.

2) Aux frontières extérieures, comme sur les aéroports, la réorganisation a visé deux objectifs majeurs :

a) la recherche d'une plus grande mobilité des unités et l'accroissement de leur capacité opérationnelle, notamment sur le littoral (suppression des petites annexes rattachées aux unités les plus proches),

b) un redéploiement des effectifs, plus spécialement dirigé vers :

- un étoffement conséquent de ceux implantés dans les DOM,

- un renforcement de ceux déjà affectés, dans les aéroports, aux contrôles de sûreté,

- une augmentation sensible des effectifs du service garde-côtes de la Métropole et des DOM,

- un renforcement des activités de recherche, qui s'est traduit en particulier par la création d'unités spécialisées dans le ciblage et la recherche de la fraude dans le trafic commercial.

3) Les modalités de rédéploiement

L'allègement du dispositif de surveillance des frontières intracommunautaires est, pour une large part, compensé par un redéploiement vers les frontières extérieures, voire l'intérieur du territoire, la différence de report résultant d'une suppression nette de 300 emplois budgétaires.

Pour l'essentiel, les diminutions d'emplois (897) ont touché les frontières intracommunautaires. Modulée selon la nature des frontières, cette baisse est plus importante dans les circonscriptions du Nord et de l'Est. La déflation d'effectifs est, en revanche, plus faible sur la frontière espagnole, compte tenu de la sensibilité de celle-ci (stupéfiants, terrorisme).

La structure générale de ce dispositif aux frontières intérieures sera maintenue tant que subsistera un déficit de sécurité en raison de l'absence d'harmonisation au plan communautaire de certaines réglementations ou de mesures compensatoires concertées aux frontières externes.

Un transfert d'emplois (597) a été opéré au titre du redéploiement vers les frontières extracommunautaires, notamment dans les Antilles-Guyane (zone particulièrement sensible pour le trafic de drogues), les aéroports et le service garde-côtes métropolitain.

Cette opération de redéploiement a pu être réalisée sans rupture de continuité, le dispositif d'organisation préexistant, décrit plus haut, s'étant avéré suffisamment souple pour permettre les adaptations nécessaires.

Appréciée en termes d'unités, la réorganisation se traduit par la suppression de 49 brigades, essentiellement des BT, et la création de 15 unités dont la majeure partie (10) est orientée vers la recherche du renseignement et le ciblage des contrôles.

A l'issue de cette réorganisation, la douane dispose de 432 brigades de terrain, dont 310 (4 980 agents) sont installées sur les frontières extérieures et à l'intérieur du territoire, à proximité des grands axes de circulation et sur les aéroports. Demeurent implantées sur les frontières intracommunautaires 122 unités (2 394 agents) dont la mobilité a été notablement accrue.

C. - L'évolution des missions du service de surveillance.

La libéralisation des échanges poursuivie au plan mondial (GATT) ou régional (CEE, AELE), le développement économique des nations industrialisées, la facilité de communication et de déplacement apportée par des moyens de transport rapides et de masse (avions) ou standardisés (conteneurs) ont suscité un accroissement considérable des flux internationaux de personnes et de marchandises. Ces phénomènes se sont accompagnés d'un allègement progressif de la part relative des missions spécifiquement économiques et fiscales dans l'activité des services de surveillance douaniers.

Mais, l'Administration des douanes a un rôle multiple qui ne peut être réduit au simple aspect fiscal de ses interventions. Traditionnellement elle est chargée d'appréhender, en raison de sa présence à la frontière et de ses moyens d'investigation, tout ce qui, personnes ou marchandises, franchit les limites du territoire national ou communautaire et ce, quel que soit le mode de transport utilisé.

Aussi, parallèlement à cette évolution liée à celle des réglementations et législations qu'elle est seule en mesure de faire appliquer, la douane a-t-elle été conduite à renforcer son action dans des domaines jugés aujourd'hui prioritaires : lutte contre le trafic des produits stupéfiants, l'immigration irrégulière et le travail clandestin, sûreté du transport aérien, défense civilo-militaire.

Appelées à se développer avec le risque de déficit de protection et de sécurité qu'est susceptible de présenter la création d'un espace européen sans frontières, ces missions figurent, avec l'application des règles de l'union douanière CEE, pour lesquelles elle a une compétence exclusive, parmi celles que la douane devra continuer d'exercer à l'avenir.

1. Missions fiscales

Elles subsisteront aux frontières externes où le rôle de la douane, qui continuera à assurer la protection de l'espace national et communautaire, demeure inchangé.

En revanche, aux frontières intracommunautaires, les contrôles à caractère fiscal sont appelés à diminuer progressivement au fur et à mesure de l'avancement de l'intégration européenne, jusqu'à leur disparition complète à terme.

Si les missions traditionnelles de la surveillance subsisteront malgré la suppression des frontières internes, l'action du service des douanes va, cependant, être accentuée dans les secteurs sensibles :

2) La sécurité publique.

La douane aura un rôle déterminant à jouer dans la lutte contre les grands trafics illicites et notamment ceux qui portent sur les produits stupéfiants.

En effet, dans ce domaine, une importante diversification des techniques de fraude a été constatée :

- procédés de dissimulation nouveaux, comme l'ingestion de quantités importantes de produits par des passeurs,
- développement du trafic par navires de plaisance et aéronefs d'affaires,
- emploi des moyens de transport commerciaux (camions, conteneurs).

C'est pourquoi, une adaptation des moyens et des services de lutte est apparue comme indispensable et a suivi plusieurs directions;

- mise à niveau des moyens juridiques : droit de soumettre les personnes à des examens médicaux (article 60 bis du Code des Douanes)
- possibilité de pratiquer des contrôles préventifs dans la zone contiguë (article 44 bis du même code), préparation, en liaison avec le Ministère de la Justice, d'un projet de loi sur les livraisons surveillées ;

- définition de techniques nouvelles de recherche et d'identification des opérations irrégulières et des circuits frauduleux (méthodes dites de "ciblage" fondées sur l'analyse des risques) ;

- renforcement des moyens en personnel des services de recherches nationaux ou régionaux, et constitution de cellules spécialisées de recherche de la fraude dans les principaux ensembles portuaires et aéroportuaires ;

- effort particulier de mise à niveau des parcs automobiles navals et aériens, ainsi que de ceux des transmissions et des moyens d'observation et de détection,

- recherche de moyens nouveaux de contrôle tel le système de vérification des conteneurs par scanning (SYCOSCAN). Un appareil de ce type, adapté au contrôle des conteneurs maritimes devrait être mis en place au Havre dès la fin de 1992.

3) Contrôle de sûreté du transport aérien

L'intervention de la douane se fonde sur les dispositions de l'article L 282-8 du Code de l'Aviation Civile et sur les articles 60 et 67 du Code des Douanes. Les contrôles effectués par la douane intéressent outre les aéronefs, le fret et les colis postaux, les bagages de soute des voyageurs et les provisions de bord.

Ils sont effectués par environ 1 035 agents et concernent plus particulièrement, sur les 130 aérodromes internationaux contrôlés par le service douanier, 29 grands aéroports (parisiens, de province et d'Outre-Mer).

Pour optimiser son efficacité dans l'exécution de cette mission, la douane s'est attachée à assurer une meilleure formation des personnels et à doter les services des moyens techniques nécessaires (65 appareils de contrôle à rayons X, dont deux appareils mobiles, implantation d'équipes cynophiles spécialisées dans la détection des explosifs, 70 au total dès 1992), mise en oeuvre d'un appareil de type SYCOSCAN installé à Roissy par la Direction Générale de l'Aviation Civile.

4) Interventions en matière de défense civilo-militaire.

Le service de surveillance de la douane est largement impliqué dans la défense civilo-militaire.

A ce titre, ce service a largement contribué à l'application des mesures de surveillance des frontières en 1986, à la suite des attentats terroristes menés en France, et en 1988, au moment de la crise avec l'Iran.

Plus récemment, ce service est intervenu dans l'application des mesures d'embargo prises à l'encontre de l'Irak et du Koweït et a activement participé à l'application des dispositions des plans "Vigilance" en renforçant la surveillance des frontières terrestres, maritimes et aériennes, et en coordonnant ses actions, sous l'autorité des Préfets, avec celles des services de police et de gendarmerie.

5) Immigration irrégulière et travail clandestin

Les compétences de la douane dans ces domaines sont fixées respectivement par l'article 11 du décret n° 82.442 du 27 mai 1982 (immigration) et par l'article L 324.12 du Code du Travail (travail clandestin).

En raison de son implantation, tant au niveau des postes frontaliers que du nombre des unités mobiles contrôlant les intervalles entre ces postes et leurs arrières, la douane est un acteur important dans le domaine de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Dans l'un et l'autre de ces domaines, les interventions de la douane s'intègrent dans le cadre des actions de l'Etat coordonnées par les Préfets.

6) La santé publique, l'environnement et la protection de la nature

Sont ici notamment visées, les missions qu'exerce la douane en matière de transport des matières dangereuses et de pollution des eaux.

d) L'adaptation des méthodes de contrôle

La réorganisation du dispositif du service de surveillance se double d'une rédéfinition de ses méthodes de contrôle.

Aux frontières intracommunautaires, les modalités nouvelles d'intervention reposant sur l'abandon graduel des contrôles permanents à poste fixe au profit d'une surveillance mobile accrue s'exerçant dans la zone frontrière, devront être mises en place.

Enfin, une nouvelle méthodologie privilégiant les contrôles aléatoires, intermittents, inopinés et sélectifs sera appliquée.

Pour renforcer cette sélectivité, la douane développe des techniques de ciblage et de recherche du renseignement destinées à accroître l'efficacité des contrôles dans la lutte contre les grands trafics.

Aux frontières extérieures et à l'intérieur du territoire, où le dispositif conserve la même structure mais se voit renforcé, la mobilité, le ciblage, et le renseignement, seront également privilégiés.

Cet accroissement de la fonction de recherche implique au plan interne, l'extension des capacités de traitement des informations et au plan européen, le recours à l'assistance administrative mutuelle avec les autres services douaniers.

La qualité des contrôles sera, par ailleurs améliorée, par la consultation du système d'Information Schengen (SIS) auquel la Douane a un accès direct (article 101 de la Convention).

En définitive, l'objectif recherché est de définir une doctrine de contrôle qui assure le maintien voire une amélioration de son efficacité, sans peser inutilement sur les flux de circulation des personnes et des marchandises.

e) estimation de l'évolution des charges de services

La diversité des fonctions du service de surveillance n'en permet pas une mesure à l'aide d'un critère simple et conduit à utiliser comme indicateurs de charge les contraintes qui pèsent sur lui.

Critères retenus :

- a) L'importance de la frontière est évaluée en fonction de la longueur de la frontière physique et de sa perméabilité.
- b) La durée d'ouverture des bureaux au contrôle des voyageurs ;
- c) Le volume des mouvements de personnes et leur sensibilité ;
- d) Le nombre des transports routiers au passage ;
- e) Le trafic local maritime dans les ports : estimé sur la base du nombre d'heures d'ouvertures des offices de douane, de l'effectif naval (de pêche ou de plaisance) en charge des offices, et des mouvements de navire de commerce.

La charge supplémentaire résultant de la mise en oeuvre de la Convention complémentaire de Schengen, paraît devoir consister en ce qui concerne la douane, en l'approfondissement du contrôle des personnes, et notamment de celles qui se présenteront dans les points de passage sensibles dont elle a seule la charge en l'absence du service de la Police de l'Air et des Frontières.

Dans la mesure où le nombre de ces points de passage est relativement peu élevé (83) et leur importance secondaire, il est permis de penser que l'impact de cette charge supplémentaire pourra globalement être pris en compte dans les perspectives de redéploiement liées au renforcement de la lutte contre les grands trafics.

Dès lors, l'augmentation globale du trafic transfrontalier constituera, comme c'est actuellement le cas, le critère essentiel d'évaluation de la charge de travail des services.

Celui-ci est régulièrement réévalué et pris en compte pour le calcul des effectifs implantés du service de surveillance de la Douane.

g) échéancier budgétaire.

La Direction générale des douanes a mené dès le 1er janvier 1987 une politique de restructuration dans le cadre de la préparation du grand marché intérieur.

La mise en oeuvre de cette politique a conduit la douane à supprimer un grand nombre d'unités situées aux frontières intracommunautaires pour répondre à la nécessité de mettre un terme ou d'alléger la plupart des contrôles physiques opérés antérieurement.

La conclusion des accords de SCHENGEN s'inscrit dans le cadre de cette politique et n'induit donc aucune mesure spécifique autre qu'une éventuelle accélération du rythme de réalisation.

Toutefois, les incertitudes concernant les décisions qui seront prises dans le cadre d'une réorganisation en cours du Ministère des Finances, ne permettent pas de déterminer un échéancier budgétaire relatif à ces redéploiements au delà de l'année 1992.

En revanche, la politique de redéploiement d'effectifs ayant débuté à la douane en 1987 il est possible, en l'état, d'en faire un premier bilan et de présenter les demandes de crédits qui ont été sollicitées, à ce titre, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1992 ou qui le seront à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 1991.

La politique sociale d'accompagnement des redéploiements de personnels repose sur l'attribution aux agents mutés d'office dans le cadre d'opérations de réorganisation d'une indemnité exceptionnelle de mutation.

Le tableau ci-après reprend par interrégions et directions le montant des crédits affectés au paiement de ces indemnités de 1987 à 1991.

(en Francs)

Circonscriptions	1987	1988	1989	1990	1991	TOTAL
C.I.D. (Osny)				140.000		140.000
C.D.E.		59.000				59.000
PARIS						
Ile de France			170.000			170.000
Paris						
Paris-est	38.000	159.000				197.000
Paris-sud						
Paris-ouest						
Roissy						
LILLE						
Lille	265.000	165.000				430.000
Dunkerque				39.000	100.000	139.000
Valenciennes				20.000		318.000
Picardie	298.000					

METZ						
Metz	683.000		167.000	134.000	94.000	1.078.000
Nancy	60.000			30.000		90.000
Strasbourg	55.000			171.000	400.000	626.000
Mulhouse				27.000	35.000	62.000
Reims	350.000			69.000	490.000	909.000
DIJON						
Dijon	35.000					35.000
Orléans						
Clermont-Ferran						
LYON						
Lyon				60.000	175.000	235.000
Chambéry			30.000			30.000
Besançon	35.000	69.000		565.000	350.000	1.019.000
Annecy	9.000			9.000	210.000	220.000
MARSEILLE						
Méditerranée						
Nice	190.000	9.000			35.000	234.000
Corse						339.000
Aix en provence			9.000	70.000	260.000	159.000
Marseille						677.000
Montpellier		159.000				
Perpignan	244.000	65.000	9.000	114.000	245.000	
BORDEAUX						
Bordeaux	95.000		35.000		210.000	340.000
Toulouse	70.000					70.000
Bayonne						
NANTES						
Nantes	30.000			60.000	140.000	230.000
Rennes	160.000				245.000	405.000
Poitiers				18.000	105.000	123.000
ROUEN						
Rouen	70.000					70.000
Caen	18.000					53.000
Le Havre					35.000	
TOTAL	2.705.000	685.000	420.000	1.526.000	3.129.000	8.165.000

Une demande de crédits au titre de l'indemnité exceptionnelle de mutation d'un montant de 4.000.000 F a par ailleurs été présentée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 1992 afin de poursuivre cette politique de redéploiement d'effectifs.

g) incidence sur le montant global des taxes douanières perçues.

Note détaillée et chiffrée sur le redéploiement des personnels de la police de l'air et des frontières et des douanes : incidences sur le montant global des taxes douanières perçues.

La mise en oeuvre des accords de Schengen n'a pas de conséquence en ce qui concerne le recouvrement des droits et taxes auprès des opérateurs du commerce extérieur.

En ce qui concerne les droits et taxes perçus auprès des voyageurs, les recouvrements effectués par les services des douanes dépendent plus directement de l'évolution des franchises communautaires applicables aux relations intra et extracommunautaires.

Les accords de Schengen ne devraient avoir que peu d'influence sur le niveau de ces recouvrements.

6. Etat et perspectives de la coopération en matière de surveillance des frontières prévue à l'article 7 de la Convention, notamment :

a) Etat de la rédaction du manuel commun

Le Service des douanes est habilité à procéder au contrôle de la régularité des mouvements de personnes aux frontières.

Cette habilitation résulte de l'article 67 du Code des Douanes et de l'article 11 du décret 82.442 du 27 mai 1982.

A ce titre, la douane est associée aux travaux du Groupe "Manuel commun" de Schengen.

La délégation française, dont elle fait partie, est conduite par la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques et la Police de l'Air et des Frontières.

Sous la Présidence allemande, le Groupe de Travail "Manuel commun" s'est réuni à cinq reprises afin d'examiner les questions relatives à l'élaboration d'un Manuel Schengen.

Les hypothèses de base ont fait l'objet d'un accord total entre les délégations : le manuel doit, en principe, constituer une instruction de service à l'égard des services de contrôle et de surveillance aux frontières extérieures et doit contenir des réglementations communes couvrant, dans la mesure du possible l'ensemble des domaines. Les domaines pour lesquels il n'est pas possible d'arrêter des dispositions uniforme, par exemple en raison de situations juridiques divergentes, sont régis par les dispositions des manuels nationaux.

Un projet a été élaboré à partir de ces critères pivots. En ce qui concerne le secteur "Contrôles frontaliers", les travaux sont sur le point d'aboutir. Quelques points seulement sont encore à l'examen à savoir le thème "circulation maritime" - préparé dans un document de travail - ainsi que les prescriptions spéciales relatives aux personnes bénéficiant d'un statut privilégié.

b) échanges d'informations

Afin d'empêcher que la suppression des contrôles frontaliers entre leurs pays ne se traduise par une baisse des niveaux de sécurité actuels, les Etats parties à l'accord de Schengen ont décidé d'adopter un certain nombre de mesures compensatoires. Parmi ces dernières, celles concernant l'intensification des échanges d'information revêtent une importance majeure.

Ces nouvelles mesures viendront renforcer le dispositif déjà en place par les autorités douanières des Etats signataires.

Actuellement, le principal outil en matière d'échanges d'information est la Convention de Naples de 1967. Cet accord permet déjà aux administrations douanières des Etats-membres de la CEE, de s'échanger des renseignements sur les personnes, les moyens de transport et les marchandises suspects. La douane française a, par ailleurs, implanté des attachés douaniers dans les capitales de nos principaux partenaires communautaires (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, Espagne). Par l'activité qu'ils développent à l'étranger, ces attachés permettent de tirer le meilleur parti de la Convention de 1967.

Les douanes européennes disposent déjà d'une enceinte de concertation : le groupe d'assistance mutuelle. Celui-ci leur permet notamment de traiter de problèmes d'intérêt commun qui n'entrent pas dans le cadre de compétence de la Communauté européenne, en particulier le trafic des stupéfiants.

Dans ce domaine, le groupe d'assistance mutuelle (GAM) des douanes européennes organise régulièrement, depuis plusieurs années, des exercices opérationnels entre aéroports de la CEE. Ces exercices portent tant sur le contrôle des voyageurs suspects que sur le fret.

Enfin, une structure dénommée GAM 92 (groupe d'assistance mutuelle pour 1992), dérivée de la précédente, a pour mission d'analyser toutes les implications de l'ouverture du Marché Unique pour les administrations douanières des Etats-membres. Il s'agit, notamment de réfléchir aux mesures nécessaires pour assurer une surveillance efficace des frontières extérieures de la Communauté, destinée à mieux lutter contre les trafics frauduleux. Dans cet esprit, les travaux sont orientés vers une amélioration des échanges de renseignements.

Les apports spécifiques de la mise en oeuvre de l'accord de Schengen seront les suivants :

La Convention complémentaire de cet accord prévoit la mise en place d'un groupe de travail permanent Douanes/Police, chargé de définir des modalités de coopération spécifiques aux frontières intérieures et extérieures du "territoire Schengen". S'agissant des frontières extérieures, la définition d'un cadre pour l'échange et l'analyse d'informations relatives aux itinéraires, aux méthodes de contrebande et aux techniques d'investigations est recherchée. Pour la surveillance des frontières intérieures, l'échange de données concernant les développements du trafic de stupéfiants sera intensifié.

Dans son article 125, la Convention envisage le détachement de fonctionnaires de liaison auprès des administrations douanières. Ces derniers agiront dans le cadre des conventions douanières existantes et des actes communautaires sur l'assistance administrative. Chargés d'une mission générale de promotion et d'accélération de la coopération administrative entre Etats contractants, les fonctionnaires de liaison assureront des fonctions consultative et d'assistance.

Enfin, il sera créé un système automatisé d'échange rapide d'informations entre les services de police et de douane des pays-membres : le Système d'Information Schengen (SIS).

Ce système doit permettre :

- l'identification des personnes et objets recherchés ou suspects,
- de préciser les motifs de recherche,
- de déterminer l'action prioritaire souhaitée.

ANNEXE 18

**La coordination des patrouilles douanières dans le cadre de
l'accord Schengen**

c) coordination des patrouilles

Les douanes des pays signataires de Schengen prévoient de développer de nouveaux modes de contrôle afin d'éviter toute diminution des niveaux de sécurité actuels. Parmi ces dispositions la coopération transfrontalière entre les unités mobiles joue un rôle majeur.

Les brigades de surveillance des douanes françaises implantées dans les régions frontalières ont, depuis de nombreuses années, l'expérience du travail en coopération avec leurs collègues des pays riverains.

Des accords bilatéraux ont permis la mise en place, aux frontières terrestres, de nombreux bureaux de douane à contrôles nationaux juxtaposés. Ces bureaux regroupent les services de douane et de police sur une même plateforme de contrôle, entièrement implantée sur le territoire de l'un ou de l'autre des deux Etats.

Les interventions des différentes administrations se succèdent selon un ordre déterminé par l'accord bilatéral propre à chacun de ces bureaux, afin de coordonner leur action.

Dans la perspective des échéances communautaires de 1993, les douanes européennes ont entamé une démarche destinée à développer les modalités d'assistance mutuelle prévues par la Convention de Naples du 7 septembre 1967. Dans ce cadre, les mesures suivantes ont été mises à l'étude :

- Coordination des actions de surveillance frontalière sur la base de l'échange entre les services douaniers des pays limitrophes des programmes de travail des unités chargées de part et d'autre de la surveillance de la frontière.

- Mise en place entre les structures de coordination de ces unités de moyens de liaisons directs (téléphone, radio) leur permettant d'échanger entre eux des informations opérationnelles dans le cadre de plans d'alerte ou d'avis de recherche de véhicules suspects ou signalés et de déclencher des plans de surveillance ou d'intervention préétablis en commun.

- Utilisation par les agents des douanes d'un pays des moyens matériels de détection dont disposent les agents des douanes d'un autre pays présents en un même point frontière ou s'y rencontrant pour le besoin d'un contrôle et vice versa.

- Mise en place d'agents de liaison, conformément à la Convention de Schengen qui prévoit, à l'article 125, que ses signataires concluent des arrangements relatifs au détachement de fonctionnaires de liaison de leurs administrations douanières et des actes communautaires sur l'assistance administrative.

Par ailleurs, il sera instauré dans chaque Etat partie à l'accord de Schengen un service central spécialisé. La France dispose déjà d'une telle structure avec la Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières.

- Création d'un fichier européen informatisé sur le renseignement douanier (FERD) relatif aux opérations de contrebande et aux personnes suspectes avec accès direct, par les agents de liaison, à leurs services nationaux à partir de leur implantation dans les services douaniers étrangers.

- Création d'équipes mixtes pour la couverture de la zone frontière commune.

Il existe actuellement entre services douaniers limitrophes des contacts dits de proximité autour desquels s'est instaurée depuis fort longtemps une collaboration efficace sur le plan local qui se traduit notamment par l'organisation régulière d'opérations concertées de surveillance de la frontière.

La suppression de la garde permanente des postes fixes, le développement de contrôles mobiles par sondages conduisent à envisager pour la couverture de la zone frontière commune, la constitution d'équipes douanières mixtes qui seraient placées sous le commandement de l'Etat hôte et sa propre responsabilité.

- Transformation des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) en postes communs de commandement ou de liaison pour faciliter les actions concertées de part et d'autre de la frontière commune ainsi que le règlement concerté des problèmes de surveillances survenant à cheval sur deux zones frontières.

En ce qui concerne les frontières maritimes et aériennes, les services douaniers des pays intéressés échangent des renseignements sur les courants de fraude, les personnes et navires suspects ou susceptibles de se livrer à la contrebande.

Des opérations combinées consistant à mettre en place un dispositif aéronaval commun sont organisées régulièrement pour la détection en mer des navires, leur suivi et leur interception dans les eaux de l'un ou l'autre Etat.

Compte-tenu de son expérience, de sa situation centrale dans le dispositif, de l'efficacité de la doctrine d'emploi de ses moyens, la Douane Française joue un rôle moteur au cours de ces opérations.

En outre, cette coopération est renforcée par la signature d'accords administratifs dans le domaine de la surveillance aéromaritime des navires suspectés de se livrer au trafic illicite : il s'agit d'accords techniques définissant, pour une zone géographique, la période de contrôle, les moyens aériens et navals à mettre en oeuvre, les conditions d'interventions des unités.

Le renforcement des contrôles sur les frontières maritimes nécessite un développement et une extension de la coopération opérationnelle communautaire que la Douane Française va activement s'employer à promouvoir.

La coopération douanière constitue, plus que jamais, un atout pour répondre aux évolutions prévisibles de la fraude dans l'espace unique européen. La douane dispose dans ce domaine d'un acquis important, elle a la volonté et des projets pour l'adapter aux situations nouvelles.

ANNEXE 19

Le plan de redéploiement de la police de l'air et des frontières (PAF) en fonction de la mise en application de l'accord de Schengen

**LE PLAN DE REDEPLOIEMENT DE LA
POLICE DE L'AIR ET DES FRONTIERES**

La conséquence la plus visible des accords de SCHENGEN sera la levée des contrôles fixes aux frontières intra-communautaires, permettant la libre circulation des personnes et des biens entre les pays membres. L'abandon des contrôles fixes libérera des emplois qui seront redistribués au profit de postes qui connaissent de pressants besoins, notamment dans les frontières extra communautaires.

Cette redistribution des effectifs résulte d'une étroite concertation avec les responsables des circonscriptions départementales, des représentants du personnel et du résultat des inspections techniques diligentées sur le terrain : globalement, c'est vers une plus grande mobilité des contrôles en profondeur que les restructurations doivent tendre.

De plus, ce plan vise à obtenir une concentration d'effectifs sur les sites les plus importants par un redéploiement des personnels, et à faire face aux missions nouvelles et aux créations de postes.

Ce plan a permis de dégager 168 emplois, dont 44 pour le personnel en civil et 124 pour la tenue.

Ces emplois renforcent des postes déficitaires, tels que Menton, Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Lyon, Metz-Louvigny ou des postes très importants tels que le Tunnel de Calais, Roissy, la Brigade de Sécurité des Chemins de Fer.

Dans la perspective de l'application de l'Acte Unique Européen et de l'accord de SHENGEN, l'effort de la PAF doit porter sur les domaines suivants :

a) Restructuration et technicité accrues de l'échelon central

- Montée en puissance de la division immigration irrégulière (augmentation de personnels, matériel, production de documents),

.../...

- Augmentation des effectifs de la division réglementation.
- Montée en puissance de la section judiciaire dans le cadre de l'immigration clandestine.
- Importance accrue donnée à la division Sécurité.
- Pérennisation du rôle de l'état-major opérationnel, seul organe capable d'être en contact H24 avec le terrain, et de renseigner immédiatement les autorités.

b) Lutte contre l'immigration clandestine et les faux documents :

- Pour endiguer l'afflux d'immigrants clandestins qui risquent d'accompagner l'ouverture des frontières, la PAF doit, tout en respectant l'esprit de cette réforme, s'adapter sur les frontières intra-communautaires de deux manières :

. Fixer ses implantations principales sur des points clés où il sera possible de regrouper un maximum de personnel (au niveau de la circonscription départementale par exemple) pour garantir l'efficacité et le sérieux du contrôle à cet endroit (port, autoroute, point de passage obligé...).

. Organiser une mobilité à H 24 sur l'ensemble de la zone en créant une forte B.F.M. bien équipée (VL + radio + terminaux embarqués) qui, implantée sur le point clé initial, pourra couvrir toute la zone comprise entre deux points clés.

. Renforcer considérablement la présence de la PAF aux frontières extra-communautaires ce qui englobe tout à la fois la FUISSE, les frontières maritimes, les grands aéroports et les DOM-TOM.

c) Renforcement de la sûreté (aéroport, lien fixe transmanche) :

. Quant aux 530 policiers auxiliaires, prévus pour renforcer le personnel chargé des unités d'inspection filtrage, ils sont à l'heure actuelle 176 et ne suffiront pas à couvrir l'augmentation de la charge de travail en ce domaine (+ 10 % du trafic par an)

. De nombreuses charges nouvelles s'annoncent pour 1991 (à ROISSY-CHARLES-DE-GAULLE, notamment) et pour les années à venir.

d) Sûreté aérienne :

. La faiblesse des effectifs de la division Air et l'absence de dotation d'aéronefs ne permettent plus à cette division d'assumer pleinement sa mission de surveillance et d'enquêtes dans le secteur aéronautique qui se trouve en évolution constante.

.../...

Ainsi, sur les quelques 450 aérodromes du territoire national, dont 118 sont ouverts au trafic international, une soixantaine seulement peuvent être surveillés en permanence.

Par ailleurs, sont également à prendre en considération :

- e) L'informatisation prochaine du fichier national transfrontière :

Cet outil, actuellement exploité de façon "traditionnelle" au profit de la DST, de la DCRG et de la DCPJ, offre en matière de lutte contre le terrorisme, le trafic de drogue et le banditisme international, des possibilités que seule l'informatisation permettra d'utiliser à plein.

- f) La mise en place du lien fixe transmanche à CALAIS :

Bien que son entrée en service ne soit pas envisagée avant 1993, la PAF s'est vue confier la police générale du Lien Fixe Transmanche. De ce fait, il est indispensable de programmer l'affectation progressive des personnels (158) sur ce site dès à présent, afin de faire face aux nombreux problèmes de police générale et de sûreté prenant naissance sur l'emprise du terminal.

-----OO-----

ANNEXE 20

**La lutte contre les stupéfiants dans le cadre de l'accord de
Schengen**

LUTTE CONTRE LES STUPEFIANTS

—ooOoo—

I - LE GROUPE DE TRAVAIL PERMANENT

Le groupe de travail permanent cité à l'article 70 de la Convention d'Application de l'accord de SCHENGEN sera mis en place au moment de l'entrée en vigueur de ladite convention, c'est à dire le premier jour du deuxième mois qui suivra le dépôt du dernier instrument de notification, d'approbation ou d'acceptation.

Ce groupe comprendra aux termes de l'article 70 notamment des représentants des services chargés des missions de Police (Police Gendarmerie) et des Douanes.

D'ores et déjà existe cependant un groupe de travail "enceinte de coopération stupéfiants : police et douanes" ou "groupe de travail police-douanes" qui fonctionne depuis mars 1988 sous le contrôle du Groupe I "Police et Sécurité".

Cette structure au sein de laquelle sont représentés les services de police, de gendarmerie et des douanes avait été mise en place dans le cadre de la négociation de la convention en vue de proposer des dispositions actuellement contenues dans ce texte, en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants.

Le Groupe I "Police et Sécurité" qui s'est réuni le 15 février 1991 à BRUXELLES a chargé ce groupe de commencer à préparer la tâche du groupe de travail permanent de l'article 70.

Dans ce but, un projet de programme de travail pour le groupe police douanes a été élaboré par le Groupe I. Les lignes directrices de ce programme sont les suivantes :

- tenir compte des projets mis au point au sein d'autres enceintes de coopération en matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants
- élaborer des propositions en vue de leur soumission au comité exécutif (Article 131 de la Convention) afin d'améliorer les aspects techniques et pratiques de la coopération
- mettre au point des mesures susceptibles de renforcer les contrôles aux frontières extérieures et sur le territoire SCHENGEN

A l'occasion de sa réunion du 9 juillet 1991 à BRUXELLES le groupe de travail police douanes a accepté le cadre général de ce mandat en insistant sur la nécessité de ne pas faire double emploi avec les autres enceintes internationales.

Cette réunion a d'ailleurs été l'occasion pour les fonctionnaires présents qui assistent généralement aux travaux des autres groupes de faire le point sur l'état des travaux qui s'y déroulent.

En ce qui concerne le rôle du groupe de travail permanent prévu à l'article 70, la FRANCE à l'instar des autres parties contractantes se réfère aux missions formelles qui sont inscrites aux articles 70 et 71 de la Convention, à savoir :

- examen des problèmes communs concernant la répression du trafic des stupéfiants
- élaboration des propositions aux fins d'améliorer les aspects pratiques et techniques de la coopération entre les parties
- renforcement des mesures de contrôle de la circulation des personnes et des marchandises ainsi que des moyens de transport aux frontières extérieures.

Par ailleurs, la FRANCE s'attachera à ce que des propositions concrètes soient prises rapidement dans ce cadre et que l'on évite au maximum les chevauchements avec d'autres instances de travail.

II - MESURES PRISES OU ENVISAGEES POUR RENFORCER LA LUTTE CONTRE LES STUPEFIANTS DANS L'ESPACE SCHENGEN

En dehors des dispositions relatives à la coopération policière contenues dans la Convention (observation, poursuite, fonctionnaires de liaison) qui peuvent bénéficier à la lutte contre le trafic, cette dernière prévoit certaines mesures spécifiques aux stupéfiants, à savoir :

- 1) Création d'un groupe de travail permanent de réflexion et de proposition (Article 70)
- 2) Engagement à prendre toutes mesures nécessaires, en conformité avec les Conventions des Nations Unies, pour la prévention et la répression du trafic des stupéfiants et des substances psychotropes y compris le cannabis, qu'il s'agisse de la cession directe ou indirecte ou de la détention de ces produits aux fins de cession ou d'exportation (Article 71 - 1er paragraphe).
- 3) Engagement à prendre les mesures administratives et pénales pour prévenir et réprimer l'exportation illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, y compris le cannabis ainsi que la cession, la fourniture et la remise de ces produits (Article 71 - 2ème paragraphe).
- 4) Renforcement des contrôles de la circulation des personnes et des marchandises ainsi que des moyens de transport aux frontières extérieures (Article 71 - 3ème paragraphe).
- 5) Surveillance particulière des lieux notoirement utilisés pour le trafic de drogue (Article 71 - 4ème paragraphe).
- 6) Sous la responsabilité de chaque partie, les Etats SCHENGEN feront tout ce qui est en leur pouvoir pour prévenir et lutter contre les effets négatifs de la demande illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de quelque nature que ce soit y compris le cannabis (Article 71 - 5ème paragraphe).

- 7) Prise de dispositions pour permettre la saisie et la confiscation des produits du trafic.
- 8) Prise des mesures aux fins de permettre le recours aux livraisons surveillées (Article 73).

Parmi les difficultés rencontrées pour renforcer la lutte contre les stupéfiants dans l'espace SCHENGEN, il est nécessaire de noter la tolérance de fait des autorités néerlandaises par rapport au trafic de revente, principalement le cannabis et les difficultés rencontrées avec certaines polices municipales dans le domaine de la coopération policière.

III - ETAT DE LA REMISE A NIVEAU DES LEGISLATIONS DES PARTIES EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LES STUPEFIANTS

La seule base commune aux huit pays parties à SCHENGEN est constituée par la Convention Unique sur les stupéfiants de 1961 amendée par le protocole de 1972.

Les pays du BENELUX n'ont pas signé la Convention de 1971 sur les substances psychotropes. Par ailleurs, seule l'ESPAGNE, l'ITALIE et la FRANCE ont ratifié à ce jour la Convention de 1988 sur le trafic des stupéfiants et des substances psychotropes.

La diversité des législations internes apparaît en particulier au niveau de l'usage. L'usage de stupéfiant sous toutes ses formes est interdit en FRANCE, en ITALIE et au LUXEMBOURG. Si l'usage de stupéfiant en tant que tel n'est pas interdit en ALLEMAGNE, en BELGIQUE et au PORTUGAL, l'acquisition ou la possession en vue de l'usage permet de poursuivre ce dernier.

Par contre, l'usage de stupéfiants n'est pas incriminé en ESPAGNE, pas plus que l'acquisition ni la possession en vue de l'usage.

Il en est pratiquement de même pour les PAYS-BAS où aucune forme d'usage n'est prise en compte, pas plus que l'acquisition en vue d'usage. Si la répression de la possession en vue de l'usage est prévue par le code dans la pratique judiciaire, elle n'est absolument pas poursuivie.

Par ailleurs, les huit législations comportent toutes des dispositions visant le trafic sous toutes ses formes.

La cohésion SCHENGEN en matière de lutte contre les stupéfiants achoppe quelque peu sur la partie législative. Tous les Etats ne poursuivent pas avec la même force l'usage de drogue qui génère dans nos sociétés occidentales le trafic de stupéfiants. C'est pourquoi la FRANCE, soutenue par d'autres Etats SCHENGEN poursuivra ses efforts qui tendent à favoriser un rapprochement des législations conformes à nos vues.

THEME : LA LUTTE CONTRE LES STUPEFIANTS

1. le groupe de travail permanent

Le mandat du groupe de travail permanent, prévu par les articles 70 alinéa 1 et 71 alinéa 3 de la Convention d'application des Accords de Schengen, se décompose en trois points essentiels :

- amélioration des modalités pratiques et techniques de coopération,
- renforcement des contrôles des personnes, des marchandises et des moyens de transport aux frontières extérieures.
- examen des problèmes communs en matière de répression du trafic illicite de stupéfiants,

Un sous-groupe de travail, dénommé "enceinte de coopération stupéfiants : Police et Douane" a été chargé de préparer et de faciliter les activités du futur groupe de travail permanent.

En ce qui concerne les différents aspects liés au renforcement des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté, sont notamment envisagés :

- la définition d'un cadre pour l'échange d'informations relatives aux itinéraires et aux méthodes de contrebande ainsi qu'aux autres méthodes de recherche selon les critères énumérés au titre VI de la Convention d'application;
- l'élaboration de recommandations concernant l'approche des grands itinéraires d'importation des stupéfiants (répartition des tâches, livraisons surveillées,...) afin de garantir la coordination des activités menées et, par là même, d'éviter tout risque de double-emplois;
- l'émission d'avis portant sur les techniques de contrôle jugées adéquates.

En termes d'amélioration des modalités pratiques et techniques de coopération, le Groupe de travail s'applique à :

- vérifier l'opportunité du maintien des enceintes de coopération régionale et les possibilités d'amélioration de la coordination entre les administrations douanières et les autres services répressifs;
- promouvoir l'échange de données relatives au trafic de stupéfiants à l'intérieur du territoire constitué par les Etats parties aux Accords de Schengen ainsi que sur les mesures prises à l'encontre de personnes étrangères condamnées pour trafic de stupéfiants.

Dans le domaine des relations entre les parties contractantes, le Groupe "Police-Douane" s'attache à mettre en oeuvre des modalités pratiques :

- d'implantation d'agents de liaison dans l'espace Schengen;
- de définition des besoins en matière d'harmonisation des moyens de communications (notamment l'achat de matériels adaptés ou encore l'étude de fréquences-radios).

Sur le plan de la concertation avec les autres enceintes, le Groupe s'efforce de tenir compte de l'activité d'autres organisations internationales intervenant dans le cadre européen.

Parmi celles-ci, le Groupe d'Assistance Mutuelle (GAM) est l'enceinte de concertation des douanes des douze Etats de la Communauté Européenne. Cette dernière, n'étant pas compétente dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, le GAM permet d'organiser la coopération douanière dans ce champ d'activité.

A cet effet, et afin d'éclairer l'action de ses membres, le Groupe établit chaque année un bilan détaillé des saisies de stupéfiants qu'ils ont réalisées. Il s'efforce, surtout, d'intensifier les échanges de renseignements opérationnels entre eux, plus particulièrement en matière de trafic aérien des voyageurs et des marchandises.

De même, le Groupe d'Action Mutuelle 92 (dit GAM 92), émanation du Groupe d'Assistance Mutuelle, poursuit l'élaboration d'une stratégie répressive aux frontières extérieures de la Communauté, et ce, dans la perspective du futur Grand Marché Intérieur. Les principales priorités de ce plan d'action sont :

- le regroupement de l'ensemble des informations provenant des administrations des douanes vers un système de centralisation,
- l'analyse des tendances et des risques de fraude,
- l'amélioration de la formation des agents des douanes,
- la recherche d'une efficacité optimale des moyens techniques de détection,
- le renforcement de l'assistance administrative mutuelle internationale entre la Communauté Economique Européenne et les pays tiers:

Par ailleurs, le Groupe POMPIDOU, créé en mars 1986 dans le cadre du Conseil de l'Europe, constitue une instance de réflexion dans le domaine de la lutte contre l'abus et le trafic des stupéfiants. Par son caractère multidisciplinaire, il regroupe les services de prévention, de répression et de soins aux toxicomanes. Il assure ainsi une concertation entre 25 pays européens.

Enfin, le Conseil de Coopération Douanière, dans son souci d'adaptation de la répression aux formes variées du trafic de drogue, a impulsé des activités spécifiques répondant aux particularités des différentes régions du globe, en premier lieu l'Europe.

Pour chacun des principaux vecteurs d'acheminement connus (route, air, mer), des mesures - visant à développer les échanges de renseignements - ont été adoptées en 1989, lors d'une réunion des Directeurs Généraux des Douanes concernés.

Bien évidemment, au sein de ces différentes instances, les Etats membres prennent en considération les contraintes liées à la coordination de leurs activités, prévue par les Accords de Schengen. Les orientations définies sur la base de l'article 70 de la Convention d'application constituent ainsi une base de référence dont ils tiennent compte lors de leurs négociations dans d'autres enceintes.

2. Mesures prises ou envisagées pour renforcer la lutte contre les stupéfiants dans l'espace SCHENGEN (contrôles mobiles, coopération, etc.). Difficultés rencontrées.

La réalisation de l'espace SCHENGEN, par la suppression des frontières internes des Etats parties, aura, en matière de stupéfiants, deux types de conséquences :

- en matière de surveillance du commerce licite, tout d'abord, les contrôles actuellement exercés par les Etats aux frontières internes, conformément aux conventions de l'ONU de 1961 et 1971, seront déplacés ;

- en matière de trafic illicite, ensuite, un moment privilégié de la répression, le franchissement de la frontière, sera supprimé, alors même que 50 % des quantités de stupéfiants saisies par la douane en 1990 l'ont été aux frontières intracommunautaires.

Dès lors, afin de préserver l'espace SCHENGEN des agissements des trafiquants de drogue par un renforcement de ses frontières extérieures, des mesures d'adaptation du dispositif douanier sont indispensables. Elles seront développées ci-dessous.

Il convient, au préalable, de rappeler que les frontières extérieures de l'espace SCHENGEN représentent plus de 5 500 km de côtes, 588 km de frontières terrestres (Suisse, Andorre) et 85 aéroports ouverts au trafic international (en permanence ou non). Il faut y ajouter une zone de surveillance spéciale organisée le long des frontières maritimes (12 milles en mer et 60 km dans les terres) et terrestres (60 km également), appelée rayon des douanes.

1. Modification de l'organisation des services et redéploiement des effectifs

L'objectif est de mettre en place un dispositif homogène assurant la défense de l'espace commun.

A cet effet, la douane dispose aux frontières maritimes de Bureaux Aéro Navals (B.A.N.) coordonnant l'action des unités garde-côtes (55 vedettes) et celle des brigades de surveillance aérienne. Une organisation similaire aux frontières terrestres (Bureau Aéro terrestre - B.A.T.) permet depuis peu de diriger l'intervention combinée des moyens aériens (au total 20 avions et 5 hélicoptères) et terrestres.

Il s'agit également pour la douane d'allier son expérience aux moyens actuels, permettant le recueil et le traitement de milliers d'informations et de renseignements.

Pour tenir compte de cette évolution, le dispositif national de lutte contre la fraude et recherche du renseignement a été réorganisé en 1988, avec notamment la création de la Direction Nationale du Renseignement et de la Documentation (DNRED), qui a fait de la recherche du renseignement une de ses priorités avec des effectifs substantiels.

Toujours sur le plan des effectifs, ceux des services de surveillance des directions régionales situées aux frontières extérieures représentent actuellement 4 584 agents.

Aux frontières internes, la grande mutation consiste à passer de contrôles fixes à des contrôles mobiles nécessitant moins de personnel. Le redéploiement des effectifs ainsi dégagés des frontières internes vers les frontières extérieures a été entamé. Ces dernières bénéficient dès maintenant d'un apport de 597 emplois.

Cela s'accompagne du développement de la formation continue des agents, en particulier celle des agents chargés du contrôle des opérations commerciales et de l'enrichissement de celle des spécialistes, notamment par des stages à l'étranger.

2. Redéfinition des méthodes de travail et adaptation des moyens matériels

Parallèlement aux contrôles de routine mettant en jeu l'expérience et les qualités d'observation, une place de plus en plus grande sera laissée à des contrôles sélectifs sur la base de ciblage effectués ou de renseignements recueillis.

Des équipes spécialisées en ciblage sont progressivement créées dans tous les sites importants de trafic (ports, aéroports), parallèlement à celle existant au service national des enquêtes douanières.

Leur travail consiste à établir, et mettre à jour en permanence, des profils de personnes ou d'opérations commerciales à risques qui seront tout particulièrement contrôlées, sur la base de l'analyse en profondeur des constatations déjà opérées et de renseignements obtenus des professionnels des transports (armateurs, compagnies, agences de voyage, etc...) ou des douanes étrangères.

Par ailleurs, l'intégration de la recherche du renseignement (de source nationale ou étrangère) lié directement ou non au trafic de drogue, à la pratique quotidienne des services est poursuivie, de sorte que chaque agent des douanes acquière le "réflexe renseignement".

Que ce soit en vue du ciblage ou du recueil du renseignement, le contact avec les professionnels des transports est recherché et développé.

A cet égard, être le partenaire habituel de ces opérateurs et bénéficier de leur collaboration volontaire n'est pas un des moindres atouts de l'administration des douanes.

Cette redéfinition des méthodes de travail implique aussi une adaptation des moyens matériels.

Les parcs aéronavals (augmentation de la présence en mer et des heures de vol), automobiles (accroissement de la mobilité des unités) et radio (notamment appareils permettant de crypter les messages) seront modernisés et étendus, de même que les matériels techniques de détection.

Dans cette optique, il convient de noter la mise en service à l'aéroport de ROISSY, au cours du premier semestre 1991, d'un système de radioscopie par scanner des conteneurs aériens (SYCOSCAN).

L'implantation de tels matériels, d'un coût financier élevé, devrait cependant être coordonnée au sein de l'espace SCHENGEN, afin de ne pas déboucher sur des détournements de trafic vers des points de passage moins contrôlés. Une réflexion en ce sens est en cours.

L'implantation des chiens anti-drogue sera intensivement poursuivie. Actuellement, 148 équipes maîtres-chiens sont en fonction dans les points d'entrée les plus sensibles.

3. Développement de la collaboration internationale SCHENGEN

Il s'agit de renforcer le dispositif douanier de lutte anti-drogue à l'échelle SCHENGEN, par mise en commun des moyens en vue d'une action répressive coordonnée.

L'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI) sera développée. Elle permet en effet, par des contacts directs et rapides entre services opérationnels, de combattre avec efficacité un trafic multiforme et mouvant.

Un projet de convention complémentaire à la convention de Naples de 1967 sur l'AAMI douanière, dont l'initiative revient à la France, est en cours de négociation.

La signature d'accords bilatéraux d'application de la convention complémentaire de SCHENGEN sera poursuivie, notamment pour la concrétisation du droit de poursuite sur le territoire d'un Etat partie.

Tous ces accords faciliteront la mise en place d'agents de liaison, d'escouades bi-nationales, les échanges de personnels, etc.

Par ailleurs, la douane a accès au Système d'Information SCHENGEN (SIS) qu'elle contribuera à alimenter et dont elle utilisera les renseignements.

Tous ces moyens, auxquels s'ajoute la collaboration avec les autres services répressifs devraient permettre de renforcer le front anti-drogue aux frontières extérieures, en évitant que l'espace SCHENGEN soit synonyme de déficit de sécurité.

ANNEXE 21

**L'obligation de déclaration des étrangers et les accords de
réadmission**

L'OBLIGATION DE DECLARATION DES ETRANGERS

I - Modalités pratiques de la déclaration obligatoire

a) Où et à quel moment et dans quelle langue pourra-t-elle être effectuée ?

b) Par quels personnels sera-t-elle enregistrée ?

c) A quel moment la France exigera-t-elle que la déclaration soit faite ? A l'entrée ou trois jours ouvrables à partir de l'entrée ? Dans ce dernier cas, comment déterminera-t-on le jour d'entrée de l'étranger en l'absence de contrôles aux frontières ?

d) Nature juridique et contentieuse de la déclaration

L'article 22 de la Convention d'application de l'accord de Schengen prévoit pour les ressortissants non communautaires, qu'ils résident ou non sur le territoire Schengen, qui viennent directement du territoire d'une autre partie contractante, l'obligation de se déclarer soit à l'entrée, soit dans un délai de trois jours ouvrables à partir de l'entrée, à l'intérieur du territoire de la partie contractante sur lequel il pénètre.

La déclaration est conçue comme une formalité d'enregistrement d'une entrée sur le territoire d'une partie contractante - acte comportant une sanction juridique - et, non comme acte de contrôle à la frontière.

Il a été posé pour principe que la France optait pour la première solution, c'est à dire la déclaration au moment du franchissement de la frontière française.

L'article 22 a pour conséquence que l'étranger ressortissant non membre de la CEE interpellé sur le territoire d'une des parties doit pouvoir justifier à toutes réquisitions :

- de sa qualité de résident dans cet Etat ou du franchissement régulier de la frontière extérieure de cet Etat selon les modalités uniformes prévues dans la déclaration finale des ministres, jointe à la convention ;

- à défaut de la déclaration obligatoire prévue à l'article 22. S'il ne peut en apporter la preuve, il est considéré comme étant entré irrégulièrement sur le territoire de la partie contractante en cause. Dès lors, en ce qui concerne la France, il sera passible des sanctions prévues à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée relatif à l'entrée irrégulière des étrangers, ainsi que d'une mesure de reconduite à la frontière prévue à l'article 22 de cette ordonnance. Il est prévu de modifier en ce sens ces deux articles.

Les modalités pratiques de la déclaration obligatoire font à ce jour l'objet d'une étude approfondie. Les premiers éléments de cette étude font apparaître qu'un système utilisant la technique de la lecture optique et ne requérant donc pas nécessairement la présence d'agents, est envisageable :

- l'enregistrement permet la collecte de données fiables sur les étrangers (et éventuellement leur confrontation à des fichiers) ;

- les étrangers n'ont pas à attendre longtemps lors du franchissement de la frontière.

II - Quelles exceptions à l'obligation de déclaration, la France envisage-t-elle ?

Raisons (art. 22 - 3)

Les exceptions au principe de déclaration obligatoire sont définies par chaque Etat. En ce qui concerne la France, les exceptions à prévoir sont examinées dans le cadre de l'étude générale sur les modalités d'application de la déclaration obligatoire. Il est ainsi prévu d'exempter de cette formalité les étrangers dispensés du visa ainsi que les étrangers titulaires d'un titre de séjour dans la C.E.E.

L'obligation de déclaration sera limitée aux catégories d'étrangers à l'égard desquels cette déclaration est la plus utile au regard de la maîtrise des flux migratoires ou de la sécurité nationale.

III - Etat d'avancement de l'élaboration du projet de loi instituant l'obligation de déclaration. Difficultés rencontrées. Principes retenus.

Le ministère de l'intérieur prépare actuellement un projet de loi qui tire les conséquences de l'accord de Schengen et qui prévoit également d'autres modifications de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France. Ces modifications s'inscrivent dans le cadre du plan de maîtrise des flux migratoires défini par le comité interministériel du 9 juillet 1991.

Ce projet élargit le champ d'application des sanctions prévues à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 2.000 à 20.000 F) aux étrangers non communautaires qui, étant astreints à cette formalité, n'auront pas souscrit la déclaration obligatoire. Ces sanctions s'appliqueront également à ceux qui ne se seront pas conformés aux dispositions des articles 3-1, 5; 19-1 et 2, 20-1 et 21-1, 2 et 3 de la convention d'application.

La concertation interministérielle sera menée très prochainement de façon à ce que ce projet puisse être soumis aux assemblées parlementaires au cours de la session d'automne.

IV. Etat d'avancement des négociations des accords de réadmission. Difficultés rencontrées. Modalités pratiques d'application des mesures d'éloignement.

Les accords "sur la prise en charge des personnes à la frontière" - plus communément appelés "accords de réadmission" - prévoient l'obligation réciproque pour chacun des Etats contractants de réadmettre sur leur territoire, sous certaines conditions de preuve et de délais, les personnes qui, à partir de leur territoire, se sont rendues irrégulièrement sur le territoire de l'autre partie.

Ces accords permettent ainsi de faire supporter à chaque Etat les conséquences de ses défaillances dans le contrôle des flux migratoires.

Ils permettent également d'éviter que les services de police ne se renvoient à tour de rôle les clandestins découverts d'un côté ou de l'autre de la frontière.

La France a conclu, à ce jour, des accords de réadmission avec les pays suivants :

- la République Fédérale d'Allemagne, accord du 22 janvier 1960 (J.O. du 13 juillet 1963),
- l'Autriche, accord du 30 novembre 1962 (J.O. du 24 janvier 1963),
- le Bénélux, accord du 16 avril 1964 (J.O. du 2 juin 1964),
- la Suisse, accord du 30 juin 1965 (J.O. du 25 septembre 1965),
- l'Espagne, accord du 8 janvier 1988 (J.O. du 4 mai 1989).
- la Suède, accord du 14 février 1991 (J.O. du 28 juillet 1991).

Un accord de réadmission a été signé le 6 décembre 1990 avec l'Italie. Certaines dispositions de cet accord nécessitant une autorisation parlementaire, un projet de loi d'autorisation sera prochainement soumis au Parlement.

Enfin, un accord multilatéral de réadmission a été signé le 29 mars 1991 entre la Belgique, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Pologne.

Cet accord constituait l'une des mesures compensatoires à la suppression de l'obligation du visa de court séjour à l'égard des ressortissants polonais par les Etats ayant adhéré à l'accord de SCHENGEN du 14 juin 1985.

Il s'applique provisoirement, depuis le 1er avril 1991, aux ressortissants polonais entrés sur le territoire de l'une des parties contractantes après le 31 mars 1991.

Il est envisagé de négocier d'autres accords de réadmission avec des pays d'émigration (notamment les pays du Maghreb).

Enfin, le 25 juin 1991, lors de l'adhésion du Portugal à l'accord de Schengen et à sa convention d'application, la France a rappelé (avec inscription au procès-verbal) "l'importance de la conclusion d'accords de réadmission entre les parties contractantes" et qu'elle voulait "qu'un accord de réadmission soit conclu avec le Portugal, soit dans un cadre bilatéral, soit dans un cadre multilatéral. ", car elle avant l'entrée en vigueur de l'adhésion du Portugal. ", car elle "considère que l'existence d'un tel accord est une condition nécessaire pour l'application satisfaisante de la convention".

Des négociations devront donc être engagées en temps utile à cette fin.

V - Etat d'avancement de l'élaboration du projet de loi modifiant les articles 5 et 22 de l'ordonnance de 1945 sur les conditions d'entrée et d'éloignement des étrangers. Difficultés rencontrées - principes retenus.

Cette modification sera introduite dans la même loi que l'obligation de déclaration

Concernant l'entrée des étrangers, le projet de loi modifie l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Il élargit les cas de non-admission sur le territoire français aux étrangers qui franchissent les frontières extérieures des Etats signataires en dehors des points de passage frontaliers (art. 3-1 de la convention d'application) et à ceux qui ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 5 de la convention (par exemple, le signalement d'une partie contractante aux fins de non admission).

Concernant l'éloignement des étrangers, le projet de loi modifie l'article 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Il prévoit que les mesures de reconduite à la frontière mentionnées par l'article 22 de l'ordonnance ainsi que les sanctions de l'article 19 s'appliquent à deux nouveaux cas :

- aux étrangers ayant franchi une frontière extérieure de la France ou d'un autre Etat signataire de la Convention (même si la régularité de son entrée en France n'est pas en cause) sans se conformer aux conditions de la convention;
- aux étrangers en provenance d'un autre Etat signataire de la Convention qui ont franchi la frontière intérieure de la France sans se conformer aux dispositions de la convention relative à la circulation des étrangers, notamment sans avoir souscrit la déclaration obligatoire à la frontière.

ANNEXE 22

**Le traitement des demandes d'asile dans le cadre de la
convention d'application de l'accord de Schengen**

DIRECTION DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER
ET DES
ÉTRANGERS EN FRANCE

Paris, le 3 SEP. 1991

SERVICE DES ÉTRANGERS EN FRANCE

23, rue La Pérouse
75016 PARIS
Tel. 40.66.66.99

Rédacteur :
Référence à rappeler :

LES DEMANDES D'ASILE

I - Le traitement des demandes d'asile.

a) Comment, concrètement, la France compte-t-elle appliquer le chapitre VII de la Convention notamment en ce qui concerne :

- la répartition des tâches entre services (notamment OFPRA, direction des Affaires juridiques et libertés publiques....) ?

- les relations avec les services correspondants des parties contractantes ?

a) La Convention d'application de l'accord de Schengen a, en matière d'asile, essentiellement deux objets :

- permettre la prise en charge d'un demandeur d'asile, par l'Etat désigné comme responsable, selon des critères objectifs, du traitement de la demande. Cette fonction nécessite des échanges d'informations individuelles sur les demandeurs d'asile,

- permettre des échanges d'informations générales entre les Etats contractants.

Une réflexion est actuellement engagée pour définir les mesures et organiser les procédures permettant , sur le plan interne, l'application concrète de la Convention en matière d'asile.

Parallèlement, les négociations menées avec nos partenaires au cours des mois prochains sur l'asile devront porter en priorité sur les mécanismes concrets d'application de la Convention.

Si la Convention laisse une grande liberté aux Etats dans les modalités d'application, il est néanmoins indispensable que chacun des Etats se dote de moyens appropriés et respecte pleinement les obligations qu'il a souscrites en signant la Convention.

De même, il est indispensable que la France se dote d'un outil simple, efficace et rapide permettant de faire jouer pleinement les obligations de prise en charge des demandeurs d'asile par les Etats désignés comme responsables.

En effet, il convient à cet égard d'éviter de préférer examiner au fond de manière générale et systématique toutes les demandes d'asile présentées auprès des autorités françaises au motif que, compte tenu notamment des mesures qui ont été récemment prises pour réduire les délais d'instruction des demandes par l'OFPRA et la Commission des Recours, cela est plus simple et plus rapide que de s'engager dans une procédure de réadmission.

Cela conduirait en effet à déresponsabiliser les Etats partenaires, alors qu'un des objectifs de la Convention est précisément d'obliger chacun des Etats à assurer pleinement toutes les conséquences de ses décisions positives (délivrance d'un visa, etc....) ou même de ses défaillances (en cas de franchissement irrégulier de ses frontières extérieures) qui ont permis l'arrivée de l'étranger sur le territoire.

La réglementation et les procédures françaises, en matière d'entrée, d'admission au séjour et de reconnaissance de la qualité de réfugié, concernent et associent plusieurs autorités : Ministère des Affaires étrangères, Ministère de l'Intérieur et préfectures, OFPRA, Commission des Recours, etc...

La mise en oeuvre de la Convention ne remet pas en cause les attributions respectives de chacune de ces autorités qui continueront de les exercer comme dans le passé, conformément à la réglementation française en vigueur.

Néanmoins doivent être mis en place des mécanismes de coordination.

En effet, qu'il s'agisse des informations générales (statistiques, réglementation....) ou des informations individuelles sur les demandeurs d'asile (en vue de la reprise en charge), celles-ci sont disponibles auprès des diverses autorités françaises et peuvent de la même manière intéresser, et donc être réclamées aux Etats partenaires par diverses autorités, en ce qu'elles sont concernées par les politiques d'asile ou appelées à intervenir dans la procédure d'asile.

A titre d'exemple, la délivrance d'un titre de séjour, qui est un des critères de responsabilité, est une information

qui n'est connue que de la préfecture ou du Ministère de l'Intérieur ; les informations concernant une demande de statut de réfugié sont disponibles à l'OFPPRA..... La situation est analogue dans les autres Etats parties à la Convention.

Un souci de rigueur, de simplicité dans les relations entre Etats et d'efficacité conduit à penser que chaque Etat devrait se doter d'une structure centrale chargée de centraliser les demandes d'informations, de gérer les échanges et d'en assurer la diffusion auprès des autorités nationales ou auprès des autorités étrangères.

Cette structure, simple courroie de transmission, préserverait intégralement les compétences respectives des autorités nationales tout en permettant, dans de bonnes conditions, l'application effective de la Convention.

Tels sont les premiers axes de la réflexion française sur la mise en oeuvre concrète de la Convention.

b) Comment seront tranchés les litiges en matière de détermination de la responsabilité du traitement d'une demande d'asile ? (règles retenues, organismes saisis...).

Le règlement des litiges individuels liés à l'application par les autorités françaises de la Convention relèvera, en tant qu'il s'agit de décisions administratives, de la compétence des juridictions administratives françaises.

Les difficultés d'ordre général qui pourraient surgir dans l'application de la Convention entre les Etats pourront être examinées par le Comité exécutif qui a "pour mission générale de veiller à l'application correcte de la Convention".

2) Comment sera concrètement assuré le respect tout à la fois des stipulations de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et des articles 29 et 38 de la convention Schengen (notamment en matière de sanctions applicables en cas de franchissement non autorisé des frontières, d'accès à la procédure de demande d'asile, de refoulement des demandeurs d'asile vers un pays tiers....) ?

Il n'existe pas de difficultés quant au respect à la fois des stipulations de la convention de Genève sur les réfugiés et des dispositions sur l'asile contenues dans la convention d'application de l'accord de Schengen.

En effet, la convention de Genève a pour objet de définir le réfugié et d'énoncer ses droits et ses obligations ; la convention d'application a, quant à elle, pour objet, dans la perspective de la suppression des contrôles aux frontières intérieures des parties contractantes, de régler les relations entre les Etats dans le traitement des demandes d'asile formulées par des étrangers étant entrés sur le "territoire commun".

Ces deux textes ont donc des objets différents et se concilient parfaitement. En tout état de cause une disposition de portée générale réserve en toute circonstance le respect de la convention de Genève (article 135).

L'examen des points suivants permet de s'assurer comment, concrètement, se concilient effectivement les deux conventions.

- La définition du réfugié donnée par l'article 1er de la convention de Genève modifiée par le protocole de New-York : du fait de l'application combinée de l'article 28 de la convention d'application et de l'article 32 qui préserve le caractère national des procédures de traitement des demandes d'asile,

l'examen des demandes de statut de réfugié continuera de se faire en France, conformément à la loi du 25 juillet 1952, par référence à l'article 1er de la convention de Genève.

- Le statut juridique et social des réfugiés (articles 28, 30, 32 et 34 de la convention de Genève).

Etant donné que la convention d'application ne comporte aucune disposition sur ces points et se limite à préciser les règles selon lesquelles l'Etat compétent sera désigné pour le traitement d'une demande d'asile, la situation juridique et sociale des réfugiés continuera d'être régie par les dispositions de droit interne dans le respect des prescriptions de la convention de Genève.

- Les règles relatives à l'admission et au refoulement des réfugiés (et des demandeurs d'asile) (articles 31 et 33 de Genève).

Les dispositions contenues dans la convention d'application qu'il s'agisse de celles figurant au chapitre VII sur la responsabilité pour le traitement des demandes d'asile, de celles figurant au chapitre II sur le franchissement des frontières extérieures, ou encore de celles résultant de l'article 23, se concilient parfaitement avec le respect des dispositions de la convention de Genève.

Il ne peut dans la pratique surgir de difficultés dans la mesure où la convention a réservé expressément non seulement de manière générale, mais aussi sur certains points particuliers, la convention de Genève.

C'est ainsi qu'il ne pourra pas à l'avenir, comme il ne le peut aujourd'hui être fait pénalement grief à un réfugié de son entrée irrégulière sur le territoire d'une partie

contractante dès lors qu'il se présente sans délai aux autorités en exposant les raisons de son entrée irrégulière (article 31.1). L'entrée irrégulière dans un Etat est dans la convention d'application exclusivement un critère de responsabilité pour le traitement de la demande.

De même si la convention d'application fixe les conditions d'entrée requises, elle prévoit, par dérogation au principe général, la possibilité d'admettre un étranger ne remplissant pas les conditions pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, (article 5,2) ; cette dernière hypothèse vise en particulier la convention de Genève.

La Convention d'application rappelle l'obligation qui résulte de l'article 33 de la Convention de Genève de ne pas refouler un demandeur d'asile sur les frontières du pays où il invoque des craintes de persécution mais ne crée à la charge des Etats aucune obligation générale d'asile, ce qui n'est contraire à aucune norme internationale.

Il reste, et c'est l'apport fondamental de la Convention d'application, que s'il n'existe aucun Etat tiers dans lequel peut être renvoyé le demandeur d'asile, il existera nécessairement un des Etats signataires auprès duquel le demandeur d'asile pourra faire valoir sa prétention au statut de réfugié. Il s'agit là d'une obligation nouvelle pour les Etats et d'une garantie fondamentale pour les demandeurs d'asile en Europe, qu'aucun texte ne prévoyait jusqu'à présent.

3) Selon quelles modalités précises les échanges d'information prévus à l'article 38 doivent-ils avoir lieu (autorités responsables, sécurité de la transmission, moyens de contrôles visés à l'article 38-11 etc....) ?

La réponse au deuxième tiret de la question 1, a) comporte les éléments disponibles à ce stade.

On peut cependant ajouter que les dispositions de l'art. 38 sont par elles-mêmes suffisamment précises pour qu'il ne subsiste aucun doute sur la nature des informations échangées ni sur leurs destinataires.

Par ailleurs, il convient de préciser qu'il ne s'agit nullement d'une mise en commun de l'ensemble des informations mais seulement d'échanges effectués à la demande d'une partie et qui conservent un caractère bilatéral.

Enfin le système mis en place sera, en ce qui concerne la France, soumis au contrôle de la CNIL.

ANNEXE 23

**Note budgétaire sur l'application en 1991, 1992, et 1993 de
l'accord de Schengen**

PROJET DE LOI DE FINANCES 1992

QUESTIONNAIRE DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

Rapporteur spécial: M. Paul GIROD

Question n°23 :

Fournir une note sur l'application des accords de Schengen. Cette note devra indiquer les conséquences budgétaires de la mise en oeuvre de ces accords, y compris pour l'exercice 1992.

Réponse :

La loi autorisant la ratification de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 signée le 19 juin 1990 qui prévoit la libre circulation des personnes entre la France, le Bénélux, la République Fédérale d'Allemagne et l'Italie, a été votée par le Parlement, conformément aux dispositions de l'article 139 de la Convention qui impose aux parties contractantes une procédure de ratification d'approbation ou d'acceptation. Cette loi a été promulguée le 30 juillet 1991.

I - Les structures de mise en oeuvre de la convention de Schengen.

Les travaux de mise en oeuvre de la convention d'application de l'accord de Schengen ont commencé dès l'automne 1990 sous présidence française et sont assurés par plusieurs groupes de travail créés par les Etats membres. Ces groupes travaillent de façon active en vue de l'échéance de 1993.

1) Les groupes de travail spécialisés :

- groupe I : police et sécurité
- groupe II : circulation des personnes
- groupe III : transports
- groupe IV : douanes et circulation des marchandises.

Ces groupes ne se réunissent plus en tant que tels dans le domaine de la réglementation transfrontière, mais poursuivent leurs travaux dans les autres domaines (contrôle phytosanitaire et comité de coordination -cocom- pour le groupe IV, assistance judiciaire et extradition pour le groupe I).

.../...

2) Les comités mixtes.:

a) Le comité "règlementation frontière", qui comprend des représentants des groupes I II et IV est compétent pour définir les modalités juridiques et pratiques relatives à l'entrée et à la circulation des étrangers dans "l'espace Schengen". Il recherche, dans toute la mesure du possible, des règles d'application uniformes ou communes à toutes les parties contractantes. Ses missions sont au nombre de trois :

- définition des règles de contrôle aux frontières extérieures
- fixation des conditions de délivrance des visas et d'entrée sur le territoire des parties contractantes
- définition du contenu et des caractéristiques des visas

Il prépare dans ces domaines, les décisions qui devront être prises par le comité exécutif dès que celui-ci aura été constitué.

Le comité "règlementation frontière" a créé sous son autorité deux groupes techniques dont il oriente les travaux ou tranche les points posant problème :

- le premier groupe dit "manuel commun" est chargé de la rédaction d'un manuel commun de contrôle aux frontières extérieures à l'usage des personnels de contrôle des Etats membres. Il a en grande partie achevé la rédaction de cet ouvrage qui a été conçu pour faciliter le travail des services de contrôle aux frontières extérieures et favoriser l'application de règles uniformes.

- le second, dit le groupe "d'experts visas" est chargé de définir les caractéristiques physiques, notamment de sécurité, de la future vignette-visa uniforme.

b) Le Comité d'orientation du Système d'Information Schengen, constitué de policiers, d'informaticiens et de juristes, a pour objet d'orienter les travaux de la maîtrise d'oeuvre (notamment l'élaboration du cahier des charges du S.I.S. central et de coordonner la prise en compte des problèmes juridiques, policiers et informatiques liés à la réalisation du S.I.S.).

Les travaux de réalisation et d'examen des problèmes techniques (logiciels, matériels, système de communication) liés au S.I.S sont assurés par le groupe de travail permanent composé d'informaticiens et de policiers.

.../...

Le Comité d'Orientation S.I.S. a, à l'égard du groupe technique permanent, un rôle analogue à celui du comité réglementation frontière à l'égard des deux groupes précédent.

Il est rappelé que la France a la responsabilité de la réalisation du système central situé à Strasbourg : les terrains sont acquis, les marchés passés, la construction du centre informatique commencée en avril 1991 ; la mise au point du système national français progresse dans le respect du calendrier prévu.

II - Les principales conditions préalables à la mise en vigueur de la convention d'application.

Dans l'acte final de la convention d'application de l'accord de Schengen, les parties signataires ont fait une déclaration commune concernant l'article 139 de cette convention et ont indiqué que : "la Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la Convention seront remplies dans les Etats signataires" et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs". On trouvera en annexe une liste des principales conditions préalables .

III Les mesures nationales d'application des accords de Schengen

Afin de mettre en oeuvre certaines dispositions de la convention d'application de l'accord de Schengen, le gouvernement propose un certain nombre de textes actuellement en préparation ou de mesures qui porteront sur les points suivants :

- 1) Les obligations et la responsabilité des transporteurs
(article 26 de la convention)

Le gouvernement déposera, lors de cette session parlementaire, un projet de loi tendant à obliger les transporteurs à réacheminer les étrangers non admis en France pour défaut de documents transfrontière et de visa et à introduire des sanctions pénales à l'égard de ces transporteurs, tout en respectant les engagements de la France en matière de réfugiés (Convention de Genève du 28 juillet 1951).

2) Sanctions du non-respect des dispositions de la convention de Schengen (articles 3, 5 et 19 à 22 de la convention)

Cette mesure également à caractère législatif vise à rendre applicable au non respect des conditions nouvelles de franchissement des frontières extérieures et intérieures de la France, les dispositions de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatives au refus d'entrée, aux sanctions de l'entrée irrégulière et à l'éloignement des étrangers entrés ou séjournant irrégulièrement. Elle tend notamment à sanctionner le non respect de la déclaration obligatoire à la frontière et à instaurer un nouveau motif de reconduite à la frontière (inscription au fichier des non admissibles). Ce projet modifiera en conséquence les articles 5, 19 et 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée sur les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers

3) Redéploiement des effectifs de contrôle pour tirer les conséquences de la suppression des contrôles intérieurs

Trois mesures sont prévues :

- renforcer les contrôles de police et de douane aux frontières extérieures
- définir les modalités de contrôle renforcé dans les départements frontaliers ;
- mobiliser, en sus des forces de police et notamment de la police des frontières, les agents de la douane pour le contrôle des régions frontalières et du respect de la déclaration obligatoire aux frontières françaises.

4) Mise en place des modalités pratiques d'application de la convention de Schengen et de la convention de Dublin sur la détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile

Il s'agit de définir les méthodes et d'organiser les procédures permettant les échanges d'information entre l'ensemble des préfectures françaises et l'OFPPA d'une part, et leurs homologues européens d'autre part en vue de faire jouer les mécanismes de réadmission prévus par la convention dans les conditions optimum de rapidité et d'efficacité.

.../...

5) Réalisation du Système informatisé Schengen

L'achèvement de la réalisation de ce système, qui incombe à la France et qui doit être opérationnel impérativement pour le 1er mars 1993, date de suppression des contrôles aux frontières intérieures, coûtera 24,6 MF pour le site central, hors coût du logiciel national.

6) Réalisation de la vignette visa uniforme de Schengen

En ce qui concerne l'adoption d'une vignette visa uniforme et sécurisée, le surcoût de la vignette Schengen par rapport au visa français actuel a été estimé entre plus 3 et plus 6 MF (pour 3,5 millions de vignettes par an) selon la solution technique adoptée.

III - Les conséquences budgétaires de la mise en oeuvre des accords de Schengen (cf tableaux en annexe)

Les implications budgétaires des accords de Schengen diffèrent fondamentalement selon que l'on considère la phase, en cours, d'installation du système et celle, future, d'exploitation.

La phase "d'installation" qui doit s'étendre jusqu'au 1er mars 1993 représente pour les années 1991, 1992, 1993 un budget de 24,6 MF. Elle est financée par chacun des Etats membres sur la base d'une quote-part calculée en fonction de leur part de TVA dans les ressources propres de la communauté. La France fait l'avance des fonds et en demande ensuite le remboursement à ses partenaires.

La phase d'exploitation qui débutera le 1er mars 1993 n'a pas encore pu faire l'objet d'estimation financière précise car un certain nombre de décisions d'ordre technique (nombre de fonctionnaires, choix et maintenance des matériels...) et politique (adhésion de nouveaux membres) ne sont pas encore définitives.

ETAT PREVISIONNEL DES DEPENSES D'INSTALLATION

		1991	1992	1993	TOTAUX
Budget prévisionnel approuvé par le groupe de travail permanent du 10/06/91		1 900 000	14 300 000	5 900 000	22 100 000
Complément pour assistance technique approuvé le 11/07/91.			2 500 000		2 500 000
----- TOTAUX		1 900 000	16 800 000	5 900 000	24 600 000
Etats membres	% dans le SIS	Versement à prévoir			
Allemagne	30,70	583 300	5 157 600	1 811 300	7 552 200
Belgique	3,84	72 960	645 120	226 560	944 640
Espagne	11,05	209 950	1 856 400	651 950	2 718 300
France	26,80	509 200	4 502 400	1 581 200	6 592 800
Italie	19,85	377 150	3 334 800	1 171 150	4 883 100
Luxembourg	0,24	4 560	40 320	14 160	59 040
Pays-Bas	6,15	116 850	1 033 200	362 850	1 512 900
Portugal	1,40	26 600	235 200	82 600	344 400
TOTAUX	100 %	1 900 570	16 805 040	5 901 770	24 607 380

SERVICE DE COOPERATION TECHNIQUE
INTERNATIONALE DE POLICE

REPONSE A LA QUESTION N° 23

LA PHASE D'ANALYSE QUI AVAIT DEBUTE EN JUILLET 1990 S'EST POURSUIVIE EN 1991. CES ETUDES ONT PERMIS D'AFFINER LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE A METTRE EN PLACE AUTOUR DU SYSTEME CENTRAL AINSI QUE LES COUTS INHERENTS A SA MISE EN OEUVRE.

LE CAHIER DES CHARGES CONCERNANT LE SYSTEME CENTRAL A ETE REMIS AUX ENTREPRISES CANDIDATES A SA REALISATION LE 5 JUILLET 1991. CELLES-CI DEVRONT FORMULER LEURS OFFRES POUR LE 9 SEPTEMBRE 1991 AU PLUS TOT. LE CHOIX DU LAUREAT INTERVIENDRA EN OCTOBRE 1991 ET LA NOTIFICATION DU MARCHE A LA FIN DE LA PRESENTE ANNEE. LE SYSTEME CENTRAL ENTRERA ALORS DANS SA PHASE DE DEVELOPPEMENT DE REALISATION.

LE COUT ESTIME EST LE SUIVANT :

1991 : INVESTISSEMENTS = 1 900 000 F

1992 : INVESTISSEMENTS = 14 300 000 F
FONCTIONNEMENT = 2 000 000 F

LA FRANCE FERA L'AVANCE DES FONDS, UNE PROCEDURE DE REMBOURSEMENT ETANT PREVUE AVEC NOS PARTENAIRES.

LES TRAVAUX RELATIFS AU SYSTEME NATIONAL D'INFORMATION SCHENGEN SONT MENES PARALLELEMENT A CEUX DU SYSTEME CENTRAL (UN DEPHASAGE POURRAIT EN EFFET ENTRAINER UN RALENTISSEMENT DE LA REALISATION DE L'ENSEMBLE DU SYSTEME). AINSI, COMME POUR LE C.SIS, LA PHASE D'ETUDE EST ACHEVEE ET LA PROCEDURE D'APPEL D'OFFRES A ETE ENCLENCHEE.

POUR L'ANNEE 1991, LE COUT EST ESTIME A 8 718 900 F

POUR L'ANNEE 1992, L'EVALUATION PORTE SUR LA SOMME DE 43 460 000 F (ESTIMATION DU COUT DU SYSTEME NATIONAL) CONCEPTION DU SYSTEME INFORMATIQUE (REALISATION, MATERIEL, DEVELOPPEMENT). CHOIX DEFINITIF DU CONSTRUCTEUR POUR LA 1ERE QUINZAINE D'OCTOBRE.

PN/CAB.6/DAZ/PM N

PARIS, LE

19

- NOTE -

O B J E T : Mise en application de l'accord de Schengen - Incidences budgétaires.

La convention d'application de l'accord de Schengen qui prévoit la suppression des frontières communes à 5 Etats : France, R.F.A., BENELUX, a été signée le 19 juin 1990 et ratifiée par la France, le 30 juillet 1991. Elle a été étendue à trois nouveaux pays : l'Italie, le Portugal et l'Espagne qui ont adhéré en 1990 et 1991.

Son application effective reste suspendue, d'une, part à la ratification par les cinq premiers pays signataires de la Convention et d'autre part, à la mise en oeuvre, préalable, de certaines des mesures compensatoires prévues par la Convention. Une liste indicative de ces conditions préalables est jointe en annexe.

Parmi ces mesures, la réalisation du Système d'information Schengen (S.I.S.) revêt une importance primordiale pour notre pays qui a la responsabilité de la mise en place de son Système central (C.S.I.S.) implanté à Strasbourg. La réalisation de ce système est financée par l'ensemble des partenaires dont les contributions seront versées à un fonds de concours ouvert au budget du Ministère de l'Intérieur.

Pour l'année 1992, l'enveloppe budgétaire prévue, en investissement, pour le C.S.I.S., s'élève à 14,3 MF dont 23 % demeureront à la charge de la France.

La partie nationale du S.I.S. (N.S.I.S.) ainsi que la structure destinée à en assurer le fonctionnement opérationnel (SIRENE) sont également en cours de réalisation. L'enveloppe budgétaire prévue, en investissement, au titre du N.S.I.S., pour 1992, est de 43 MF.

Hormis les frais de secrétariat de la structure permanente Schengen, implantée au Secrétariat Général du Benelux à Bruxelles, qui sont pris en charge par le Ministère des Affaires Européennes, les

dépenses liées au S.I.S. sont les seules dépenses susceptibles d'être directement rattachées à la préparation de la mise en application de la Convention du 19 juin 1990.

En terme d'effectifs, hormis la centaine d'emplois à prévoir, in fine, pour faire fonctionner le SIRENE à pleine charge, à compter de la mi-93, qui seront répartis entre le Ministère de l'Intérieur et ceux de la Justice, de la Défense (Gendarmerie) et du Budget (Douanes), il n'est pour l'instant prévu aucune augmentation directement liée à la Convention précitée.

Bien au contraire, la suppression des contrôles aux frontières intérieures permettra, grâce à des redéploiements au sein de la P.A.F. (voir note jointe) de renforcer certains postes aujourd'hui déficitaires et en particulier ceux des aéroports internationaux.

CONTRIBUTIONS DIVERSES

ANNEXE 24.

**Rapport du ministère des affaires étrangères des Pays-Bas
du 24 mai 1991 concernant l'approbation de l'accord de
Schengen du 19 juin 1990**

CABINET DE LA REINE

N° 91.000119

Objet:

Proposition de Loi pour l'approbation de l'Accord intervenu le 19 juin 1990 à Schengen en exécution de l'Accord conclu à Schengen le 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union Economique du Benelux, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Française, concernant l'abolition progressive des contrôles douaniers aux frontières communautaires, avec Acte Définitif, Protocole et Déclaration Communautaire correspondants (Trb. 1990, 145).

La Haye, le 4 juin 1991

Korte Vijverberg 3

En rapport avec son avis du 8 avril 1991, n° W02 91 0018, je voudrais informer le Conseil d'Etat du fait que Sa Majesté la Reine a présenté la proposition de loi, traitée par celui-ci, avec le mémoire explicatif (et annexes), par Décret de ce jour, à la Deuxième Chambre du Parlement, pour examen.

Le Conseil d'Etat trouvera ci-joint une copie du rapport du 24 mai 1991, n° DVE/PA-56379, Direction des Traités, dressé en conséquence de l'avis en question par le Ministre des Affaires Etrangères, ainsi que au nom des Ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires Economiques, des Finances et des Communications et des Ponts et Chaussées, et également au nom des Secrétaires d'Etat aux Affaires Etrangères, à la Justice et aux Finances.

Le Chef

du Cabinet de la Reine

(annexes)

Au

Conseil d'Etat

Direction des Traités

DVE/PA - 56379

A L'ATTENTION DE LA REINE

Rapport détaillé concernant la proposition de loi pour l'approbation de l'Accord intervenu le 19 juin 1990 à Schengen en exécution de l'Accord conclu entre les Gouvernements des Etats de l'Union Economique du Benelux, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Française, le 14 juin 1985 à Schengen, concernant l'abolition progressive des contrôles aux frontières de la Communauté, avec Acte Définitif, Protocole et Déclaration Communautaire correspondants (Trb. 1990, 145)

La Haye, le 24 mai 1991

Conformément à la communication de votre Chef de Cabinet du 9 janvier 1991, n° 91.000119, Votre Majesté a mandaté le Conseil d'Etat pour nous faire parvenir directement son avis concernant la proposition de loi mentionnée ci-dessus.

Nous avons l'honneur de vous présenter ci-joint l'avis en question, daté du 8 avril 1991, n° W02.91.0018.

En conclusion de son avis, le Conseil d'Etat vous soumet la possibilité de ne pas envoyer la proposition de loi à la Deuxième Chambre du Parlement.

En conséquence de cet avis, il y a eu un conseil des ministres qui a décidé que, tout bien considéré, la procédure d'approbation devait être poursuivie. On a alors, entre autres, considéré la question de savoir si l'Accord, en vertu duquel, de l'avis du cabinet, les Pays-Bas devraient devenir Partie, devait être ratifié et rempli, comme résultat de la concertation générale entre le gouvernement et le Parlement et grâce à une proposition de loi

visant l'approbation de cet Accord, établie en ce sens et soumise au Parlement.

Les raisons pour lesquelles le cabinet estime que l'approbation de l'Accord en question est souhaitable sont exposées dans le mémoire explicatif sur la proposition de loi et étayées par l'avis du Conseil d'Etat.

L'avis du Conseil n'a pas réussi à convaincre le cabinet pour plusieurs raisons. La conception de la politique du Conseil selon laquelle une harmonisation totale du droit et de la politique, selon le modèle néerlandais - c'est ainsi que le cabinet comprend l'avis - doit précéder la matérialisation, recherchée par l'Accord d'Exécution, de la libre circulation des personnes, cette conception, donc, n'est pas partagée par (mot manquant). Le cabinet ne suit pas non plus le Conseil d'Etat lorsqu'il soulève la question de savoir si l'Accord d'Exécution - en dehors de ses aspects positifs - ne pourrait pas constituer, aussi, un obstacle à la concrétisation de la libre circulation des personnes dans le cadre communautaire; au contraire, le cabinet estime que l'accord d'exécution est un précurseur rationnel au développement ultérieur de l'intégration européenne dans ce domaine. En troisième lieu, le cabinet est d'avis que les obligations présumées par le Conseil en raison du Traité sur les Réfugiés ne résultent pas de ce Traité mais de la loi néerlandaise et, par conséquent, la réglementation, reprise dans l'Accord d'Exécution, sur le traitement des demandes d'asile, compte tenu de la proposition de loi ayant pour objectif la réalisation de l'Accord d'Exécution, ne doit pas conduire au rejet de l'Accord. Le cabinet est d'avis que les autres incertitudes, ainsi nommées par le Conseil, en matière d'asile, sont dissipées dans ce rapport. Enfin, compte tenu des circonstances actuelles, il n'est pas encore question d'une réglementation internationale de contrôle judiciaire et les autres objections du Conseil reposent probablement sur des malentendus qui sont éclaircis.

1. Généralités

Dans un sens large, le Conseil se demande si l'Accord n'intervient pas, ou trop tôt, ou trop tard. D'une part, trop tôt, parce que le Conseil estime que certains obstacles à l'efficacité de l'Accord devraient d'abord être supprimés grâce à l'harmonisation des règlements et de la politique dans certains domaines couverts par l'Accord. D'autre part, trop tard, parce que le Conseil s'attend à ce que, peu après la date prévue pour l'entrée en vigueur, cette même matière sera réglée dans le cadre communautaire.

D'après ce que nous comprenons de la conception du Conseil, un règlement dans le cadre communautaire ne pourra pas non plus être réalisé si l'harmonisation, considérée comme indispensable, n'est pas appliquée.

A la question de savoir si cet Accord n'intervient pas trop tôt, il existe un fondement qui n'est pas partagé par le cabinet; à la question de savoir s'il n'est pas trop tard, surgit une hypothèse qui, nous devons le constater, n'est pas confirmée par les faits. Nous allons commenter ces deux points.

L'idée qui ressort de l'avis du conseil est qu'une uniformité de politique et de droit, mais - et c'est ainsi que nous comprenons l'avis - selon des normes néerlandaises, est une condition pour une collaboration et une intégration européennes ultérieures dans le domaine de la circulation des personnes et que l'on ne peut se contenter d'un certain pluralisme d'approche nationale dans les cadres communautaires établis. Le Conseil reconnaît les efforts déployés par les Parties afin de ne pas mettre les dispositions adoptées par l'Accord d'Exécution en contradiction avec la Convention conclue le 28 juillet 1951 à Genève et se rapportant au statut des réfugiés, amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 (Trb.1951, 131 et Trb. 1967, 76) et il estime qu'il n'y a pas de problèmes importants du point de vue de la compatibilité avec le droit communautaire.

Il estime également que, par exemple, la réglementation sur le traitement des demandes d'asile ne pourra pas fonctionner efficacement, du moins que les Pays-Bas ne pourront pas y collaborer, tant que le droit et la politique en matière d'asile ne seront pas accordés dans tous les pays de Schengen, et, dans ce cas, et c'est ainsi que nous comprenons l'avis, conformément à des critères qui correspondent au droit et à la politique néerlandaise en cette matière. Les objections du Conseil contre, par exemple, l'instauration du contrôle judiciaire, qui n'est pas prévu dans le système d'élargissement uniforme mais dans un système selon lequel on compte sur le système juridique et la jurisprudence des Parties, ces objections, donc, semblent annoncer ce genre de conception. Le Cabinet ne partage pas cette façon de voir. Le renforcement de la collaboration et de l'intégration européennes exige une confiance réciproque dans la structure politique et juridique des partenaires et l'acceptation d'un certain degré de pluralisme dans la manière dont il sera donné forme à cet objectif.

Il ne faut pas s'attendre à ce que ce qui fait maintenant l'objet d'une réglementation dans l'Accord d'Exécution soit réglé à court terme dans le cadre communautaire, c'est-à-dire avec entrée en vigueur au moment où le marché intérieur et la libre circulation des personnes, mentionnée dans l'article 8A du Traité de la CEE devraient être concrétisés (31.12.1991). Le gouvernement partage l'idée du Conseil selon laquelle il est souhaitable de régler dans le cadre communautaire les différentes matières en rapport avec la libre circulation des personnes. Il a également exprimé ce souhait de façon systématique en ce qui concerne les partenaires de la CEE. La réalité impose également de reconnaître qu'il n'existe pas, pour l'instant, de perspective à ce sujet compte tenu de l'état actuel du processus d'intégration par rapport à la grande majorité de ces points.

En premier lieu, il existe un désaccord fondamental entre les Etats Membres à propos de la signification de l'article 8 du Traité de la CEE. Pour ceux qui ont fait savoir qu'ils voulaient devenir Partie dans l'Accord d'Exécution de Schengen, cet article implique l'abolition complète des contrôles des personnes aux frontières intérieures. Les autres Etats Membres démontrent que l'article ne va que jusqu'à la suppression des contrôles à l'égard des ressortissants de la CEE et non à l'égard des ressortissants des autres pays. Ceci implique que, aux yeux des Etats Membres, les contrôles aux frontières intérieures doivent être maintenus de fait car, sinon, il est impossible de vérifier si des personnes se présentent abusivement comme citoyens de la CEE. C'est justement pour cette raison

- l'argument selon lequel, dans cette optique, le contrôle de tous les passants est inévitable - que les autres Etats Membres considèrent que le contrôle des personnes aux frontières intérieures doit être supprimé, si l'article 8A du Traité de la CEE ne veut pas rester lettre morte en matière de circulation des personnes.

Ce qui constitue une deuxième complication est le fait qu'un grand nombre d'Etats Membres est encore assez hésitant à l'égard de l'intervention communautaire dans la formulation de la réglementation en rapport avec la matière couverte par l'Accord d'Exécution. Les Etats Membres estiment que ce sont surtout les matières pénales qui, en raison de leur sensibilité extrême, se prêtent le mieux à la réglementation et au contrôle dans la sphère juridique des Etats Membres, y compris la fonction correspondante pour les parlements nationaux.

Il est significatif de constater que la Commission Européenne est restée dans l'expectative à propos de cette question à cause du manque d'entente entre les Etats Membres sur l'interprétation de l'article 8A du Traité de la CEE et du manque d'entente sur la

procédure à suivre pour l'élaboration de la décision. Jusqu'ici, la Commission n'a pas fait de propositions concrètes ayant pour but de parvenir à une approche communautaire intégrale pour la matérialisation de la libre circulation des personnes au sein de la Communauté. Il est impossible de parvenir à une approche communautaire sans ces propositions. Ce n'est pas seulement l'absence de consensus à propos des implications de l'article 8A du Traité de la CEE qui est en faute. On doit tenir compte du fait que le Traité d'Exécution couvre, ici et là, des domaines qui, pour l'instant, doivent être considérés comme étant de la compétence des Etats Membres. Le Conseil d'Etat aussi reconnaît cet élément au point 3 de son avis lorsqu'il fait mention de la politique de migration à l'égard de pays tiers. A notre avis, il s'agit également là de sujets de collaboration internationale sur le plan politique et juridique. Comme vous le savez, le gouvernement, dans son mémoire sur la politique à suivre "Le Droit en Marche", a adopté la position selon laquelle, en ce qui concerne la collaboration sur le plan pénal en Europe, il faut maintenir les structures intergouvernementales de collaboration (Conseil de l'Europe) et, en général, réserver les matières pénales à la réglementation et au contrôle dans les limites des sphères juridiques nationales des Etats Membres, ceci en raison de leur sensibilité extrême.

En résumé, la matérialisation des objectifs, constituant la base de l'article 8A du Traité de la CEE, par la voie communautaire, n'est pas réalisable à court terme.

2. Le cadre Schengen

Après avoir constaté que le processus Schengen, bien que se déroulant en dehors des cadres communautaires, a reçu un appui et une estimation auprès de la Commission Européenne et du Parlement

Européen à titre de contribution pour la réalisation du marché intérieur et de la libre circulation des personnes qui s'y rattache, le Conseil, compte tenu de la position du gouvernement, se demande si le processus suivi est souhaitable et s'il faut en attendre un effet positif sur le processus d'intégration au sein de la Communauté Européenne.

Le Conseil adopte le point de vue selon lequel il s'ensuivra plutôt un effet modérateur sur le processus d'intégration dans le cadre communautaire et que le non-entérinement de l'Accord d'Exécution pourrait bien être un signal positif pour des négociations au sein de la Communauté.

Le cabinet ne suit pas l'avis du Conseil à ce sujet. En premier lieu, il faut rappeler que le Parlement Néerlandais, en approuvant les Accords de Schengen de 1985, a reconnu l'opportunité de poursuivre le processus de Schengen, à un moment où étaient connus les objectifs de la Communauté visant la réalisation d'un marché intérieur, objectifs qui ont été établis peu après dans l'Acte Européen. Ce processus a été considéré comme précurseur d'un développement similaire entre tous les Etats Membres des Communautés Européennes. Tant que les différences d'opinion subsistent entre les Etats Membres à propos des implications de ces objectifs, en particulier de l'article 8A du Traité de la CEE, il existe, en fait, un obstacle à la concrétisation d'une réglementation fonctionnelle et efficace, communautaire ou inter-gouvernementale, applicable dans tous les Etats Membres.

Certes, des négociations ont lieu maintenant entre les douze Etats Membres dans le cadre inter-gouvernemental; cependant, en raison de nombreuses controverses, celles-ci se déroulent péniblement. Pour l'instant, il n'existe aucune perspective d'accord sur la suppression, par les douze Etats Membres, des contrôles des

personnes aux frontières intérieures. Pour cette même raison, lors des pourparlers sur "l'Accord concernant la définition de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile introduite auprès de l'un des Etats Membres des Communautés Européennes", conclu à Dublin le 15 juin 1990, les Pays-Bas, en raison du compromis en cours de réalisation, ont dû se contenter du fait que cet Accord a maintenant pour point de départ les contrôles des personnes aux frontières intérieures. Sous la pression des Pays-Bas, l'Accord a incorporé une disposition concernant la révision ou la modification en conséquence de la réalisation des objectifs de l'article 8A du Traité de la CEE. Le gouvernement estime que les réglementations entre les Douze n'ont qu'une utilité limitée si elles n'incluent pas les conditions permettant la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures.

Nous ne considérons pas que le fait de parvenir à une réglementation entre un certain nombre d'Etats Membres - 5 à l'origine et bientôt, peut-être 8 -, qui sont d'accord sur les implications de l'article 8A, puisse avoir un effet "dilatoire" sur la réalisation du système communautaire.

Comme on l'a dit, il n'y a, dans l'état actuel des choses, aucune alternative pour la totalité des matières couvertes par l'Accord d'Exécution. Ceci n'empêche pas de pouvoir envisager pour l'avenir que des réglementations communautaires soient partiellement réalisées, réglementations qui peuvent, ensuite, soulever la question de la relation avec la réglementation de l'Accord. Le Conseil estime que cette question trouve dans l'Accord une réponse efficace et satisfaisante en faveur du Droit Communautaire.

Si un nombre suffisant d'Etats Membres ont adhéré à l'Accord d'Exécution et que les autres Etats Membres ne soulèvent aucune objection à ce propos, il faudrait voir dans quelle mesure la Cour de Justice

serait compétente pour interpréter certaines parties de cet Accord, si pratiquement cette compétence revient à la Cour compte tenu des Accords conclus en vertu de l'article 220 du Traité de la CEE.

En résumé, l'avantage de l'Accord d'Exécution est que, dans un seul instrument, les implications contradictoires entraînées par la suppression des contrôles aux frontières intérieures sont pesées et présentées d'une manière cohérentes et, en plus, d'une manière qualitativement acceptable, pour laquelle les Pays-Bas ont, toute proportion gardée, contribué largement. Grâce à cet Accord, l'objectif, consistant en une libre circulation des personnes franchissant les frontières, est encouragé par un groupe d'Etats Membres important. Il s'agit-là d'une partie essentielle du processus d'intégration. Le rejet de cet Accord par les Pays-Bas sera interprété par le grand public comme une entrave à la réalisation de cet objectif.

3. Compatibilité avec le Droit Communautaire

Dans ce paragraphe de son avis, le Conseil a analysé la compatibilité de l'Accord avec le Droit Communautaire et il estime que, en ce qui concerne la compatibilité avec le Droit Communautaire, l'Accord d'Exécution ne doit pas entraîner de grands problèmes. D'après la réaction aux points précis qui figurent dans le paragraphe suivant, on peut en déduire que les soussignés ne s'attendent, en effet, pas à rencontrer de problèmes importants en ce qui concerne la compatibilité.

A ce sujet, il faut encore signaler que, compte tenu de la manière dont il est rédigé, l'article 34 de l'Accord d'Exécution, qui règle les rapports avec le Droit Communautaire dans un sens général, ne considère pas seulement l'acquis communautaire mais également la réglementation communautaire future.

4. Questions sur les perspectives de la CE

Comme le constate le Conseil, la Commission Européenne a été impliquée dans la préparation de l'Accord d'Exécution qui a obtenu son

adhésion. Le Conseil fait aussi remarquer, à juste titre, que l'Accord d'Exécution comporte différents mécanismes qui assurent la compatibilité avec le droit des Communautés Européennes. Dans ces mécanismes, figure également la réponse donnée aux questions du Conseil se rapportant à la relation entre l'Accord d'Exécution et le droit communautaire. En ce qui concerne les points indiqués par le Conseil, on peut faire remarquer ce qui suit.

a. Le Conseil demande comment sont assurés les droits que des ressortissants de pays tiers empruntent au Droit Communautaire (il est fait concrètement allusion à la législation communautaire concernant le droit d'installation des membres de la famille de citoyens CE). A ce sujet, nous renvoyons à l'article 134 de l'Accord d'Exécution, dans lequel est établie la priorité du droit communautaire sur les dispositions de l'Accord d'Exécution. Il n'existe, d'ailleurs, aucune disposition d'exception spécifique. La disposition générale de l'article 134 a pour seule fonction d'éviter de telles spécifications.

b. Comme indiqué déjà sous 3, les dispositions de l'article 134 de l'Accord d'Exécution ne se réfère pas uniquement au droit des Communautés qui était en vigueur au moment de la réalisation de l'Accord d'Exécution, mais au droit des Communautés appliqué à n'importe quel moment. Si, dans le futur, des dispositions de droit communautaire sont établies dans des domaines couverts par l'Accord d'Exécution, ce seront ces dispositions qui, à partir de ce moment, seront prioritaires.

Les propositions de la Commission Européenne citées par le Conseil - la proposition du 27 juillet 1990 pour une directive du Conseil concernant la protection des personnes en rapport avec le traitement des informations personnelles et la proposition modifiée du 27 septembre 1990 concernant la détention d'armes à feu - font également ressortir

que l'on ne doit pas craindre que l'initiative parlementaire de la Commission soit touchée par les règlements de l'Accord d'Exécution. L'initiative parlementaire de la Commission est, avant tout, un droit formel. Sur le plan du contenu de ses propositions, la Commission se laissera souvent guider par des normes légales qui existent déjà dans un ou plusieurs Etats Membres. De ce fait, la probabilité d'acceptation de ces propositions augmente. Il se produit également que, au cours des Conseils des Ministres, les Etats Membres essaient d'adapter des propositions de la Commission à leur propre législation. Ni la détention de normes légales reprises par la Commission dans sa proposition, ni les tentatives d'adaptation des propositions à la législation propre, ne doivent être considérées comme une limitation du droit parlementaire de la Commission.

Nous ne partageons pas l'idée selon laquelle l'acceptation de l'Accord d'Exécution pourrait être en complète contradiction avec l'article 5 du Traité de la CEE parce que les pays de Schengen constituent une minorité de blocage dans le Conseil. L'article 5 comporte deux obligations; le devoir de prendre les mesures nécessaires au respect des obligations du droit communautaire et le devoir d'abandonner ce qui pourrait constituer un obstacle à la réalisation des objectifs des Communautés. Le droit communautaire n'implique aucunement de devoir souscrire aux propositions de la Commission. Le droit parlementaire de la Commission n'est aucunement touché lorsque la Commission doit adapter ses propositions dans le cadre d'un compromis ou lorsque le Conseil des Ministres les rejette. En outre, aucun préjudice ne lui est causé lorsque les Etats Membres élaborent leur propre législation dans des domaines dans lesquels la Commission pourrait faire des propositions.

L'Accord d'Exécution ne doit pas non plus être considéré comme une entrave à la matérialisation des objectifs des Communautés. Le Conseil

attire, d'ores et déjà, l'attention sur les différents mécanismes en vertu desquels les dispositions de l'Accord doivent automatiquement se soumettre aux obligations du droit communautaire. Le seul fait que l'Accord d'Exécution entre un nombre limité d'Etats Membres précède la réalisation d'un seul objectif par tous les Etats Membres, n'est, en soi, pas un obstacle. Il se produira fréquemment que, avant de parvenir à une réglementation communautaire, des Etats Membres soient déjà liés par des engagements conventionnels réciproques (par exemple, dans le domaine de la législation sur les armes et sur la protection de la vie privée dans le cadre du Conseil de l'Europe). Si cela devait être considéré comme un obstacle aux objectifs communautaires, les Pays-Bas devraient alors, par exemple, prendre en considération l'annulation des conventions du Benelux se rapportant à la circulation des personnes et au contrôle aux frontières car chacun des pays du Benelux pourrait faire blocage à la prise d'une décision par le Conseil des Ministres (article 100A, deuxième alinéa, du Traité de la CEE).

c. Les dispositions de l'article 142 de l'Accord d'Exécution complètent les dispositions de l'article 134. La seule raison d'être de cet article est de veiller à ce que l'Accord d'Exécution ne gêne pas la réalisation des objectifs des Communautés. Mais comme dans les cas mentionnés dans l'article 142, ces objectifs ne sont pas atteints grâce au droit communautaire mais bien à l'aide d'accords internationaux qui n'entrent en vigueur qu'après ratification, la modification de l'Accord d'Exécution se fait également de cette manière. L'article 142, premier alinéa, établit la règle qui doit alors être suivie. Si les Douze ont conclu des accords dans le but de réaliser un espace sans frontières intérieures, il faudra examiner dans quelle mesure l'Accord d'Exécution doit être adapté à la lumière de ces mêmes accords. Dans ce cas, il faudra toujours tenir compte du fait que l'Accord

d'Exécution peut inclure une plus grande collaboration que les dispositions de l'Accord mentionné entre les Douze. S'il y a contradiction entre les stipulations de l'Accord d'Exécution et les stipulations établies entre les Douze, il faudra adapter l'Accord d'Exécution. Il est également mentionné expressément dans l'article 136, deuxième alinéa, que, pour les Accords entre les Douze, les Parties n'ont pas besoin d'autorisation réciproque préalable pour pouvoir les passer. Les Parties ont donc fait part de différentes manières dans l'Accord d'Exécution de leur souhait de ne pas vouloir faire obstacle au processus d'intégration dans les Communautés. Il ne faut donc pas craindre que le contraire se produise. Dans l'article 142, il est fait allusion aux accords de droit international engageant l'Etat conclus entre les Douze pour atteindre l'objectif d'un espace sans frontières intérieures. A ce sujet, on peut, par exemple, penser à des traités éventuels entre les Douze qui tendent à la concrétisation de la libre circulation des personnes. En principe, les résultats des négociations en cours sur une Union Economique et Monétaire et une Union Politique Européenne, en relèvent également dans la mesure où les stipulations de l'article 134 ne sont pas applicables à ce sujet. Si des obligations engageant les Etats Membres résultent des décisions-cadres mentionnées par le Conseil, les stipulations de l'article 142 peuvent également leur être appliquées.

Les dispositions de l'article 142 ne sont pas encore applicables à l'Accord conclu le 15 juin 1990 à Dublin et qui a pour objet d'établir l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile introduite auprès d'un des Etats Membres de la Communauté Européenne (Pièces de la Chambre II 1989/90, 21 606 n° 1). Cet accord n'a, jusqu'à présent, été signé que par onze Etats Membres sur les douze, de sorte que l'on ne peut parler d'un accord entre les Etats Membres de la Communauté Européenne. Compte tenu de l'article 38 de l'Accord d'Exécution et de la réglementation correspondante de l'Accord de Dublin, il ressort

également que les règlements ne sont pas totalement dénués de coordination. L'Accord de Dublin part de l'existence de contrôles aux frontières intérieures et de différents visas nationaux de sorte que, en ce qui concerne les réglementations ayant pour but de désigner l'état responsable du traitement d'une demande d'asile, il existe des différences entre les deux Accords. C'est à cause de ces différentes raisons que, dans notre mémoire explicatif, nous avons estimé devoir nous limiter à la présente réglementation.

d. Le Conseil constate, à juste titre, que, en conséquence de la directive 64/221/CEE (PbEG 850/64), la notion d'ordre public, en ce qui concerne les ressortissants de la CEE qui font usage du droit de libre circulation, a une autre interprétation que la notion utilisée dans l'Accord d'Exécution. Cette différence subsistera même après l'entrée en vigueur de l'Accord d'Exécution étant donné que les dispositions pour l'exécution d'obligations communautaires ont priorité sur les dispositions de l'Accord d'Exécution. Il faut bien faire remarquer que, actuellement, seules trois frontières extérieures Schengen, à savoir avec l'Espagne, l'Italie et le Danemark, et, dans l'avenir, seule la frontière avec le Danemark, coïncident avec une frontière commune des Etats Membres de la CEE et que, par conséquent, la signification de la directive en question ne pourra être que limitée car la directive se rapporte à la libre circulation entre les Etats Membres de la Communauté.

e. Comme le commente le mémoire, les marges de liberté d'action, laissées dans ce domaine par le droit des Etats Membres de la Communauté, sont faibles. En vertu de l'article 134, ces marges sont automatiquement applicables et, justement, il serait contraire au droit des Communautés, d'établir une nouvelle fois ces marges expressément dans le présent Accord. On dissimulerait ainsi le fait que le droit

des Communautés a un effet assujettissant en raison du Traité de la CEE et qu'il n'a pas besoin de confirmation complémentaire dans d'autres accords. Tant dans le troisième que dans le quatrième alinéa de l'article 120 de l'Accord d'Exécution, on insiste sur le fait que l'on pourrait sans doute parvenir à la simplification recherchée dans le cadre des Communautés. Si, toutefois, à un moment donné, les Communautés ne sont pas encore en mesure de décider la simplification mentionnée, les Etats Membres sont alors compétents pour mener à bien cette simplification dans leurs échanges réciproques, dans les limites des marges du Droit Commun.

5. et 6. Compatibilité avec le Traité sur les Réfugiés et nécessité d'une harmonisation du droit d'asile et de la politique en matière d'asile dans les pays de Schengen.

Le Conseil présuppose, à juste titre, que les rédacteurs de l'Accord d'Exécution ont cherché à éviter des contradictions entre la réglementation proposée en matière de responsabilité pour le traitement des demandes d'asile et le Traité concernant le statut des réfugiés, amendé par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 (Trb. 1951, 131 et Trb. 1967, 76), désormais Traité sur les Réfugiés. En premier lieu, comme le présuppose le Conseil, il est stipulé dans l'article 135 de l'Accord d'Exécution que les dispositions du Traité sur les Réfugiés ont priorité sur les dispositions de l'Accord d'Exécution. En outre, les Parties ne sont pas toujours obligées de faire usage de la réglementation proposée; les Parties ont la possibilité de le faire. Il ne peut donc pas non plus être question d'une application de l'Accord d'Exécution en contradiction avec le Traité sur les Réfugiés. On était également parvenu à la même conclusion lors de la concertation avec les représentants du Haut Commissariat aux Réfugiés qui a précédé la concrétisation de l'Accord d'Exécution (Pièces de la Chambre II, 1989/1990, 19326, N° 32 et 34), au cours de

laquelle la réglementation proposée a été accueillie comme un complément souhaitable au Traité sur les Réfugiés, complément qui correspond à une réglementation à laquelle le Haut Commissariat cherche à parvenir depuis des années dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Le point principal de l'objection émise par le Conseil est que le régime proposé ne peut pas fonctionner avec l'efficacité visée ou souhaitée car les Pays-Bas ne peuvent pas, ou alors d'une façon limitée, faire appel à la réglementation au nom de la priorité du Traité sur les Réfugiés. Pour en arriver à cette conclusion, le Conseil s'appuie sur le raisonnement selon lequel l'application du Traité sur les Réfugiés entraîne le fait qu'un demandeur d'asile ne peut être transféré dans un autre Etat qu'après avoir subi un contrôle préalable de sa condition de réfugié de la part des autorités néerlandaises. En second lieu, le Conseil constate qu'il existe des différences entre le droit et la politique d'asile des pays Schengen et que l'Accord d'Exécution ne prévoit pas de mise au point réciproque de ce droit et de cette politique, ce qui fait que les autorités néerlandaises auraient la possibilité de se retirer sans aucun inconvénient.

Après avoir examiné l'exposé du Conseil, nous ne voyons pas clairement quel est le rapport entre les deux éléments de ses objections; ou bien le Conseil affirme que le contrôle individuel de la condition de réfugié n'est plus nécessaire après mise au point réciproque du droit et de la politique d'asile, ou bien le Conseil établit que, même après harmonisation, le devoir du contrôle préalable subsiste. Il est important que ce point soit éclairci. Si le Conseil estime que la responsabilité de contrôler la condition

de réfugié dans chaque cas pris individuellement, peut être supprimée après harmonisation du droit et de la politique d'asile, il en résulte, à notre avis, que l'application du Traité sur les Réfugiés n'exige pas nécessairement qu'un demandeur d'asile ne puisse être renvoyé dans un autre pays qu'après un contrôle individuel préalable de sa condition de réfugié. Il s'agit là aussi du point de départ de la réglementation proposée. La seule question qui reste alors en suspens est de savoir quelles sont les garanties nécessaires pour qu'une telle chose soit acceptable. Si, en revanche, le Conseil estime que le devoir de contrôle subsiste même après l'harmonisation, son besoin d'harmonisation n'est alors pas très compréhensible. Si, en effet, chaque Etat a, individuellement, l'obligation d'apprécier la condition de réfugié de chaque demandeur d'asile, même s'il a déjà été refusé à ce titre par tous les autres états concernés, l'harmonisation n'a alors aucun sens. Il faudrait sans cesse revoir toute la procédure indispensable pour établir la condition de réfugié. A notre avis, des accords sur la responsabilité du traitement n'auraient pas non plus de sens; le premier état auprès duquel un demandeur d'asile dépose sa demande devra l'apprécier et les autres états dans lesquels il ira par la suite devront en faire de même.

Le raisonnement sur lequel le Conseil semble fonder sa position repose, à notre avis, sur un point de départ erroné. L'application du Traité sur les Réfugiés n'implique pas qu'il faille contrôler la condition de réfugié pour chaque demandeur d'asile avant qu'il puisse être expulsé vers ou ramené dans un autre pays. L'application du Traité exige, tout d'abord, que, avant qu'un demandeur d'asile soit expulsé vers ou ramené dans le pays où il affirme devoir craindre des poursuites, il soit établi qu'il n'est pas un réfugié. L'expulsion ou le renvoi d'un demandeur d'asile dans un pays autre que celui où il fait l'objet de poursuites, sans qu'il ait été établi au préalable que

le demandeur d'asile n'est pas un réfugié, n'est pas en contradiction avec les obligations du Traité, à moins que cet autre pays ne le renvoie dans le pays où il fait l'objet de poursuites, même s'il est réfugié. Le Traité sur les Réfugiés exige donc en second lieu que, si un réfugié potentiel est expulsé vers ou ramené dans un pays autre que celui où il fait l'objet de poursuites, il soit garanti que, à son tour, ce dernier pays ne commette pas d'infraction au Traité.

C'est sans doute aussi ce que veut dire le Conseil et, peut-être, n'existe-t-il qu'une différence d'opinion au sujet de la teneur de la garantie qui doit exister en rapport avec les pays vers lesquels les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés. Le Conseil affirme qu'il faut veiller à ce que le pays d'accueil applique les mesures du juge néerlandais lors de l'exécution du Traité sur les Réfugiés. A notre avis, on ne peut déduire une exigence de cette importance du Traité - qui reviendrait à dire que les pays qui appliquent une autre interprétation que celle du juge néerlandais agissent en contradiction avec le Traité. L'application du Traité implique seulement qu'un pays n'expulse pas des réfugiés potentiels vers un autre pays dont ils seront également expulsés, en contradiction avec le Traité. La seule condition qui doit exister et que l'on peut d'ailleurs déduire du Traité sur les Réfugiés, est que nous ayons la certitude que ces pays respecteront le Traité. Cette garantie est assurée par l'application dans les Pays de Schengen et par l'Accord d'Exécution. Mis à part cela, l'Accord prévoit également la seule manière de parvenir, actuellement, à une mise au point réciproque de la politique nationale en matière d'asile.

Pour commenter ce point de vue, nous estimons souhaitable de nous arrêter sur les points essentiels de l'exposé du Conseil, qui sont:

a. que l'application du Traité sur les Réfugiés a pour conséquence le fait qu'un demandeur d'asile ne peut être expulsé sans un contrôle préalable de sa condition de réfugié;

b. que l'Accord d'Exécution n'offre pas la garantie requise pour expulser un demandeur d'asile vers d'autres pays Schengen sans enquête approfondie;

c. que, sans harmonisation sur le droit et la politique d'asile, la politique d'asile clémentine néerlandaise va subir des pressions avec l'entrée en vigueur de la réglementation proposée; et

d. que le souhait de la Deuxième Chambre, consistant à parvenir à une mise au point réciproque du droit et de la politique d'asile, n'a pas été satisfait.

a. Au centre de l'exposé du Conseil, figure le fait que l'application du Traité sur les Réfugiés a pour conséquence que, dans chaque cas pris individuellement, la condition de réfugié d'un demandeur d'asile doit être constatée avant qu'il soit expulsé ou renvoyé. Cette constatation repose, à notre avis, sur une confusion entre les implications du Traité sur les Réfugiés et celles de la réglementation actuelle de la Loi sur l'Immigration concernant l'admission des étrangers. Nous sommes d'accord avec le Conseil lorsqu'il dit que la condition de réfugié d'un demandeur d'asile doit encore toujours être établie aux Pays-Bas. Cette pratique est, en fait, la conséquence des dispositions de l'article 15 de la Loi sur l'Immigration et elle ne résulte pas des obligations qui découlent du Traité sur les Réfugiés. Nous en avons la confirmation par le fait que, dans la pratique, un demandeur d'asile peut se voir refuser l'entrée à la frontière avec la République Fédérale d'Allemagne sans que sa condition de réfugié ait été établie (sauf dans le cas où il affirmerait faire l'objet de poursuites en République Fédérale). Cette éventualité est reconnue par le législateur dans l'article 6, alinéa deux, de la Loi sur l'Immigration: "Les agents administratifs n'interdisent pas l'entrée aux Pays-Bas aux étrangers qui invoquent le fait que, en raison de cette interdiction, ils pourraient être contraints de se rendre immédiatement dans un pays où ils ont des raisons légitimes de craindre d'être poursuivis".

De la même manière, des demandeurs d'asile peuvent y être renvoyés, en vertu d'accords adoptés avec des pays tiers, sans que leur condition de réfugié soit établie au préalable. Que ce ne soit pas le Traité mais la loi qui exige que la condition de réfugié soit établie, est également confirmé par le fait que, en ce qui concerne le demandeur refusé à la frontière avec la République Fédérale, la condition de réfugié n'est pas établie, à moins que, en vertu de l'article 15 de la Loi sur l'Immigration, il ait demandé à être admis au titre de réfugié. En un mot, c'est la loi néerlandaise, et non le Traité, qui exige que l'autorité prenne une décision sur une demande qui a été déposée. En ce qui concerne l'application de l'article 15 de la Loi sur l'Immigration, le juge a ensuite établi qu'il en ressort qu'une appréciation équitable d'une demande d'admission au titre de réfugié entraîne inévitablement de devoir d'abord répondre à la question de savoir si l'étranger concerné peut être considéré comme un réfugié avant qu'une décision soit prise à propos de l'autorisation de séjour (voir Section jurisprudence Rvs 12 juillet 1978, RV 1978,27).

Dans ce contexte, il faut aussi prendre en considération le jugement de la Haute Cour, auquel le Conseil fait référence (HR du 29 mai 1987, NJ 1988, 56). La Haute Cour n'y dit pas qu'il ressort du Traité sur les Réfugiés que, dans chaque cas pris individuellement, une décision doit être prise sur la condition de réfugié. La Haute Cour ne fait que constater, en partant de l'idée selon laquelle la loi exige une appréciation personnelle de la part des autorités néerlandaises compétentes, que celles-ci, en émettant leur appréciation ne peuvent pas se contenter de renvoyer simplement au jugement d'une autorité étrangère mais qu'elles doivent décider elles-mêmes, à l'aide des critères en vigueur à cet effet dans les Pays-Bas. Le jugement prononcé par une instance étrangère compétente peut se révéler pertinente mais elle ne peut avoir aucune signification décisive.

En résumé, ce n'est pas le Traité sur les Réfugiés mais la Loi sur l'Immigration qui stipule que, dans tous les cas, le contrôle de la condition de réfugié est indispensable. Toutefois et sans pour cela entrer en contradiction avec les dispositions du Traité sur les Réfugiés, la loi néerlandaise peut être modifiée par le législateur s'il y a un motif de le faire. Telle est la signification de la proposition d'amendement de la Loi sur l'Immigration dans le projet d'une loi d'exécution joint à la loi d'approbation (Article I, partie D). On y distingue une situation particulière, à savoir le cas selon lequel il a déjà été établi que, dans le pays vers lequel le demandeur d'asile est expulsé, celui-ci n'est pas un réfugié. Nous adhérons aux règlements applicables dans ce cas, dans le cadre de la loi d'exécution à laquelle nous nous référons.

b. Un deuxième point important de l'exposé du Conseil est le suivant: un réfugié ou un réfugié potentiel ne peut donc être expulsé ou renvoyé que dans un autre pays que celui où il risque d'être poursuivi lorsqu'il existe des accords décisifs (à un autre endroit de son exposé, le Conseil parle de garantie raisonnable) en vertu desquels l'expulsion vers ce pays, selon les critères appliqués par l'Etat envoyeur, ne pourra pas conduire à un refoulement.

Le raisonnement qui est à la base de cette position repose également sur le principe du Conseil en ce qui concerne le contrôle de la condition de réfugié de tout demandeur d'asile expulsé ou renvoyé, et sur le jugement de la Haute Cour mentionné précédemment (le point de vue repris dans l'avis du Conseil en rapport avec la proposition de loi de révision totale de la Loi sur l'Immigration, à laquelle le Conseil se réfère, repose également sur ce jugement). Comme exposé précédemment, ce principe et ce jugement ne reposent toutefois pas sur le Traité sur les Réfugiés mais ils doivent être mis en rapport avec l'interprétation de l'article 15 de la Loi sur l'Immigration.

On peut aussi constater que la politique néerlandaise actuelle en matière d'asile part de l'idée qu'un réfugié peut être expulsé vers un autre pays sans qu'il existe des accords décisifs se rapportant à l'interprétation du Traité sur les Réfugiés dans ce pays. En vertu de l'article 15, deuxième alinéa de la Loi sur l'Immigration, un réfugié a seulement le droit d'être admis aux Pays-Bas en tant que tel "si l'étranger, en conséquence de l'interdiction, devait être contraint de se rendre immédiatement dans un pays comme mentionné au premier alinéa", (un pays dans lequel il a des raisons légitimes de craindre d'être poursuivi). Dans la pratique, ceci signifie que l'admission peut être refusée à un réfugié lorsqu'un autre pays peut être considéré comme "premier pays d'accueil". Le fait de considérer un autre pays comme premier pays d'accueil ne repose pas, d'après le droit néerlandais en vigueur, sur la constatation en vertu de laquelle l'étranger en question est déjà reconnu comme réfugié dans ce pays-là et pas davantage sur l'existence d'accords décisifs avec ce pays. Il suffit de pouvoir prévoir, sur base des informations concernant l'application de l'asile sur place, qu'une protection, conforme aux critères du Traité sur les Réfugiés, est accordée dans le pays concerné. Conformément à l'application néerlandaise actuelle en matière d'asile, tous les pays de Schengen sont considérés comme premiers pays d'accueil.

La conclusion du Conseil selon laquelle l'Accord d'Exécution présente une garantie insuffisante contre le danger représenté par le fait que le renvoi d'un demandeur d'asile vers un autre pays de Schengen consitue une infraction aux engagements du Traité sur les Réfugiés, est basée sur la constatation en vertu de laquelle il existe des différences entre les pays Schengen. A ce sujet, le Conseil renvoie à un avis émis le 7 novembre 1990 par la Commission Consulta-

tive des Droits de l'Homme - Politique Etrangère, sur l'"Harmonisation du Droit d'Asile en Europe de l'Ouest". Le Conseil lui emprunte quelques exemples.

Il est toutefois risqué de tirer des conclusions des différences concernant certaines parties du droit d'asile par rapport au fonctionnement du droit d'asile dans son ensemble. C'est ce qui ressort lorsqu'on oppose la non-admission en France, citée par le Conseil, dans le cas d'un premier pays d'accueil, à l'idée que, d'après la politique française, on ne peut parler de premier pays d'accueil que si le demandeur d'asile y est reconnu comme réfugié, ce dernier point étant également emprunté à l'avis.

Il est vrai qu'il y a des différences; toutefois, le cabinet ne peut prendre à son compte la position qui consiste à dire que l'existence même de différences par rapport à l'application néerlandaise, signifie qu'aucune garantie raisonnable n'est donnée contre le refoulement en contradiction avec le Traité sur les Réfugiés.

Le Traité sur les Réfugiés peut, tout au plus, exiger que, si un demandeur d'asile est renvoyé par les Pays-Bas dans un autre pays sans examen de sa condition de réfugié, les Pays-Bas doivent raisonnablement s'assurer que ce pays respectera l'interdiction de refoulement, comme établi par le Traité. Comme on l'a exposé, la politique néerlandaise actuelle en matière d'asile, par rapport aux pays de Schengen, part déjà de cette supposition.

En outre, l'Accord d'Exécution donne aux Parties une garantie formelle. L'article 28 comporte la garantie selon laquelle toutes les Parties appliqueront le Traité sur les Réfugiés sans aucune restriction géographique (l'effet d'harmonisation de cette disposition ressort de l'adaptation effectuée par l'Italie aux fins d'intégration dans son droit d'asile). L'article 29, premier alinéa, comprend ensuite la

garantie selon laquelle la demande d'asile sera traitée et l'article 32 comporte, enfin, la garantie en vertu de laquelle la demande d'asile sera traitée conformément au droit national de l'Etat responsable. Réciproquement, ces dispositions garantissent que le demandeur d'asile, s'il est réfugié, ne fera pas l'objet d'une expulsion ou d'un renvoi, en contradiction avec le Traité sur les Réfugiés. Il en irait autrement uniquement si les Pays-Bas devaient estimer devoir constater que un ou plusieurs pays de Schengen ne remplissent pas et ne rempliront pas leurs engagements en rapport avec le Traité sur les Réfugiés. A notre avis, il n'y a aucune raison de devoir arriver à cette constatation. L'UNHCR chargé, en vertu de l'article 35 du Traité sur les Réfugiés, de contrôler l'interprétation précise de ce Traité, aura, grâce à son appréciation positive de la réglementation, mis en cause la manière dont les pays de Schengen appliquent le Traité sur les Réfugiés.

c. L'harmonisation du droit et de la politique d'asile n'est donc pas une condition juridique indispensable pour rendre compatibles la réglementation proposée et son application par les Pays-Bas avec le Traité sur les Réfugiés. Toutefois, le Conseil mentionne comme argument complémentaire en faveur de l'harmonisation que celle-ci permettra d'éviter que des pressions soient exercées sur la politique néerlandaise en matière d'asile, dans la mesure où elle est plus clémente que celle des autres Parties, lors de l'entrée en vigueur de l'accord et du droit de circulation qui y est réglementé. Cette dernière considération est, à notre avis, la conséquence d'une interprétation erronée de l'Accord d'Exécution. Un demandeur d'asile ne peut revendiquer le droit de circulation qu'à partir du moment où un titre de séjour lui a été accordé ou après qu'il ait déposé une demande d'asile dans l'un des pays de Schengen et que, en attendant une décision à cette demande, une autorisation de séjour tempo-

raire lui ait été accordée ainsi qu'un document lui permettant de voyager, aux termes de l'article 21, deuxième alinéa. Avant cela, son entrée est fonction de l'article 5, deuxième alinéa, et elle ne se limite qu'au pays qui lui a accordé ce droit d'entrée. Nous ne partageons pas l'idée que la politique néerlandaise en matière d'asile, en admettant qu'elle soit en partie plus clémente, puisse subi des pressions en conséquence de l'entrée en vigueur de l'Accord d'Exécution. S'il devait être question de pressions de ce genre, ce serait alors, exceptionnellement, dans la situation actuelle où un demandeur d'asile peut introduire sa demande auprès du pays de son choix. Avec l'entrée en vigueur de l'Accord d'Exécution, ce choix pourra, dans certains cas, être limité et dépendre de données concrètes. En modifiant sa politique en matière d'asile, un pays ne peut pas repousser la responsabilité à cause de l'Accord d'Exécution. L'entrée en vigueur de l'Accord ne provoque donc pas les pressions en question mais elle constitue la première étape pour les faire disparaître. Telle est également la teneur de l'avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme - Politique Etrangère, cité par le Conseil. Grâce à l'harmonisation de la politique en matière d'asile, ces pressions, si elles existent, peuvent certes continuer à diminuer mais il faut alors tenir compte du fait que ces pressions risquent alors d'être déplacées vers d'autres éléments de la politique des autorités, telles que les dispositions pour les demandeurs d'asile ou les dispositions pour les réfugiés, après avoir été reconnus comme tels.

Dans ce même ordre d'idée, il faut signaler aussi que, conformément aux volontés néerlandaises en matière d'harmonisation, il ressort que les autres pays de Schengen qui tous, comme les Pays-Bas, estiment que leur propre politique est plus clémente que celle des autres, du moins en partie, s'attendent à ce que les négociations formelles sur

l'harmonisation de la politique en matière d'asile entraînent une pression encore plus importante sur la politique nationale d'asile. Crainte qui n'est pas totalement dénuée de fondement. Il n'est donc pas invraisemblable que, partant des exigences très strictes du Traité sur les Réfugiés (à savoir que les réfugiés ne soient pas refoulés), on parvienne à une uniformité surtout en en supprimant les applications nationales existantes les plus larges.

d. En rapport avec la nécessité et la volonté d'harmonisation du droit et de la politique d'asile, le Conseil fait remarquer, enfin, les souhaits exprimés à ce sujet par la Deuxième Chambre. Le Conseil estime que l'inventaire convenu de la politique en matière d'asile n'a pas permis de satisfaire ce souhait.

Dans son avis concernant la loi d'exécution faisant partie de l'Accord d'Exécution, le Conseil fait remarquer que le Traité sur les Réfugiés ne laisse aucune liberté d'action aux Etats du Traité pour l'application de la définition de la notion de réfugié, dans le sens usuel du terme; les différences d'application seraient le résultat de différences dans l'interprétation de notions non précisées et l'appréciation des faits. Ceci démontre déjà qu'il est impossible de mettre cette interprétation et cette pratique sur le même pied à l'aide de normes générales abstraites; l'application de celles-ci entraînerait le même problème. L'harmonisation requiert plutôt une mise au point réciproque en ce qui concerne l'appréciation de la situation de réfugié et une même évaluation des faits. L'avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme - Politique Etrangère: "Harmonisation du droit d'asile en Europe de l'Ouest", auquel le Conseil fait référence, va dans le même sens. Les recommandations tendent surtout à la concrétisation d'une approximation commune et d'un plan commun d'appréciation des indications et des contre-indications. Matières

qui, par définition, ne se prêtent presque pas à la stipulation de règles formelles, telles qu'un traité.

La nature de la politique en matière d'asile entraîne donc le fait qu'une mise au point réciproque à ce sujet ne passe pas par des négociations formelles sur de nouvelles règles générales applicables mais bien le fait qu'il s'agit essentiellement de parvenir à une plus grande unité dans l'approche et l'appréciation des cas concrets. Pour être certain d'atteindre une unité formelle et matérielle en matière de politique et d'application, il faudrait confier l'exécution de la politique en matière d'asile à une instance centrale. Une décision sera peut-être, un jour, prise à ce sujet dans le cadre des Communautés Européennes; cependant, il faudra pour cela supprimer la politique nationale des Etats Membres. L'admission serait alors décidée à l'échelon central et les réfugiés seraient répartis entre les Etats Membres. Tant que cette étape n'est pas franchie, il y a deux autres manières de parvenir à une certaine uniformité de politique; grâce à l'interprétation de la notion de réfugié par une instance judiciaire centrale ou par une mise au point réciproque de l'application pratique de cette notion dans des cas concrets.

Aussi longtemps qu'une politique nationale en matière d'asile constitue le point de départ, la mise au point réciproque de l'appréciation des demandes d'asile, parfois à l'aide d'informations bilatérales, représente une évaluation commune des faits et, grâce à la concertation sur les différentes politiques possibles, la seule possibilité de parvenir à une politique d'asile bénéficiant de la même indulgence sur le territoire des pays de Schengen. C'est dans ce même esprit qu'a été formulée la proposition de plan commun d'appréciation, dans l'avis déjà cité sur l'harmonisation du droit d'asile. L'Accord d'Exécution fournit la base nécessaire à une mise

au point réciproque en ce sens, surtout l'article 37, deuxième alinéa, dans lequel il est abondamment question "d'une appréciation commune". L'inventaire de la politique nationale en matière d'asile, annoncé au point 5 de la déclaration commune reprise dans l'Acte Décisif faisant partie de l'Accord d'Exécution, ne doit donc pas être considéré comme le seul résultat, maigre, des volontés néerlandaises. Malgré une résistance initiale considérable chez les autres Parties à l'idée même d'une harmonisation, les Parties ont fini par reconnaître que cette harmonisation était un objectif et elles l'ont souligné par une déclaration appropriée. Il faudra certainement encore beaucoup de temps et de concertation pour parvenir à l'harmonisation proprement dite; les concertations tournent toujours autour des mêmes points, à savoir que certains pays estiment mener une politique plus clémentine. Toutefois, l'Accord d'Exécution devra d'abord entrer en vigueur avant que cette mise au point puisse être engagée.

7. L'Accord d'Exécution mène-t-il à un système concluant pour le traitement des demandes d'asile ?

Le Conseil signale plusieurs imprécisions qui, d'après lui, sont éclaircies de manière peu satisfaisante dans le mémoire explicatif et qui, d'après le Conseil, peuvent avoir une solution. A ce sujet, nous observons ce qui suit.

a. La réglementation proposée est applicable pour les demandes d'asile qui sont déposées sur le territoire de l'une des Parties. Un poste frontière se trouve également sur le territoire de l'Etat. Comme le fait ressortir la définition de la demande d'asile dans l'article 1, les demandes d'asile déposées à la frontière sont également considérées comme telles. A aucun moment, le règlement ne prescrit que l'entrée doit d'abord avoir été accordée à un demandeur d'asile avant qu'il puisse déposer une demande d'asile officielle. On peut déduire des

stipulations de l'article 29, deuxième alinéa, que les Parties estiment que la réglementation est également applicable lorsque l'entrée est refusée au demandeur. A l'exception, uniquement, des demandes déposées dans un pays tiers par une représentation diplomatique d'un pays de Schengen.

Le fait que les stipulations de l'article 31 se limitent aux demandeurs d'asile qui se trouvent effectivement sur le territoire des Parties est lié au fait que des personnes qui ont déposé une demande à la frontière et qui en attendent le résultat dans un pays tiers, ne peuvent pas être transférées.

Cet ajustement a pour but de dissiper les imprécisions à ce sujet.

b. A la différence du Conseil, nous estimons que le texte de l'Accord d'Exécution est très précis quant à la situation esquissée par le Conseil. Vient d'abord la garantie de traitement mentionnée à l'article 29, premier alinéa: la demande est traitée. Ensuite, l'article 30, troisième alinéa, stipule que si la responsabilité ne peut pas être établie à l'aide des critères mentionnés au premier ou au deuxième alinéa de cet article, c'est l'Etat dans lequel la demande a été déposée qui est responsable. S'il y a un litige insoluble entre deux Parties à propos de la responsabilité en vertu des dispositions de l'article 30, premier et deuxième alinéa, la responsabilité ne peut pas être établie dans le sens du troisième alinéa et l'Etat où la demande a été déposée est responsable conformément aux dispositions de l'article 29, premier alinéa. Le mémoire explicatif donne un commentaire plus précis à ce sujet.

c. Il est exact qu'une interprétation large de la définition de la notion de "traitement d'une demande d'asile" englobe également la déclaration de non-recevabilité. Nous avons déjà exposé précédemment que, en soi, il n'était pas incompatible avec le Traité sur les Réfugiés d'expulser ou de renvoyer un demandeur d'asile, sans avoir

apprécié le contenu de sa demande, vers un pays dans lequel il a une possibilité adéquate d'être reconnu comme réfugié et, en tant que tel, de bénéficier d'une protection contre le refoulement. Nous ne contestons pas que, en effet, ceci n'est, pour l'instant, pas appliqué aux Pays-Bas et que ce serait contraire à l'interprétation de l'article 15 de la Loi sur l'Immigration. C'est aussi la raison pour laquelle une modification de la Loi sur l'Immigration est proposée dans la loi d'exécution jointe à l'Accord d'Exécution. On ne peut pas considérer comme une infraction au Traité sur les Réfugiés le fait que d'autres pays aient déjà introduit cette possibilité auparavant en ce qui concerne des pays pour lesquels ils étaient certains que le Traité sur les Réfugiés serait respecté.

8. Engagements internationaux et humanitaires comme conditions secondaires à la politique d'admission des étrangers autres que les demandeurs d'asile

Les termes choisis par l'article 5, premier alinéa, résultent de la donnée en vertu de laquelle les Parties n'avaient absolument pas l'intention de créer un droit à l'entrée. En principe, le but recherché n'est pas l'introduction par les Parties de nouvelles conditions d'entrée sur le plan national. Ceci aurait encore moins de sens compte tenu du fait que ces conditions ne pourraient pas être appliquées aux étrangers qui entrent par les frontières intérieures. Avec l'Accord, les Parties acceptent que l'étranger auquel l'une d'entre elles a accordé l'entrée, en vertu des dispositions de l'article 5, peut se rendre librement sur le territoire des autres Parties, par les frontières intérieures, à condition qu'il continue à remplir les critères de l'article 5, premier alinéa (articles 19, 20 et 21). Il va de soi qu'un pays, dont les ressortissants se voient systématiquement

quement refuser l'entrée par un autre pays, peut, sur base de la réciprocité, refuser l'accès à son propre territoire à des ressortissants de ce pays-là. Il est également tenu compte dans la formulation de l'article 5.

Par ailleurs, nous tenons à attirer l'attention, ici, sur le fait que les accords CVSE se rapportant à la circulation des personnes ne comportent qu'une seule norme et qu'ils n'entraînent pas d'obligations sur le plan international. Mais, en rapport aussi avec les autres obligations internationales des pays de Schengen, on constate que ces engagements lient les pays séparément et non les pays de Schengen comme un tout.

Le Conseil pose également une question à propos de l'application de l'article 5, premier alinéa, sous e. Il va de soi que les autorités chargées de la surveillance des frontières ne pourront agir qu'à partir du moment où elles auront des informations. On peut toutefois envisager plusieurs circonstances dans lesquelles des informations générales ou spécifiques peuvent laisser supposer qu'un étranger qui se présente à la frontière d'un des Etats de Schengen peut constituer un danger potentiel ou réel pour l'ordre public ou pour la sécurité d'un autre Etat de Schengen. Le but de cette disposition est de s'assurer que, dans ces cas-là, comme il ne s'agit pas de l'ordre public propre, les autorités chargées de la surveillance des frontières n'accordent pas le droit d'entrée et que l'intéressé se rend ensuite dans cet autre pays en vertu du droit de circulation.

Dans l'article 5, deuxième alinéa, sont reprises toutes les obligations internationales d'un Etats de Schengen dont l'application peut entraîner le devoir impératif d'accorder l'entrée à un étranger. A ce sujet, il n'entre pas ligne de compte de savoir si ce genre d'obligations s'applique à d'autres Etats de Schengen ou uniquement au pays concerné. Si les mêmes obligations sont applicables aussi à un ou plusieurs autres pays, les étrangers concernés devront, de ce chef, être autorisés aussi à entrer sur le territoire de ces autres pays.

En ce qui concerne les ressortissants privilégiés de la CEE, on considère généralement que l'Accord d'Exécution ne s'applique pas à eux et que c'est le droit des Communautés qui a priorité sur les dispositions de l'Accord d'Exécution. Pour terminer, il faut signaler que les dispositions de l'article 5 se rapportent à des étrangers auxquels l'entrée est accordée en raison de la courte durée de leur séjour. Si l'étranger concerné obtient un titre de séjour dans le pays qui lui a accordé l'entrée, il bénéficiera ensuite du droit de circulation en vertu de ce même titre.

9. Obligations pour les sociétés de transport

Les dispositions de l'article 26, premier alinéa, sous b, s'associent à la Norme 3.37.1 de l'annexe 9 au Traité de Chicago (7 décembre 1944, Trb. 1973, 109). Il ressort du texte de cette Norme, cité dans l'avis, qu'il y est admis qu'un transporteur est passible d'une amende s'il apparaît qu'il a omis de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les passagers sont en possession des documents de voyage exigés à l'entrée. En vertu de l'article 26, premier alinéa, sous b, les Parties doivent établir l'obligation qui doit en constituer le fondement. Ensuite, le deuxième alinéa de cet article stipule que les Parties doivent adopter des sanctions à propos des cas dans lesquels ces engagements ne sont pas respectés avec pour conséquence le fait que des passagers arrivent sans posséder les documents de voyage exigés.

En vertu de l'article 26, premier alinéa, sous b, les Parties doivent prévoir des sanctions à l'égard des transporteurs dans la mesure où ces transporteurs transportent des étrangers depuis des Etats tiers, par air ou par mer, jusque sur le territoire des Parties, sans que ces étrangers soient en possession des documents de voyage requis.

Le gouvernement a volontairement choisi d'exprimer les sanctions en question dans le système pénal néerlandais. Par l'intermédiaire de la proposition de loi d'exécution pour l'Accord Exécutif, l'article 6 de la Loi sur l'Immigration établit, du point de vue de l'infraction, une obligation à la charge des transporteurs mentionnés. Cette obligation consiste à prendre les mesures nécessaires et à assurer le contrôle qui peut raisonnablement être exigé afin d'éviter qu'un étranger "sans documents" n'arrive dans notre pays par l'intermédiaire du transporteur. Le portée et l'étendue de cette obligation doivent être comprises dans le contexte du régime normal de la responsabilité pénale et de la pénalité, comme mentionné dans les Titres III à V inclus du Livre I du Code Pénal. Cela signifie que cette obligation ne doit jamais être prise de façon absolue. Il s'agit de ce que l'on peut raisonnablement attendre d'un transporteur en ce qui concerne le contrôle des documents. Ce moment raisonnable, du point de vue juridique, est prévu dans les données "mesures nécessaires" et "contrôle raisonnablement exigible". Par ailleurs, cette adhésion aux principes pénaux communs signifie que la pénalité ne peut intervenir que si l'infraction à ce devoir est accompagnée d'une illégalité et d'une réprobation suffisantes du côté du transporteur. Il s'ensuit que la sanction n'est pas appliquée dans tous les cas où, par l'intermédiaire d'un transporteur, un étranger sans documents pénètre dans notre pays en provenance d'un état tiers, même s'il est manifeste que le transporteur savait que le passager ne possédait pas les documents requis.

A la question posée par le Conseil d'Etat à propos de l'attitude que doit adopter une compagnie de transport lorsqu'un passager, qui ne dispose pas des documents de voyage nécessaires, fait savoir qu'il a l'intention de demander asile dans le pays de destination, la réponse est que cela dépend entièrement des circonstances de chaque cas précis.

S'il s'agit de la part du passager d'une relation de fuite acceptable au préalable, le transporteur qui prend le passager à bord et le fait entrer dans notre pays, peut alors invoquer, en ce qui le concerne, l'un des fondements communs d'exception pénale. Dans un tel cas, il se trouve toujours en situation de conflit entre devoirs juridiques et intérêts juridiques. Si le transporteur fait valoir qu'il a servi ou estimé servir un intérêt juridique supérieur - donner l'occasion à un réfugié de trouver un asile -, le droit pénal néerlandais atténue alors la responsabilité ou la culpabilité du transporteur. A ce sujet, nous renvoyons au rapport circonstancié concernant la proposition de loi en exécution de l'Accord d'Exécution qui donne de plus amples détails à propos de cette question.

L'article 6 de la Loi sur l'Immigration, modifiée et complétée dans cette proposition, est, par ailleurs, formulé de telle façon que la responsabilité pénale ne peut intervenir que si l'on a omis de "prendre les mesures nécessaires et d'assurer le contrôle raisonnablement exigible afin d'éviter que l'étranger ne remplisse pas les conditions exigées au premier alinéa". Il s'agit donc d'un délit par omission; l'attitude consiste à ne pas faire ou, en d'autres termes, elle consiste en une négligence coupable. Il s'agit d'une omission qui, à certains égards, peut être reprochée à l'auteur (bien que la négligence puisse, à d'autres égards, être excusée ou même justifiée). Sur ce point, les termes de cette obligation correspondent totalement aux dispositions de la Norme mentionnée par le Conseil d'Etat. Comme le Conseil le dit, à juste titre, pour qu'il y ait responsabilité de la part du transporteur en vertu de cette norme, il faut que le grief de "négligence" puisse lui être imputé (les Etats du Traité "shall note fine operators in the event that passengers are found inadmissible unless there is evidence to suggest that the carrier was negligent in taking precautions to the end that the passenger complied with the documentary requirements for entry in the receiving state").

On trouve également dans le deuxième alinéa de l'article 6 de la Loi sur l'Immigration, tel qu'il est contenu dans la proposition de loi d'exécution qui vient d'être mentionnée, le fondement de la responsabilité pénale selon laquelle une négligence doit être imputée au transporteur.

Le Conseil rattache les dispositions concernant les sanctions qui doivent être instaurées, en vertu de l'article 26, premier alinéa, sous b, de l'Accord d'Exécution, à l'article 14 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Cependant, cette Déclaration ne donne pas aux individus des droits subjectifs sanctionnés empruntés aux Etats mais elle est établie dans l'intention d'encourager le respect des Etats pour la Déclaration des Droits de l'Homme par les Etats. En règle générale, la recherche et la jouissance d'un asile, en tant que droit subjectif, ne peuvent être empruntées qu'au droit national des Etats. En République Fédérale d'Allemagne, ce droit est garanti par la constitution, c'est pourquoi, l'article 26 de l'Accord d'Exécution fait référence au droit constitutionnel. D'après le droit néerlandais, le droit d'asile inclut le droit de l'Etat d'accorder à des demandeurs d'asile le droit d'entrer et de séjourner. Le droit que le réfugié peut emprunter au droit international n'est pas le droit d'entrer et de séjourner mais bien le droit de ne pas être refoulé vers le pays où il risque d'être poursuivi. On ne peut parler de refoulement que lorsque l'intéressé est renvoyé dans le pays d'où il a déjà fui. Il n'en est donc pas question lorsqu'il ne parvient pas à quitter ce pays. Le simple fait de refuser de mettre un moyen de transport à sa disposition pour se rendre dans un pays tiers n'est pas non plus considéré comme un refoulement. La clause selon laquelle les obligations consignées dans l'Accord d'Exécution sont applicables sous réserve des obligations du Traité sur les Réfugiés vise à expliquer que les dispositions applicables aux transporteurs n'atténuent en rien la garantie de droit conventionnel de la sanction infligée aux réfugiés pour entrée illégale.

10. Coopération judiciaire mutuelle

a. Les efforts du Conseil de l'Europe, signalés par le Conseil, concernent les travaux réalisés pour faire entrer dans un seul Traité les Traités existants, conclus à ce sujet sur le plan de l'extradition, l'entraide judiciaire mutuelle dans les affaires pénales, la transmission et la reprise de poursuites pénales et l'exécution des jugements pénaux, et, en même temps, d'y associer les nouveaux développements dans les domaines mentionnés. Au cours de ces travaux, il est apparu que les efforts réalisés par les Etats de Schengen ont été suivis avec beaucoup d'intérêt.

b. Comme le dit le Conseil, l'Accord du 7 septembre 1967, cité dans le premier alinéa de l'article 50 et l'Ordonnance n° CEE 1468/81 du Conseil des Ministres du 19 mai 1981, sont des instruments concrets en vue d'une collaboration administrative. C'est aussi la raison pour laquelle une réglementation adoptée dans l'Accord d'Exécution en matière de collaboration administrative ferait double emploi. Les traités cités dans l'article 48, premier alinéa, ne prévoient pas de collaboration judiciaire internationale en ce qui concerne le dépitage et la poursuite de faits délictueux à caractère fiscal. Pour certains Etats de Schengen, celle-ci a donc du retard par rapport à la collaboration administrative. En matière de collaboration judiciaire pour des faits délictueux concernant les impôts indirects, l'article 50 tend à prévoir des engagements conventionnels réciproques, tout comme pour la collaboration administrative qui existe déjà. En d'autres termes, l'article 50 constitue la conclusion pénale.

Le détachement des fonctionnaires des douanes, visé par l'article 125, permet d'établir de meilleurs contacts, ce qui stimule une collaboration plus rapide et plus efficace.

A propos de la nécessité, envisagée par le Conseil, de parvenir à

un nouveau système communautaire de compensation de la TVA, en vue de l'intégration européenne, il faut signaler qu'il ne sera absolument pas question de compensation dans la perception de la TVA qui est déjà prévue dans la concertation pour la période située après 1993.

En rapport avec les observations du Conseil à propos de l'aide judiciaire, il faut faire remarquer que nous ne voyons pas clairement pour quelle raison l'Accord d'Exécution, qui ne s'élabore que sur des Traités existants, a pu donner lieu à ces observations. La réglementation de la collaboration pénale internationale (collaboration réciproque, extradition, reprise et transfert des poursuites judiciaires et exécution des jugements pénaux), à propos de laquelle, depuis des années, les Pays-Bas ont ratifié plusieurs Traités, n'a jamais donné lieu, ni au cours de la procédure d'approbation, ni dans la jurisprudence néerlandaise en conséquence de son application (intensive), à des objections fondées sur une incertitude à propos de la nature d'état de droit des autres Etats de Schengen. En soulevant la question des mesures visant à assurer des garanties minimum à propos de l'aide judiciaire dans les autres pays de Schengen, le Conseil semble passer sous silence le fait que les normes internationales qui engagent les Pays-Bas - il s'agit probablement de celles établies dans le Traité Européen pour la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales - lient également les autres Etats de Schengen.

11. Protection de la vie privée

a. La position du Conseil, selon laquelle l'Accord d'Exécution ne comporte pas de garanties minimum pour un usage précis des données fournies en vertu de l'article 46, doit reposer sur un malentendu

étant donné que le Titre VI (protection de la vie privée), auquel le mémoire explicatif se réfère, contient des dispositions se rapportant aux réglementations souhaitées par le Conseil. Outre les articles 126 et 127, l'article 129 stipule spécifiquement l'usage qui peut être fait des données fournies sur base de l'article 46 dans le pays d'accueil.

Dans le commentaire détaillé de l'article 46 qui figure dans le mémoire explicatif, on trouve, en plus du renvoi au Titre VI, une référence aux articles mentionnés.

b. D'après les observations formulées par le Conseil, nous comprenons que le Conseil soulève la question de savoir si le fait de donner suite à un signalement, comme mentionné dans l'article 99, deuxième alinéa, sous b, est bien fondé par rapport au contexte des principes établis par la Recommandation R(87) 15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Nous répondons positivement à cette question en raison de ce qui suit mais nous signalons que la Recommandation n'a, par nature, pas de force synallagmatique de droit international.

Pour pouvoir répondre à la question du Conseil, deux questions préalables doivent être posées, à savoir, le rassemblement de données qui conduisent à un signalement est-il conforme aux principes repris dans la Recommandation et, deuxièmement, un signalement proprement dit est-il conforme à ces principes ?

La Recommandation R(87)15 contient des principes se rapportant au rassemblement ("collection"), à la conservation ("storage"), l'utilisation ("use") et l'échange ou mise à disposition ("communication") de données concernant des personnes identifiées ou non identifiées ("personal data") dans le but de prévenir ou de combattre des faits délictueux et de maintenir l'ordre public ("police purposes").

La citation reprise dans son avis n'a, contrairement à ce que dit le Conseil, aucun rapport avec la mise à disposition de données person-

nelles mais bien avec le rassemblement de celles-ci (principe 2.1 de la Recommandation) et dont voici la transcription intégrale:

"The collection of personal data for police purposes should be limited to such as is necessary for the prevention of a real danger or the suppression of a specific criminal offence. Any exception to this provision should be subject of specific national legislation."

En rapport avec la mise à disposition mentionnée par le Conseil (qui - compte tenu du contexte dans lequel le Conseil fait ses observations - doit vouloir dire l'échange international), le principe 5.4 de la Recommandation stipule: "Communication of data to foreign authorities should be restricted to police bodies. It should only be permissible: (a) if there exists a clear legal provision under national or international law, (b) in the absence of such a provision, if the communication is necessary for the prevention of a serious and imminent danger or is necessary for the suppression of a serious criminal offence under ordinary law, and provided that domestic regulations for the protection of the person are not prejudiced."

Pour en revenir à la question concernant le rassemblement de données qui conduisent au signalement mentionné ci-dessus, nous estimons que ceci est tout-à-fait conforme au principe 2.1, première phrase, cité précédemment. En outre, il faut encore ajouter que, dans la mesure où cette conception ne devrait pas être partagée, la réglementation sur les Services de Renseignements/Criminels, déjà mentionnée dans le mémoire explicatif (voir commentaire de l'article 99) et la réglementation sur la vie privée qui s'y rattache (Stcrt. 1986, 141), constituent, de toute manière, la base juridique exigée par la deuxième phrase du principe 2.1. Ceci dit, reste la question de savoir si un signalement en vertu de l'article 99, deuxième alinéa, sous b, est conforme à la Recommandation. Doit-il s'agir d'un signalement dans le cadre du Système d'Information de Schengen, en le considérant

comme une forme d'échange international ? La réponse est également affirmative - en référence à la partie "a" de ce principe.

L'article 99 de l'Accord d'Exécution constitue la "legal provision under international law" exigée.

L'application des principes 2.1 et 5.4 de la Recommandation aux dispositions de l'article 99, quatrième alinéa, de l'Accord d'Exécution, c'est-à-dire le fait de donner suite à un signalement, comme mentionné au deuxième alinéa, sous b, entraîne la même conclusion.

Pour la bonne règle, il faut encore faire remarquer que le terme utilisé dans le principe 5.4 "police bodies", qui apparaît dans le rapport explicatif joint à la Recommandation, doit être pris dans un sens large et que, par conséquent, les dispositions de l'article 101, premier alinéa, de l'Accord d'Exécution sont appropriées elles aussi.

12. Financement du Système d'Information de Schengen

Le mémoire explicatif a été complété par l'article 119 suite à l'observation du Conseil sur le partage des frais communs du Système d'Information de Schengen.

13. Comité Exécutif

Les observations du Conseil à propos du Comité Exécutif nous donnent l'occasion d'aborder, une fois encore, la portée des décisions du Comité. Le Comité Exécutif est habilité à établir des règles exécutives précises dans un grand nombre de domaines. Parmi celles-ci, quelques unes seulement présentent un intérêt général. A ce propos, nous pensons, par exemple, à la compétence réglée par l'article 17 pour l'établissement des normes destinées au traitement des demandes de visas et à l'adoption de décisions en matière de limitation de la validité des visas et à propos des principes qui constituent la base

de l'élaboration de la liste donnant le signalement des étrangers dont l'entrée est interdite. A notre avis, la plus grande partie des normes exécutives établies par le Comité ne sont que de nature tecnico-administrative. A ce propos, nous citerons, par exemple, la compétence en matière de directives pour les documents exigés pour le franchissement des frontières (article 5, premier alinéa, sous a) et en matière d'instauration de la surveillance des frontières extérieures (article 6, troisième alinéa). En outre, il faut également insister sur le fait que la manière dont le Comité exerce ses compétences ne peut pas être incompatible avec le Droit Communautaire (article 134) et avec le Traité sur les Réfugiés (article 135).

En rapport avec les observations du Conseil à propos de la nature juridique des décisions du Comité Exécutif, notre point de vue est le suivant. Nous sommes, bien sûr, d'accord avec le Conseil lorsqu'il affirme que le Comité ne répond pas à la qualification "d'organisation de droit international." Dans la mesure où les décisions du Comité Exécutif engendrent des droits et des obligations de droit international (ce qui ne sera d'ailleurs pas toujours le cas), nous estimons, toutefois, que l'article 92 de la Constitution a une application analogue puisqu'on accorde ici au Comité Exécutif, dans un traité, le pouvoir de prendre des décisions synallagmatiques.

Cette volonté présente une grande similitude avec la construction rencontrée, il y a quelques années, dans un traité se rapportant à un projet technologique par lequel, sans qu'une organisation de droit international ait été établie, il avait été prévu que des décisions unanimes des gouvernements impliqués pourraient modifier les fondements de la collaboration (Memorandum d'Accord se rapportant à un Tunnel Aérodynamique Transsone Européen; Trb. 1986, 11). A ce sujet, dans son commentaire sur ce traité, le gouvernement avait également adopté le point de vue ci-dessus. Dans son avis, le Conseil d'Etat a, à

l'époque, qualifié cela de "moins approprié" et recommandé une approche (reprise par la suite par le gouvernement) incluant la collaboration prévue dans le traité sous le concept d'organisation de droit international, comme mentionné à l'article 92 de la Constitution, ceci ayant pour conséquence que les décisions en question relevaient également de l'action de cette disposition constitutionnelle. (Avis du Conseil d'Etat du 9 janvier 1987, point 1; Pièces de la Chambre II, 1987/1988, 20262, B). En outre, il y a plusieurs années, le Conseil avait déjà démontré qu'il pouvait, à lui seul, aider à formuler une approche selon laquelle un engagement de notre pays pourrait être construit grâce à une action collective (de la plupart) des Parties comme une résolution internationale dans le sens de (l'article 92 mentionné de) la Constitution (Avis du Conseil d'Etat du 3 mars 1981, point 3, Pièces de la Chambre 1980/81, 16807, A-C, page 7 colonne de droite). A l'époque, tout ceci n'avait pas donné lieu à des observations au parlement.

Dans le mémoire explicatif, nous avons signalé quels sont les articles de l'Accord d'Exécution qui donnent pouvoir au Comité Exécutif d'adopter des résolutions auxquelles, à notre avis, l'article 92 de la Constitution est applicable de manière analogue. Le fait que l'on puisse considérer que l'article 92 de la Constitution est également applicable à ces résolutions ne signifie d'ailleurs pas que le parlement n'a plus voix au chapitre étant donné que, dans ce cas, comme le Conseil le signale également, une concertation éventuelle est prévue avec le parlement avant qu'une décision soit prise au sujet des résolutions.

En ce qui concerne la critique du Conseil à propos de la durée limitée accordée à cette concertation, notre point de vue est le suivant. Nous ne pensons pas que, dans la plupart des cas, le délai de deux mois accordé pour l'élaboration définitive de la décision du

Comité Exécutif soit trop court pour que le Parlement soit en mesure de donner une appréciation sérieuse. Nous faisons remarquer à ce sujet qu'une période de 30 jours est suffisante pour que le Parlement puisse prendre une décision réfléchie lors de l'approbation tacite des traités. En outre, s'il devait apparaître que, dans un cas bien précis, le Parlement devait avoir une objection insurmontable contre une résolution prévue, l'aide du gouvernement pourra alors être demandée en vue de l'élaboration de la résolution qui doit être retenue. Si, par la suite, les objections parlementaires devaient être abandonnées, une participation positive pourrait encore être envisagée pour la mise sur pied d'une nouvelle résolution sur le même projet. Le Conseil d'Etat ne donne habituellement pas d'avis à propos des résolutions qui relèvent de l'article 92 de la Constitution. Compte tenu de la nature des résolutions du Comité, il ne nous semble pas que, dans ce cas, cet avis soit indispensable.

Lors de l'examen de la proposition de loi pour l'approbation du présent Accord, un échange de vue pourra avoir lieu avec le Parlement à propos des modalités qui doivent être adoptées par le Comité Exécutif pour les débats entre le gouvernement et le parlement, au terme desquels, nous faisons remarquer que, dans le mémoire explicatif (voir principes généraux, projet et contenu de l'Accord d'Exécution), il est mentionné que le gouvernement se propose d'informer le parlement, d'une manière appropriée, des normes à propos desquelles le Comité aura à prendre des décisions. Nous ne doutons pas qu'une réglementation tenant totalement compte de la nécessité d'une participation parlementaire pourra être adoptée à ce sujet.

Comme ce qui précède le démontre clairement, nous estimons que l'Accord remplit son devoir du point de vue démocratique également.

Suite à l'observation du Conseil, le mémoire explicatif mentionne

les articles dans lesquels des traités d'exécution sont cités. A propos de ces traités d'exécution qui demeurent en dehors de l'approbation parlementaire, nous attirons l'attention sur le fait que le législateur a la possibilité, s'il le désire, d'en réserver le droit d'approbation par le parlement (Article 62, premier alinéa, sous b, de la Constitution d'après le texte de 1972; article additionnel XXI de la Constitution).

14. Surveillance judiciaire internationale et nationale

Nous ne partageons pas le jugement du Conseil d'après lequel l'Accord d'Exécution ne comporterait pas de surveillance judiciaire internationale et nationale adéquate ou même qu'il ne présenterait pas une sécurité suffisante.

Si nous avons bien compris, le Conseil estime, en premier lieu, qu'un contrôle judiciaire sur le plan international est indispensable en raison du peu d'espoir qu'il a en ce qui concerne le fonctionnement du Comité Exécutif en tant que surveillant de l'application de l'Accord. Le parallèle établi à ce propos par le Conseil avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ne nous persuade pas et nous n'avons pas davantage d'indications concernant la position du Conseil. En second lieu, le Conseil estime que l'instauration d'une instance judiciaire internationale est indispensable pour la surveillance du bon fonctionnement de l'harmonisation du droit requise par le système de Schengen et de la politique des pays de Schengen dans un nombre important de domaines en matière de politique. De la référence qu'il fait à l'avis, déjà cité à plusieurs reprises, de la Commission Consultative des Droits de l'Homme et de la Politique Etrangère, nous concluons que le Conseil fait surtout allusion à l'harmonisation du droit et de la politique d'asile des pays de Schengen.

Compte tenu des objections du Conseil (voir points 5 et 6) contre le manque d'harmonisation, cet argument suscite en nous un certain étonnement. D'après l'avis de la Commission Consultative des Droits de l'Homme et de la Politique Etrangère, celle-ci estime que l'instauration d'une surveillance judiciaire internationale ne prendra tout son sens qu'au moment où l'harmonisation, dont elle est partisane, sera achevée. Nous partageons cette conception (Pièces de la Chambre II, 1989/1990, 19326, n° 33, page 12).

On pourra alors aussi examiner s'il est indiqué d'attribuer le pouvoir juridictionnel à la Cour des Communautés Européennes. Nous estimons, toutefois, que, dans les circonstances actuelles cela ne semble pas approprié. A propos de cette suggestion du Conseil, nous tenons, en outre, à signaler que l'Accord d'Exécution est conclu entre cinq Etats Membres et non, comme dans les cas mentionnés par le Conseil, entre tous les Etats Membres. Sans compter qu'il n'est pas évident d'attribuer une mission à la Cour Européenne pour des règlements qui n'engagent qu'un nombre limité d'Etats Membres et, pour ce faire, l'approbation de tous les Etats Membres est également indispensable.

Au cours des négociations, il n'a pas été question de l'intervention de la Cour Européenne et pas davantage de l'instauration d'une Cour spéciale pour les pays de Schengen. Une nouvelle Cour séparée aurait d'ailleurs constitué un obstacle réel à l'intégration européenne.

Compte tenu de ce qui figure ci-dessous, au paragraphe b, à propos de la surveillance judiciaire nationale, il ne nous semble pas que l'absence d'une instance judiciaire internationale puisse donner lieu à une sécurité insuffisante.

b. Comme le Conseil, nous sommes d'avis qu'une réglementation de surveillance judiciaire nationale dans les pays de Schengen n'a pas sa place dans l'Accord d'Exécution.

Toutefois, en ce qui concerne les points mentionnés ci-dessous, le Conseil donne également l'impression de partir du concept que, si les procédures dans les autres pays de Schengen ne sont pas identiques à celles des Pays-Bas, le contenu de celles-ci ne sera, pour cette même raison, pas suffisant et, par conséquent, les Pays-Bas seraient contraints d'être particulièrement vigilants. Le cabinet tient à faire remarquer qu'il ne prend pas à son compte les conceptions qui tendent à mettre en doute le caractère d'état de droit des autres pays de Schengen.

Procédures d'asile

En référence à ce qui a été mentionné aux paragraphes 6 et 7 ci-dessus, nous nous bornons ici à faire remarquer que nous ne partageons pas les objections du Conseil contre les procédures d'asile dans les autres pays de Schengen.

Octroi de visa

A la base de la position du Conseil selon laquelle lorsqu'un autre pays de Schengen refuse un visa à un étranger, il le refuse, en fait, aussi au nom des Pays-Bas, se trouve manifestement l'idée que, en raison de l'harmonisation des conditions d'entrée, les Pays-Bas assumeraient une responsabilité en cas de décision (négative) prise par un autre pays à propos d'une demande de visa. Le Conseil passe alors à l'hypothèse contenue dans le mémoire explicatif (voir Grandes Lignes sur la Circulation des Personnes, paragraphe c la partie Uniformité), selon laquelle le visa uniforme, délivré dans le cadre de l'application de l'Accord d'Exécution, est, du point de vue juridique, un visa national de sorte que la protection juridique du demandeur de visa, qui existe actuellement, demeure inchangée. Les Parties sont parvenues à ce point de vue en se fondant sur les expériences concernant le Benelux et elles ont accordé une

attention particulière au jugement de la Cour du Benelux du 20 décembre 1988, n° A87/6 (Droits des Travailleurs Immigrés 1989, n° 2, pages 41-45), jugement à la base duquel figure une demande de décision préjudicielle du Conseil. D'après nous, la position du Conseil en vertu de laquelle un vide juridique risque de se produire en conséquence de l'instauration d'un visa uniforme, dont aucun des pays de Schengen n'accepte peut-être la responsabilité individuelle, cette position, donc, manque également de fondement.

Procédure en appel contre un signalement ayant pour but un renvoi ou un refus du droit d'entrée.

Nous ne pouvons pas non plus accepter le point de vue du Conseil affirmant que la possibilité de recours contre un signalement "ayant pour but un renvoi ou un refus du droit d'entrée", n'est pas claire. Il faut avant tout faire remarquer que l'Accord d'Exécution ignore une certaine catégorie de signalements "ayant pour but le renvoi". L'article 5, premier alinéa, jo. 96 se rapporte exclusivement à un signalement destiné à refuser le droit d'entrée. En ce qui concerne la réglementation de la possibilité de recours, le Conseil limite sa critique à certains signalements: la réglementation adoptée dans l'Accord d'Exécution ne fait, toutefois, aucune distinction entre les différentes catégories de signalements reprises dans le Système d'Information de Schengen. Pour terminer, nous avons été surpris par la remarque du Conseil à ce sujet et qui consistait à dire qu'il n'y avait pas d'harmonisation des réglementations du point de vue matériel et du point de vue de la procédure.

Comme exposé déjà dans le mémoire explicatif (voir commentaire de l'article 111), l'article 111, premier alinéa, garantit à un individu signalé le droit d'interjeter appel contre un refus opposé à une

demande, déposée par lui antérieurement, de communication, correction ou suppression d'un signalement le concernant. Tout comme pour sa demande, l'intéressé ne doit pas adresser son recours à la Partie qui a émis le signalement mais il peut s'adresser à chacune des Parties. Le deuxième alinéa de l'article 111 suppose que l'instance ou le juge compétent d'une Partie est habilité à traiter ce recours et à rendre des jugements synallagmatiques, même lorsque le signalement provient d'un autre Etat du traité.

Au moment de l'examen, le fondement d'un recours sera apprécié conformément aux dispositions des chapitres 2 et 3 du Titre IV de l'Accord d'Exécution, qui consistent en normes totalement coordonnées pour la saisie, l'utilisation des signalements et la protection de la vie privée, et, ensuite si nécessaire, à l'aide du droit national propre en cette matière. A propos du droit national, il convient de faire remarquer que, en vertu de l'article 117 de l'Accord d'Exécution, celui-ci devra se conformer au critère uniforme qui y est mentionné. Ce n'est que pour la procédure nationale du traitement d'un recours que des règles uniformes n'ont pas été établies. Le traitement d'une demande d'extradition ne bénéficiant pas non plus de règles uniformes, il peut ressortir de la procédure d'extradition que l'établissement de ces règles ne constitue pas une condition indispensable à l'organisation judiciaire.

Lors de l'examen du contenu d'un recours, le juge chargé de l'instruction étudiera d'abord les éléments produits par l'intéressé pour prouver ses moyens d'appel et, si nécessaire, il demandera des informations à la Partie qui a émis le signalement. S'il s'agit d'une autre Partie, il peut recueillir ces informations en appliquant les traités existants, tel que le Traité conclu le 1er mars 1954 à La Haye concernant la procédure judiciaire civile (Trb. 1954, 40) et le Traité conclu le 18 mars 1970 à La Haye en matière d'obtention de la preuve à l'étranger dans les affaires civiles et commerciales (Trb. 1979, 38).

Si le traitement d'un recours débouche sur un jugement retenant, par exemple, l'obligation de supprimer le signalement du Système d'Information de Schengen, l'intéressé devra alors se rendre auprès de la Partie qui a émis le signalement car, en vertu de l'article 106 de l'Accord d'Exécution, seule cette Partie est habilitée à effectuer cette suppression. En conséquence de la disposition du deuxième alinéa de l'article 111, la Partie qui émet le signalement est tenue de procéder à la suppression. Sans cette disposition, la Partie qui a émis le signalement pourrait ne pas tenir compte de la décision pour la simple raison qu'une décision judiciaire n'est pas exécutoire en dehors de l'Etat où elle a été rendue.

Pour la bonne règle, il faut encore faire observer que cette disposition n'empêche donc pas une personne signalée, dont la demande et le recours ultérieur ont été rejetés par l'une des Parties, de recommencer la même procédure dans un autre pays et donc de s'adresser à la compétence du juge dans cet autre pays afin d'introduire, à son compte, un nouvel examen du bien-fondé du recours.

En conclusion, nous nous permettons de vous soumettre la proposition de loi ci-jointe et d'envoyer le mémoire explicatif à la Deuxième Chambre du Parlement.

Le Ministre des Affaires Etrangères

Le Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères

Le Ministre de la Justice

Le Secrétaire d'Etat à la Justice

Le Ministre de l'Intérieur

Le Ministre de l'Economie

Le Ministre des Finances

Le Secrétaire d'Etat aux Finances

Le Ministre des Transports et des Ponts et Chaussées.

Copie Conforme

Le Chef

du Cabinet de la Reine

ANNEXE 25

**État comparatif des législations en matière de stupéfiants
dans les États-parties aux négociations de l'accord de
Schengen (Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas,
Portugal, Espagne, Italie) (1)**

*(1) Source : Commission des Communautés européennes - Etude de
M. Bernard Leroy, expert.*

	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal
	(Loi modifiée du 24.2.1981)	(Loi modifiée du 24.2.1921)	(Lois de 1967, 1983 et 1988)	(Lois des 31.12.1970, 17.1.1986 et 31.12.1987)	(Loi modifiée du 22.12.1975)	(Loi modifiée du 19.2.1973)	(Opiumwet modifié du 12.5.1928)	(Décret-loi du 13.12.1983)
usage de stupéfiants	Pas d'incrimination spécifique	Pas d'incrimination générale mais expressément interdit dès lors qu'il est collectif - peines : 3 mois à 5 ans d'emprisonnement et/ou amende	Pas d'incrimination spécifique	Incrimination spécifique - 2 mois à 1 an d'emprisonnement + amende	Incrimination spécifique mais pas de sanction (obligations progressives plus contraignantes à la charge de l'usager)	Quadruple incrimination spécifique : - usage individuel : 3 mois à 3 ans d'emprisonnement + amende - usage en groupe ou devant des tiers : 1 à 5 ans d'emprisonnement et/ou amende - usage en récidive : peine maximum de 6 ans d'emprisonnement et/ou amende - usage par des professionnels de santé : 1 à 5 ans d'emprisonnement et/ou amende	Pas d'incrimination spécifique	Pas d'incrimination spécifique
acquisition de stupéfiants par un usager	Incrimination sans distinction entre l'acquisition en vue d'une consommation personnelle ou dans le cadre d'un trafic. - peine de 1 mois à 4 ans d'emprisonnement + amende appropriée	Sanctions : emprisonnement de 3 mois à 5 ans et amende	Pas d'incrimination	Incrimination sans distinction selon qu'il s'agit d'une acquisition en vue d'une consommation personnelle ou en grande quantité dans le cadre d'un trafic - sanction : 2 à 10 ans d'emprisonnement + amende	Incrimination avec distinction selon qu'il s'agit d'une acquisition pour soi-même ou pour des tiers	- Incrimination - 3 mois à 3 ans d'emprisonnement + amende (acquisition pour consommation personnelle à titre gratuit ou onéreux, sans distinction quant à la quantité)	Pas d'incrimination spécifique	Sanctions de l'acquisition pour consommation personnelle : 3 ans maximum d'emprisonnement + 90 jours - amende - 30 jours - amende si produits utilisés à des fins thérapeutiques
détention de stupéfiants par un usager	Incrimination spécifique sans distinction entre drogues douces et dures. - Peine maximum de 4 ans d'emprisonnement	Pas d'incrimination spécifique : la simple détention est punie d'un emprisonnement de 3 mois à 5 ans et d'une amende	Pas de répression de la possession de drogue pour usage personnel	Incrimination générale visant l'usager comme le trafiquant - sanction : 2 à 10 ans d'emprisonnement + amende	Distinction entre drogues douces et dures. Sanctions : mesures administratives ou répressives selon le nombre d'interpellations pour détention	Possession et transport pour usage personnel sanctionnés d'une peine de 3 mois à 3 ans d'emprisonnement et/ou amende	Distinction entre drogues dures et douces Répression théorique Tolérances dans les limites d'une quantité limitée destinée à un usage personnel pour les drogues dures et de 30 g pour les drogues douces, si destinées à l'usage personnel	Incrimination spécifique (mêmes peines que pour l'acquisition)

	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal
Trafic de stupéfiants par un usager	Sanctions : 2 à 5 ans d'emprisonnement ; 1 à 15 ans pour possession de grandes quantités	Sanctions : 3 mois à 5 ans + amende (pas de distinction entre trafiquant et usager revendeur)	Pas de distinction entre trafiquant et usager revendeur mais les sanctions diffèrent selon qu'il s'agit de drogues dures (3 à 12 ans d'emprisonnement + amende) ou de drogues douces (3 à 6 ans d'emprisonnement + amende)	Mêmes peines que pour les trafiquants : - 10 à 20 ans d'emprisonnement et/ou amende en cas de culture, fabrication, importation ; - 2 à 10 ans et/ou amende en cas de transport, détention, cession - 1 à 5 ans d'emprisonnement et/ou amende à l'encontre de l'usager revendeur	Mêmes peines que pour les trafiquants : distinction selon qu'il s'agit de drogues dures (peine maximale : 20 ans d'emprisonnement + amende) ou de drogues douces (peine maximale : 6 ans d'emprisonnement + amende)	Pas de distinction entre trafiquant et usager revendeur Mêmes peines que pour les trafiquants : 1 à 5 ans d'emprisonnement et/ou amende	Au delà des quantités susmentionnées, peine maximale de 4 ans d'emprisonnement et/ou amende (drogues dures) et de 2 ans d'emprisonnement ou amende (drogues douces)	Peines spécifiques pour l'usager revendeur : 6 à 12 ans d'emprisonnement et/ou amende pour les substances des tableaux I à III (substances plus nocives) - jusqu'à un an d'emprisonnement et/ou amende pour les substances du tableau IV - possible semi-détention
Mineurs usagers	Dispositions particulières	Pas de dispositions particulières	Pas de dispositions particulières	Pas de dispositions particulières	Dispositions particulières	Pas de dispositions particulières	Pas de dispositions particulières	Dispositions particulières
Trafic de stupéfiants	Peine maximale : 15 ans d'emprisonnement	Peine maximale : 5 ans d'emprisonnement	Peine maximale d'emprisonnement : - 17 ans (drogues douces) - 23 ans (drogues dures)	Peine maximale : 20 ans d'emprisonnement	Peines minimales d'emprisonnement : - trafic de base - infraction aggravée	Peine maximale : 5 ans d'emprisonnement	Peines maximales d'emprisonnement : - 4 ans (drogues douces) - 12 ans (drogues dures)	Peine maximale : 18 ans d'emprisonnement
Protection des usagers de stupéfiants	Répression de l'aide et de la publicité en faveur des drogues - dispositions particulières en cas de fourniture de la drogue à un mineur et en cas de mise en danger d'autrui	Répression de l'aide et de la fourniture de drogue - aggravation des sanctions lorsqu'il s'agit d'un mineur ou en cas d'atteintes physiques graves	- Aggravation des peines dans certains cas de fourniture, d'offre ou d'introduction de drogue	Répression de l'aide à un usager, de la propagande	Répression de l'aide, la fourniture, l'offre, la propagande ou la publicité - aggravation des sanctions en cas de fourniture à un mineur	Répression de l'aide, la fourniture, l'offre, la propagande ou la publicité - Aggravation des sanctions en cas de fourniture à un mineur ou entraînant des dommages corporels	Répression de l'incitation et la provocation à l'usage de stupéfiants	Répression de l'incitation et de l'aide à la consommation
Livraisons surveillées				Projet de loi en discussion devant le Parlement	Adoptées par un décret du Président de la République du 3 mai 1990			

ANNEXE 26

Analyse comparative de la législation de l'Espagne et des Pays-Bas en matière de stupéfiants

E S P A G N E

Face à la *demande*, l'originalité de la loi espagnole réside dans le fait qu'elle ne réprime ni l'usage de stupéfiants, ni même la possession de drogue en vue de l'usage. La loi ne connaît que l'incrimination de la fabrication, culture, trafic, incitation à l'usage et facilitation d'usage, et elle fait une distinction entre le cannabis et les autres drogues pour ce qui est des peines réprimant le trafic.

TEXTES EN VIGUEUR

Code criminel : Lois d'avril 1967, 26 avril 1983, 25 juin 1983, 24 mars 1988 (art. 93 Bis & 344)

ADHESION AUX CONVENTIONS INTERNATIONALES

Le 1er mars 1966, l'Espagne a ratifié la convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961 ; elle a également ratifié, le 20 juillet 1973, la convention sur les psychotropes du 21 février 1971 ; enfin, le 13 août 1990, l'Espagne a ratifié la convention du 20 décembre 1988. Elle est pour l'instant le seul pays de l'Europe des Douze à l'avoir fait.

CLASSIFICATION DES STUPEFIANTS

Les classifications sont celles des tableaux des conventions des Nations Unies. Toutefois, dans le cadre répressif, la législation espagnole comporte une distinction entre drogues dites dures et drogues dites douces. Les premières y sont qualifiées de "*substances pouvant causer de sérieux dommages à la santé*"; les secondes sont les dérivés (herbe et résine) du cannabis.

Il convient de noter que dans sa législation, la province de Catalogne classe ces substances en deux sous-groupes :

- les *drogues institutionnalisées* : tabac, alcool, certains médicaments, produits industriels

- les *drogues non institutionnalisées* : les produits stupéfiants ;

(loi du 25 juillet 1985 relative à la prévention et aux soins en matière de substances engendrant la dépendance)

USAGE DE STUPEFIANTS

Usager ou toxicomane ? concept utilisé dans la loi et mode d'acquisition du statut

La loi utilise les termes de *consommation illégale de drogues toxiques, de stupéfiants ou de substances psychotropes* sans les définir. Au cours d'une procédure judiciaire, la qualification *usager de stupéfiants* résulte avant tout des incriminations retenues par le procureur au vu des éléments contenus dans les procès verbaux établis par la police. Accessoirement cette qualification peut résulter des conclusions des experts commis par les autorités judiciaires pour examiner l'inculpé ou procéder à des examens biologiques. Dans tous les cas, il appartient aux tribunaux de se faire une opinion en fonction de l'ensemble des éléments qui leur sont soumis.

La loi espagnole ne fait pas de distinction entre usage individuel ou usage collectif ni entre usage occasionnel ou habituel.

Il est paradoxal de constater que la loi espagnole qui ne réprime l'usage de stupéfiants ni directement ni même indirectement utilise l'expression *consommation illégale de drogues*.

Pas d'incrimination spécifique de l'usage de stupéfiants

L'usage de stupéfiants n'est pas incriminé par la législation espagnole, et cette disposition concerne tous les stupéfiants même s'il est fait une distinction entre le cannabis et les autres drogues dans la répression du trafic.

Prise en considération particulière de l'usage de stupéfiants

L'ivresse alcoolique ou stupéfiante est une circonstance aggravante en cas de délit d'atteinte à la sécurité du trafic routier.

ACQUISITION DE STUPEFIANTS PAR UN USAGER

L'acquisition de stupéfiants n'est pas incriminée dans la loi espagnole .

DETENTION DE STUPEFIANTS PAR UN USAGER

PAS DE REPRESSION DE LA DETENTION DE DROGUE PAR UN USAGER

La loi espagnole exclut toute répression de la *possession de drogue pour usage personnel* sans distinction entre drogues dites dures et drogues dites douces .

C'est au juge auquel le cas est soumis qu'il appartient d'apprécier en fonction de l'ensemble des éléments recueillis si l'usager trouvé en possession de drogue détient cette dernière dans le cadre d'un trafic ou simplement en vue de sa consommation personnelle.

TRAFIC DE STUPEFIANTS PAR UN USAGER

Les usagers qui se livrent au trafic de stupéfiants (culture, fabrication, importation, transport, cession, etc) à des fins personnelles encourent les mêmes peines que les trafiquants. La loi ne distingue pas entre trafiquant et usager revendeur. Il faut préciser toutefois qu'une différence existe entre drogues dites dures et drogues douces quant au quantum des peines réprimant le trafic :

Toute personne qui cultive, transforme, se livre au trafic, ou favorise, encourage ou facilite la consommation illégale de drogues toxiques, stupéfiants ou substances psychotropes, ou les détient dans un tel but, sera puni d'un emprisonnement de 3 à 12 ans et d'une amende de 1 million à 100 millions de pesetas si les substances ou produits concernés causent de sérieux dommages à la santé ; à un emprisonnement de 3 à 6 ans et d'une amende de 500.000 à 50 millions de pesetas dans les autres cas.

Le fait de s'être livré à une *adultération flagrante de grandes quantités de drogue* constitue au terme de la loi une *circonstance aggravante* entraînant majoration de peine.

AUTRES INCRIMINATIONS VISANT LES USAGERS DE STUPEFIANTS

Le droit espagnol contient certaines dispositions qui assimilent l'ivresse alcoolique à l'ivresse stupéfiante : drogues licites et illicites sont parfois soumises à une même réglementation. ainsi l'article 340 bis du Code Pénal incrimine le fait de conduire un véhicule à moteur sous l'influence de boissons alcooliques, de drogues toxiques ou stupéfiantes.

AUTRES DELITS COMMIS PAR UN USAGER DE STUPEFIANTS

La législation nationale s'applique normalement (dans le cas par exemple des vols commis par les toxicomanes pour financer leur consommation de drogue) parallèlement à la répression au titre des incriminations concernant la drogue.

A noter que c'est au stade de l'exécution de la peine sanctionnant ces autres délits que peut être mis en oeuvre le processus décrit plus loin et visant à inciter les toxicomanes à se soigner (sursis, libération conditionnelle, etc).

IMPUTABILITE ET STUPEFIANTS

Le fait d'être un usager dépendant n'exonère pas le toxicomane de la responsabilité de ses actes au regard de la loi.

LES MINEURS ET LA DROGUE

La législation sur les stupéfiants ne comporte pas de dispositions particulières concernant les mineurs usagers. Il est seulement fait application des dispositions générales du code pénal et du code de procédure criminelle (juridictions spécialisées,

enquêtes de personnalité, mesures éducatives prévalant sur la répression, excuse de minorité à prendre en compte pour fixer la peine, quartiers spéciaux en détention, etc).

PROTECTION DES USAGERS DE STUPEFIANTS ET PREVENTION

Les peines prévues pour le trafic sont aggravées dans les proportions suivantes :

- peine de 6 à 14 ans d'emprisonnement en cas de fourniture de drogues dures
- peine de 6 mois à 6 ans d'emprisonnement en cas de fourniture de drogues douces dans les cas suivants :

- Fourniture de drogue à des mineurs
- Fourniture de drogue à des handicapés mentaux
- Introduction de drogue dans des établissements d'enseignement,
- Introduction de drogue dans des établissements militaires,
- Introduction de drogue dans des prisons,
- Fourniture de drogue par des responsables ou employés d'établissement public,
- Offre de drogue en grande quantité,
- Mélange ou adultération rendant sa consommation encore plus dangereuse,
- Offre de drogue à une personne en cure de désintoxication .

DISPOSITIONS NON REPRESSIVES

La loi espagnole comporte une mesure de sûreté applicable aux toxicomanes dangereux socialement qui permet de les astreindre à subir une cure, de suspendre leur permis de conduire et de les assigner à résidence, et cela même en l'absence d'infraction.

En effet, parmi les quinze types de conduites ou états atypiques et/ou dangereux par rapport à la norme sociale établie recensés par la loi sur la dangerosité sociale figure la toxicomanie (les autres étant le vagabondage, la prostitution, la mendicité, l'ivrognerie) . Pour y faire face, la loi prévoit des restrictions à la liberté d'aller et de venir et des mesures de sûreté (assignation à résidence, cure de désintoxication, placement dans un centre médical, traitement ambulatoire, privation de permis, expulsion des étrangers) visant à la fois les alcooliques chroniques et les toxicomanes.

Le juge peut notamment déclarer que l'état de l'intéressé justifie la qualification de pré-délinquant avant même la commission d'un délit. La loi institue aussi des mesures dites post-délictuelles concernant des délinquants particulièrement dangereux.

Dans la pratique, c'est essentiellement à l'occasion de troubles à l'ordre public occasionnés par des toxicomanes en manque que l'on a parfois recours à l'internement pour une durée d'un mois en hopital psychiatrique pénitentiaire.

ARTICULATION SOINS - REPRESSION

La loi et les soins

Le traitement incitatif

La loi espagnole incite les toxicomanes à se soigner en prenant en compte ce qu'ils font dans ce but de la manière suivante : elle prévoit la suspension conditionnelle de peine pour le toxicomane condamné à moins de deux années d'emprisonnement qui choisit d'effectuer une cure et la poursuit jusqu'à son terme.

Le traitement forcé

voir supra.

Les conséquences pénales du traitement

La suspension d'exécution de la peine

La suspension d'exécution de la peine peut être accordée au toxicomane dépendant condamné à moins de 2 ans d'emprisonnement pour des délits commis sous l'influence de la drogue. Il faut qu'il ne soit pas récidiviste et qu'il puisse présenter un certificat d'un établissement de soins pour toxicomanes attestant qu'il vient de commencer une cure de désintoxication ou qu'il s'apprête à le faire.

La remise de peine ou exemption

Le tribunal exigera des preuves de la mise en oeuvre du traitement, de sa poursuite et de son succès. Le délinquant devra s'engager à ne commettre aucun délit pendant une période définie avant que le tribunal ne décide définitivement s'il consent à la remise de peine pour la période de détention non effectuée.

P A Y S B A S

Face à la *demande*, l'originalité de la loi néerlandaise réside dans le fait qu'elle n'incrimine pas l'usage de stupéfiants et comporte une distinction entre drogues dites dures et drogues dites douces. Elle prévoit une incrimination spécifique de la possession pour usage laquelle en pratique n'est plus poursuivie du tout.
Les Pays-Bas enfin sont dépourvus de tout dispositif spécifique d'articulation *soins - répression*.

TEXTES EN VIGUEUR

Opiumwet du 12 mai 1928 modifié par la loi du 23 juin 1976, et amendé en 1985, portant dispositions en matière d'opium et autres stupéfiants (sections 10/2, 10/5, 11/2, 11/4).

ADHESION AUX CONVENTIONS INTERNATIONALES

Le 16 juillet 1965, les Pays-Bas ont ratifié la convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961; ils n'ont pas ratifié, à ce jour, la convention sur les psychotropes du 21 février 1971; enfin, les Pays-Bas ont signé la convention du 20 décembre 1988 mais ne l'ont pas encore ratifiée.

CLASSIFICATION DES STUPEFIANTS

Une distinction existe entre les drogues présentant un risque inacceptable (liste I) subdivisée en A B C D E et les autres drogues (liste II) à savoir le chanvre indien, ou cannabis, sous toutes ses préparations.

2 Tableaux :

Tableau I : "produits influents sur la conscience et qui peuvent être nuisibles à la santé et à la société."

- partie A :

Elle reprend la liste du tableau I de la convention de 1961 ;

- partie B :

Elle regroupe des substances visées par les tableaux II et IV de la convention de 1971 ainsi que d'autres substances ;

- partie C :

Elle comporte des substances visées par le tableau I de la convention de 1971 ;

- partie D :

Elle vise les matières premières des substances figurant au tableau I de la convention de 1961 ;

- partie E :

Elle porte également sur des substances figurant au tableau I de la convention de 1961 ;

Tableau II : le cannabis

Il est fait une distinction entre drogues dites dures et drogues dites douces pour la répression.

USAGE DE STUPEFIANTS

Usager ou toxicomane ? concept utilisé dans la loi et mode d'acquisition du statut
La loi utilise les termes d'*usager de stupéfiants* et de *toxicomane* sans les définir. Au cours d'une procédure judiciaire, la qualification *usager de stupéfiants* résulte avant tout des incriminations retenues par le procureur au vu des éléments contenus dans les

procès verbaux établis par la police. Accessoirement, cette qualification peut résulter des conclusions des experts commis par les autorités judiciaires pour examiner l'inculpé ou procéder à des examens biologiques. Dans tous les cas, il appartient aux tribunaux de se faire une opinion en fonction de l'ensemble des éléments qui leur sont soumis, la tendance des inculpés à reconnaître ou à ne pas reconnaître le fait qu'ils sont usagers de stupéfiants variant en fonction de ce qu'ils croient être leur intérêt au cours du procès.

Pas d'incrimination spécifique de l'usage de stupéfiants

L'usage de stupéfiants n'est ni interdit ni réprimé aux Pays Bas. Cette disposition concerne tous les stupéfiants. Il n'est pas fait de distinction entre usage individuel ou collectif ni entre usage occasionnel ou habituel.

ACQUISITION DE STUPEFIANTS PAR UN USAGER

L'acquisition de stupéfiants n'est pas spécifiquement incriminée par la loi.

DETENTION DE STUPEFIANTS PAR UN USAGER

REPRESSION THEORIQUE DE LA DETENTION DE DROGUE PAR UN USAGER

En théorie, la loi hollandaise incrimine de manière spécifique la possession de drogue pour usage personnel en distinguant dans les textes entre drogues dites dures et cannabis. Dans la pratique, la loi n'est pas appliquée et la possession de drogue est tolérée dans les limites d'une "*quantité limitée destinée à un usage personnel*" pour les drogues dites dures et de 30 gr pour les drogues dites douces dès lors qu'elle est destinée à l'usage personnel.

1°) DROGUES DITES DURES

("Quantité limitée destinée à un usage personnel")

Jusqu'à 1 an d'emprisonnement et/ou jusqu'à 20.000 florins d'amende

2°) DROGUES DITES DOUCES

(30 gr au plus)

Jusqu'à 1 mois d'emprisonnement et/ou jusqu'à 500 florins d'amende

(plus de 30 gr)

Jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou jusqu'à 500 florins d'amende

SOLUTION LE PLUS SOUVENT CHOISIE EN PRATIQUE

Au stade de la police ou du déferement devant le procureur, on développe surtout l'incitation à accepter une aide ou un traitement. Si des poursuites sont engagées, en général, elles se traduisent au maximum par une condamnation à une faible amende.

TRAFFIC DE STUPEFIANTS PAR UN USAGER

Au delà des quantités-sus mentionnées, les usagers qui se livrent au trafic de stupéfiants (culture, fabrication, importation, transport, cession, etc) encourent en théorie les mêmes peines que les trafiquants, soit :

1°) DROGUES DITES DURES

Jusqu'à 4 ans d'emprisonnement et/ou jusqu'à 100.000 florins d'amende

2°) DROGUES DITES DOUCES

(plus de 30 gr)

Jusqu'à 2 ans d'emprisonnement ou jusqu'à 100.000 florins d'amende

Toutefois, un texte existe qui dispose : *N'est pas punissable celui qui commet des actes d'importation sur le territoire des Pays-Bas ou d'exportation hors des Pays Bas d'une quantité limitée, destinée à un usage personnel.*

AUTRES DELITS COMMIS PAR UN USAGER DE STUPEFIANTS

La législation nationale s'applique normalement (dans le cas par exemple des vols commis par les toxicomanes pour financer leur consommation de drogue) parallèlement à la répression prévue pour les incriminations concernant la drogue.

A noter que c'est au stade de l'exécution de la peine sanctionnant ces autres délits que peut être mis en oeuvre le processus décrit plus loin et visant à inciter les toxicomanes à se soigner (sursis, libération conditionnelle, mesures de probation, etc).

IMPUTABILITE ET STUPEFIANTS

Le fait d'être un usager dépendant n'exonère pas le toxicomane de la responsabilité de ses actes au regard de la loi.

LES MINEURS ET LA DROGUE

La législation sur les stupéfiants ne comporte pas de dispositions particulières concernant les mineurs usagers. Il est seulement fait application des dispositions générales du code pénal et du code de procédure criminelle (juridictions spécialisées, enquêtes de personnalité, mesures éducatives prévalant sur la répression, excuse de minorité à prendre en compte pour fixer la peine, quartiers spéciaux en détention, etc).

PROTECTION DES USAGERS DE STUPEFIANTS ET PREVENTION

L'incitation et la provocation à l'usage de stupéfiants font encourir une peine de 1 à 12 ans d'emprisonnement.

ARTICULATION SOINS - REPRESSION

Aux Pays-Bas, de vastes programmes de prévention et de soins sont mis en oeuvre (le plus souvent avec l'aide d'associations privées) qui, bien que n'influant pas sur la situation pénale proprement dite des toxicomanes, interviennent valablement dans le processus de lutte. En effet, aucun volet thérapeutique ne figure dans la législation sur la lutte contre le trafic et l'usage de stupéfiants. Il est fait application des dispositions de droit commun. Aucune mesure pénale spécifique en vue de la réinsertion des toxicomanes ne leur est consacrée et aucune mesure légale préventive ou curative n'est prévue en leur faveur.

La loi et les soins

Le traitement incitatif

Les usagers de cannabis sont seulement "incités" à se soigner.

Le traitement forcé

Le traitement forcé existe comme alternative à la répression : il est possible de mettre en oeuvre des cures de désintoxication obligatoires pour les usagers de drogues dites dures.

Les conséquences pénales du traitement

Les conséquences pénales du traitement relèvent des textes sur le prononcé des peines et l'aménagement de leur exécution dans le cadre des mesures de probation.

La remise de peine ou exemption et la suspension d'exécution de la peine

En cas d'usage de drogues dites dures, la cure de désintoxication obligatoire pour les usagers de drogues dites dures peut être ordonnée cumulativement avec la répression : elle se substitue alors partiellement à la peine, après son prononcé.

ANNEXE 27

**Le rôle de TREVI 92 au regard de la mise en application de
l'accord de Schengen**

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

SERVICE DE COOPÉRATION TECHNIQUE
INTERNATIONALE DE POLICE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, LE 17 OCT. 1991¹⁹

MM/CM N°

SCTIP /SD. EUR

Journée d'études -25 octobre 1991-
Centre d'études et de recherches internationales
"Les accords de Schengen et la conférence Trevi"

Le rôle de Trevi 92

1. TREVI (1976 - 1989)

Il n'est guère possible d'évoquer "Trevi 92" sans en retracer l'origine. Trevi 92 n'étant toutefois qu'une émanation de Trevi, il convient de rappeler les origines de TREVI, le groupe informel de coopération policière ou de coopération en matière de sécurité intérieure selon l'expression ayant cours depuis quelque temps.

Créé en 1976, le groupe TREVI, qui tire son nom de la célèbre fontaine de Rome, est caractérisé par son absence de "texte international" ayant présidé à sa naissance. Il est en réalité l'expression de la rencontre semestrielle -sauf réunions extraordinaires- des ministres "en charge de la sécurité" -de l'Intérieur ou de la Justice selon les structures politico-administratives- des Etats de la Communauté. Néanmoins, outre l'expression politique qu'il revêt, il est également et dès le départ l'expression d'une volonté de coopération policière dans divers domaines, selon les subdivisions suivantes :

- groupe I : la lutte contre le terrorisme ;
- groupe II : les échanges d'informations et d'expériences en matière de formation des policiers, d'équipements utilisés par ceux-ci et de maintien de l'ordre public ;
- groupe III : la lutte contre la grande délinquance et en premier lieu contre le trafic illicite des stupéfiants.

En créant TREVI, les ministres avaient pour objectifs primordiaux de disposer d'une enceinte de travail pour la lutte contre le terrorisme. En effet, les groupes II et III -et ce dernier en particulier- ne vinrent qu'ultérieurement compléter les domaines d'action.

Ce faisant, les "ministres Trevi" comblaient une lacune dans un domaine de coopération ne connaissant alors que des relations bilatérales d'Etat à Etat : le terrorisme en effet était essentiellement constitué par les actes illicites contre l'aviation civile internationale. Dans une certaine mesure, l'O.I.P.C.-Interpol couvrait en partie ce domaine dans le seul secteur de la prévention en diffusant modes opératoires et "fiches d'alerte". Toutefois, s'agissant de mettre sur pied un véritable réseau de lutte contre ce phénomène criminel qui se développait, les ministres eurent recours à cette instance nouvelle et informelle que l'on appela TREVI.

En même temps, ils marquaient leur volonté d'affirmer le caractère intergouvernemental de l'action policière, les institutions communautaires européennes n'ayant pas de compétence en la matière.

C'est ainsi que, de 1976 à 1989, Trevi fonctionna comme forum d'échanges d'idées et d'expériences et, pour certaines formes de criminalité, comme un organisme de coordination en matière d'information à usage opérationnel.

Réunis une fois par semestre et au même rythme que les autres instances de la Communauté avec la même présidence tournante, les ministres prenaient acte des actions menées, informés par le "groupe des hauts fonctionnaires Trevi" réunis eux aussi une fois par semestre et informés par les trois groupes d'experts mentionnés au début du présent document. En même temps, les ministres donnaient toutes instructions et orientations utiles pour la suite des travaux du groupe Trevi.

Notons enfin qu'en 1986, les ministres réunis en tant que "ministres responsables des questions d'immigration" décidaient la création d'un groupe spécialement chargé de ces questions. Ce groupe, dont on envisagea un moment qu'il devint un groupe "Trevi IV", fut appelé "groupe ad hoc immigration" et connut un autre destin puisque, séparé de Trevi et cependant rattaché aux mêmes ministres, il fut placé sous l'égide des Communautés européennes (Bruxelles) à qui fut confié la coordination de ses travaux.

2. 1989 : TREVI 92

C'est seulement en 1989 que fut créé Trevi 92, au cours de la présidence espagnole. Cette démarche résultait de l'adoption de "l'acte unique européen" de 1987 qui amena le groupe Trevi à se préoccuper des conséquences de la "libre circulation des personnes" à l'intérieur des Etats de la Communauté, c'est-à-dire de l'éventuel "déficit de sécurité" pouvant résulter de la suppression envisagée des contrôles aux frontières internes à compter du 1er janvier 1993. Ainsi, le groupe Trevi 92 tirait son nom de cette échéance 1992/93 et, en l'appelant ainsi, les ministres entendaient marquer la prise en compte de la "future nouvelle donne" que constituait la démarche européenne de libre circulation des personnes. Et ceci bien que -ou parce que- "l'acte unique européen" ne contient pas de dispositions relatives à la sécurité intérieure à l'exception de la "déclaration générale relative aux articles 13 à 19". Ce n'est donc qu'à contrario que la sécurité est évoquée.

En effet, la "déclaration générale" se lit ainsi :

"Aucune de ces dispositions 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".

Parallèlement à la création de Trevi 92, on assistait à celle du "groupe des coordonnateurs pour la libre circulation des personnes". Créé par le "conseil européen", c'est-à-dire la réunion des chefs d'Etat, tenue à Rhodes en 1989, le groupe des coordonnateurs a pour mission essentielle la coordination, dans chacun des douze Etats de la Communauté, de l'ensemble des activités liées aux conséquences de l'acte unique européen : il est donc interministériel. Le coordonnateur -le premier chez nous a été le préfet Hubert BLANC- a pour vocation de définir et mettre au point une même position nationale au sein des multiples enceintes traitant de la construction européenne dans le domaine de la sécurité de l'immigration : Schengen, Trevi, groupe ad hoc immigration, groupe d'assistance mutuelle (administrations douanières) coopération judiciaire (les ministères de la justice) C.E.L.A.D. (coopération européenne de lutte anti-drogue). L'existence de ce groupe de coordonnateurs correspond à une nécessité : celle d'une harmonisation des démarches pour parvenir à une position commune. Par des réunions fréquentes groupant tous les représentants des divers ministères, le coordonnateur s'informe et définit la politique à adopter. Ensuite, il rencontre très fréquemment ses homologues européens et le groupe définit une politique à douze.

Trevi 92 étant en quelque sorte la quintessence de la démarche européenne en matière de police, les coordonnateurs ont été amenés, dès le début, à suivre de très près ses travaux. Quels ont été et quels sont -actuellement ces travaux ?

C'est au cours de la présidence française du deuxième semestre de 1989 qu'a été élaboré, à l'initiative de la France, un document dit "document de synthèse", groupant toutes les formes de coopération déjà acquises par Trevi et sur le plan bilatéral et formulant un certain nombre de suggestions pour une amélioration de cette coopération. Longuement débattu au cours de la présidence française, ce document continuait de l'être au cours de la présidence irlandaise. Son aboutissement était connu en juin 1990 lorsque les ministres réunis à Dublin adoptaient ce document, désormais appelé "programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de terrorisme et d'autres formes de criminalité organisée".

3. Quelles sont les caractéristiques de ce document, qui constitue la référence permanente du groupe Trevi 92 ?

Notons tout d'abord le terme "renforcement" de la coopération contenu dans l'intitulé du document ; il signifie que les douze ne partaient pas de zéro dans cette démarche : depuis des décennies, les Etats de la Communauté avaient entretenu des relations de coopération policière, tant par le canal de l'Organisation Interpol que sur le plan bilatéral, Trevi étant en quelque sorte la fédération de toutes ces relations de coopération en Europe.

Le document "programme d'action" n'a fait que recenser ces formes de coopération et a entamé une démarche de rationalisation et de stimulation de l'existant. Il propose par ailleurs d'aller un peu plus loin dans un certain nombre de domaines.

Quels domaines et de quelle façon ?

3.1 Les échanges d'officiers de liaison : en les intensifiant et en les envisageant tant entre les Etats des Douze qu'à l'extérieur de la Communauté. Dans cette hypothèse, les Douze prévoient de "jumeler" ces échanges, c'est-à-dire en faisant en sorte que tel officier de liaison de tel Etat de la Communauté exerce également son activité au bénéfice d'un autre Etat des Douze, auprès de l'Etat d'accueil. Bien entendu, les officiers de liaison, en l'état actuel des législations nationales, n'ont pas de pouvoir d'exécution dans l'Etat d'accueil. Ils ont une mission de conseil et d'assistance mais considérée comme très importante par tous les Etats disposant de ces officiers de liaison.

3.2 Le renforcement de la coopération dans les zones frontalières internes de la Communauté

Le "programme d'action" envisage la mise en place, par des accords bilatéraux, de postes mixtes composés de personnels de police de deux Etats ayant une frontière commune. Il s'agit d'assurer la continuité territoriale de la sécurité en dépit des frontières géopolitiques qui, en tout état de cause, subsistent. Chaque Etat jugera, avec son voisin et partenaire, de la meilleure façon d'atteindre l'objectif de ce maintien d'un niveau de sécurité satisfaisant dans les zones frontalières communes. Postes et patrouilles mixtes, binationaux, conjoints ou juxtaposés, en constituent un et il est intéressant de noter que les ministres l'ont retenu comme hypothèse de travail. La France, avec ses nombreux Etats limitrophes, est particulièrement intéressée par cette mesure.

3.3 Le système commun de recherche et d'information

La démarche consiste à créer un système automatisé d'échange de données sur les ressortissants des Etats non membres de la Communauté signalés aux fins de non-admission sur le territoire d'un Etat membre. Echange de données également sur les personnes constituant une menace pour l'ordre et la sécurité publics ou la sûreté de l'Etat. Les travaux ont commencé voici bientôt dix-huit mois, sous présidence française et un large accord a été obtenu sur la philosophie et les structures de ce système, sur le niveau de protection des données à caractère personnel et sur les catégories de données à intégrer au système. On peut constater à ce propos que l'étude engagée a pris pour référence permanente le système d'information Schengen et ce avec la pleine acceptation des Etats non-Schengen qui ont parfaitement admis qu'il aurait été injustifié de négliger les années d'étude consacrées à ce système et recommencer les travaux comme si ceux-ci n'avaient pas déjà eu lieu. Ceci signifie qu'à terme, le système Schengen devrait devenir le système des Douze. C'est un objectif qui intéresse au premier chef la France, responsable de la réalisation de la structure d'appui centrale (en cours de construction à Strasbourg).

3.4 Le droit de suite transfrontalier

Les Etats intéressés - ceux qui ont une frontière commune avec un ou d'autres Etats de la Communauté - examinent les conditions dans lesquelles pourrait être autorisé le franchissement de leurs frontières terrestres communes par leurs forces de police respectives à l'occasion de filatures d'auteurs présumés d'infractions graves, ou de poursuites consécutives à des crimes ou délits flagrants.

Retenons de ce point qu'il s'agit de régler cette question sur une base bilatérale. En effet, les situations sont très diverses selon les Etats: la Grèce par exemple n'a aucune frontière terrestre avec les Etats de la Communauté. D'autres Etats n'en ont qu'une seule (Danemark, Irlande). Il a donc paru sage de laisser le soin aux Etats de régler cette question sur une base bilatérale. Les Douze peuvent, en ce sens, s'inspirer de la convention de Schengen.

Notons au passage que, lors de l'adoption par les ministres de ce "programme d'action" en juin 1990 à Dublin, il était ajouté un préambule précisant que "certaines des mesures envisagées dans ce document ne pourront entrer en vigueur qu'en vertu d'un accord international".

4. La question qui se pose en cette fin d'année 1991 est donc la suivante : dans quelle mesure les quatre Etats non signataires de la convention d'application Schengen peuvent-ils envisager de le faire ? En effet, signée d'abord à cinq, la convention Schengen a vu trois autres Etats rejoindre les premiers : Italie puis Espagne et Portugal. La Grèce a récemment sollicité le statut d'observateur et souhaite rejoindre l'actuel "club des huit". Le Danemark suit attentivement les travaux de Schengen et s'informe régulièrement de ses progrès. Reste le Royaume Uni qui, avec l'Irlande, constituent le "dernier bastion".

La solution idéale serait que le fameux "laboratoire d'expérimentation Schengen" soit le fédérateur des Douze en matière de coopération policière. C'est, dans une large mesure, l'action entreprise à ce jour et qui devrait continuer. L'avenir, mais surtout la volonté politique des Etats "encore non-Schengen" diront si cela est réalisable.

ANNEXE 28

**Programme d'action relatif au renforcement de la
coopération en matière de police et de lutte contre le
terrorisme ou d'autres formes de criminalité**

PROGRAMME D'ACTION

relatif au

RENFORCEMENT DE LA COOPERATION EN MATIERE DE POLICE ET DE
LUTTE CONTRE LE TERRORISME OU D'AUTRES FORMES DE CRIMINALITE ORGANISEE

—ooOoo—

Ce document constitue une synthèse provisoire des dispositions envisagées par les Etats membres des Communautés Européennes en vue de renforcer la coopération des services de police et de sécurité, de prévenir et de réprimer plus efficacement le terrorisme, le trafic des stupéfiants ou toutes autres formes de grande criminalité ainsi que l'immigration clandestine organisée.

Les Etats membres sont convaincus des exigences nouvelles de coopération entraînées par la mise en oeuvre de l'acte unique européen comme de la nécessité de renforcer la sécurité à leurs frontières extérieures et animés de la volonté de collaborer en vue de partager équitablement entre les Etats membres les charges qui en découlent.

Cette synthèse constitue un document de référence formalisant les mesures sur lesquelles se sont entendus les douze Etats membres, sans préjuger des formes juridiques qu'elles pourraient revêtir ultérieurement pour être mises en oeuvre.

Plusieurs d'entre elles ne pourront vraisemblablement entrer en vigueur qu'en vertu d'un accord international.

JUIN 1990

CHAPITRE I - DOMAINES DE COOPERATION

Paragraphe 1

1.1./ Dans le respect des législations des parties contractantes et sans préjudice des accords internationaux existants, en particulier dans le cadre de l'organisation internationale de police criminelle (O.I.P.C. - Interpol), les Etats membres s'engagent à développer, dans les domaines qui suivent, la coopération multilatérale de leurs services de police et de sécurité sans pour autant empêcher que les services de sécurité ne puissent maintenir leurs liaisons.

Paragraphe 2

Lutte contre le terrorisme

En matière de lutte contre le terrorisme, la coopération multilatérale entre les Etats membres des Communautés européennes est renforcée par les dispositions suivantes :

2.1./ Les services centraux compétents intensifient leurs échanges réguliers et la mise à jour permanente des informations détaillées concernant l'activité des groupes terroristes, leurs techniques, leurs appuis logistiques, leurs financements et les incidents qu'ils provoquent. La synthèse de ces informations fait l'objet d'une procédure d'évaluation permanente des menaces terroristes visant les Etats membres.

2.2./ Afin d'améliorer les normes de sécurité en vigueur dans les lieux particulièrement visés par les actes de terrorisme, notamment les aéroports, les gares ferroviaires et les ports, ainsi que le cas échéant, les ferry-boats, et afin d'être en mesure d'adapter ces normes aux évolutions de la menace terroriste, les services compétents mettent en commun, lors de réunions régulières, leurs

expériences et leurs connaissances en matière de sécurité des transports terrestres, aériens et maritimes.

2.3./ Afin de faciliter la recherche de terroristes et dans le respect des législations nationales et du droit international, les Etats membres conviennent des mesures suivantes :

- les Etats membres procèdent, lorsqu'ils le jugent nécessaire, à la désignation de fonctionnaires de liaison dont la mission et le statut sont définis au paragraphe 9 ;

- les affiches de recherche utilisées par un Etat membre peuvent être apposées aux postes-frontières ainsi qu'après traduction, le cas échéant, dans les lieux publics sur le territoire des autres Etats s'ils en sont d'accord;

- les renseignements relatifs à un acte ou à un groupe terroriste recueillis par les services compétents de l'un des Etats membres, et susceptibles de concourir aux recherches conduites par les services d'un ou de plusieurs autres Etats, leur sont communiqués sans délai ;

- les experts des services de police des Etats membres mettent au point le modèle et les modalités d'utilisation de fiches de recherche internationale communes.

- les Etats membres s'engagent à se prêter une assistance mutuelle à l'occasion des investigations entreprises par leurs services compétents concernant les activités de terroristes mettant directement en cause les intérêts de plusieurs Etats membres. Ils facilitent dans un tel cas les déplacements et contacts des fonctionnaires chargés des enquêtes. Cette collaboration s'effectue sans préjudice des procédures en vigueur en matière d'entraide judiciaire.

2.4./ Le système de communication rapide et protégée, dont la mise en place a été décidée à Londres le 25 septembre 1986 par la conférence ministérielle du groupe Trévi, assure en priorité la diffusion des informations visées aux alinéas 2.1./ et 2.3./ du présent paragraphe. Les Etats membres mettent également en place un système crypté de communication de documents.

2.5./ Les Etats membres s'efforcent de mettre en place des structures centrales de co-ordination qui constituent le point de contact entre les Etats en matière de lutte contre le terrorisme.

2.6./ Les Etats membres examinent les moyens juridiques nécessaires pour permettre aux services de police compétents de procéder à des enquêtes sur le financement des activités terroristes.

Paragraphe 3

Lutte contre le trafic de stupéfiants

3.1./ En matière de lutte contre le trafic de stupéfiants les Etats membres développent leur coopération par :

- l'intensification de l'échange régulier et la mise à jour permanente d'informations détaillées concernant le trafic de stupéfiants, les méthodes employées en vue de sa prévention et de sa répression et toutes données relatives au phénomène de la drogue, par le canal des organismes appropriés et services nationaux compétents,

- l'établissement entre les Etats membres d'un réseau de fonctionnaires de liaison compétents en matière de drogue dont la mission et le statut sont définis au paragraphe 9.

- le renforcement et la coordination de la surveillance et des contrôles à leurs frontières extérieures, maritimes, terrestres et aériennes dans les conditions prévues notamment au paragraphe 11.

3.2./ Les Etats membres qui n'en disposent pas encore examinent les modalités de création d'unités nationales de renseignements sur les stupéfiants.

Les Etats membres mettent à l'étude la nécessité et les conditions d'une éventuelle mise en place d'une unité européenne de renseignements sur les stupéfiants.

3.3./ Les Etats membres s'efforcent, en outre, par la voie d'accords bilatéraux ou multilatéraux de mettre en oeuvre d'autres formes de coopération en vue de lutter contre le phénomène de la drogue, telles que les prévoit la Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes adoptée à Vienne le 19 Décembre 1988, notamment en son article 9.

Ils développent notamment dans ce cadre :

- la coopération à l'occasion des enquêtes visées au point (b) de l'article 9 précité;
- le recours à des équipes mixtes, s'il y a lieu;
- les programmes de formation et de recherche à l'intention des membres de leur personnel spécialisé.

3.4./ Les Etats membres s'engagent à se prêter une assistance mutuelle à l'occasion des investigations policières portant sur des faits relatifs au trafic de stupéfiants dans lesquels les intérêts de plusieurs Etats membres sont directement en cause.

Cette collaboration se développe sans préjudice des procédures en vigueur en matière d'entraide judiciaire.

3.5./ Les Etats membres des Communautés Européennes prennent les mesures nécessaires pour recourir de façon appropriée aux livraisons surveillées sur leur territoire en vue de faciliter le démantèlement des réseaux de trafiquants impliqués dans ces opérations. Chaque opération de livraison surveillée fait l'objet d'une décision particulière des Etats membres et s'effectue conformément aux arrangements passés entre leurs services compétents.

3.6./ Les Etats membres des Communautés Européennes échangeront des informations sur les actions et les programmes engagés avec les pays de production, de consommation et de transit ainsi que sur les demandes formulées par ces Etats.

Ils s'efforceront de coordonner les programmes de coopération technique policière, de formation des personnels spécialisés et l'affectation des officiers de liaison dans ces pays.

Paragraphe 4

Lutte contre la criminalité organisée

4.1./ En matière de lutte contre la criminalité organisée, les services compétents concernés procèdent, dans le cadre de la coopération multilatérale et sans préjudice de l'échange d'informations relevant d'accords préalablement conclus, à des échanges réguliers et à la mise à jour permanente d'informations détaillées concernant :

- les diverses formes de criminalité organisée, en particulier en ce qui concerne les attaques à main armée, les actes liés aux trafics des êtres humains, des armes et des produits explosifs ou dangereux, des tableaux de valeur, des oeuvres d'art, du patrimoine culturel, des fausses monnaies, des véhicules aussi bien que du blanchiment d'argent en provenance de profits illicites.

- les cas de criminalité organisée dans lesquels les intérêts d'un ou plusieurs Etats membres sont directement en cause...

Paragraphe 5

Lutte contre l'immigration clandestine

5.1./ En matière de lutte contre l'immigration clandestine, la coopération entre les services concernés porte notamment sur des échanges d'informations permettant l'évaluation du phénomène : l'évolution des flux migratoires, la découverte de filières d'immigration clandestine, l'identification des étrangers signalés aux fins de non-admission dans un Etat membre et des étrangers susceptibles de compromettre l'ordre public, les techniques de fabrication de documents de circulation.

Paragraphe 6

Police technique et scientifique

6.1./ Afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre les formes de délinquance et de criminalité visées par le présent document, les services compétents coopèrent en matière de police technique et scientifique. Ils procèdent à des échanges d'informations et d'expériences sur les techniques, les méthodes et la recherche criminalistique appropriée développées dans ce domaine.

Les échanges portent notamment sur les moyens de lutte contre les nouvelles formes de criminalité (usage frauduleux de moyens de paiement volés et falsifiés, fraude informatique...).

6.2./ Les services compétents contribuent à la constitution de collections européennes centrales d'objets, substances, produits et documents; ils ont accès à ces collections.

Paragraphe 7

Coopération en matière de formation

7.1./ Dans le but d'une meilleure information réciproque sur l'organisation et les méthodes des services de police ou encore sur l'état de la législation et de la réglementation des Etats membres, les instituts et écoles de formation des personnels de police des Etats membres procèdent à des échanges d'élèves et d'enseignants. Ces échanges concernent aussi bien des actions de formation initiale que des actions de formation continue.

7.2./ Dans le même but, il est procédé à des échanges de fonctionnaires placés en stage à des fins d'études ou de formation auprès des administrations concernées.

9.3./ Les Etats membres qui procèdent à un échange de fonctionnaires de liaison peuvent, s'ils le souhaitent, offrir à ces fonctionnaires, dans le respect des conventions internationales et sous réserve des règles du droit interne et des procédures de chaque Etat, l'accès direct ou indirect, par le canal des organismes légalement compétents de l'Etat d'accueil, aux données réunies dans des fichiers constitués par les services auprès desquels ils sont placés. Le fonctionnaire de liaison prend toutes précautions afin de préserver la sécurité de ces informations.

Le fonctionnaire de liaison et, le cas échéant, l'Etat qui bénéficie des informations recueillies s'engagent à respecter les conditions particulières posées, pour l'utilisation de ces informations, par l'Etat d'accueil du fonctionnaire de liaison. Les Etats membres qui adoptent ces procédures précisent leurs modalités d'application par des accords bilatéraux.

9.4./ Afin de parvenir aux objectifs définis dans les différents domaines de coopération prévus par le présent paragraphe les Etats membres étudient, en faisant référence à leur législation, la question de l'accès et de l'utilisation de systèmes d'information utilisés par leurs services de police. Ils tiennent compte, dans cette perspective, des échanges de données organisés dans le cadre d'autres accords internationaux passés entre deux ou plusieurs parties.

Paragraphe 10

Fonctionnaires de liaison affectés dans des Etats non membres des Communautés Européennes

10.1./ En tant que de besoin, les Etats membres s'efforcent de développer auprès de pays non membres des Communautés Européennes un réseau de fonctionnaires de liaison remplissant des fonctions similaires à celles décrites au paragraphe 9.2. Ils s'informent mutuellement de leurs projets avant l'affectation de ces fonctionnaires dont la mission et le statut font l'objet d'accords particuliers entre tous les Etats concernés.

10.2./ Les fonctionnaires de liaison affectés par les Etats membres auprès d'un Etat non membre des Communautés Européennes s'assistent mutuellement dans l'accomplissement de leur mission, dans le respect des accords passés par chaque partie avec l'Etat d'affectation concerné.

10.3./ Un Etat membre qui ne dispose pas d'un fonctionnaire de liaison auprès d'un Etat non membre des Communautés Européennes peut demander qu'un fonctionnaire de liaison d'un autre Etat reçoive également qualité pour agir pour son compte.

Ces dispositions sont prises avec le consentement de l'Etat où est affecté le fonctionnaire de liaison et selon les modalités définies par un accord entre tous les Etats membres concernés.

Paragraphe 11

Contrôle aux frontières extérieures

11.1./ Afin d'assurer un contrôle efficace et homogène des frontières extérieures, les Etats membres peuvent, par des accords particuliers, coordonner la mise en oeuvre de leurs personnels et leurs moyens et développer les formes de coopération qui leur paraissent appropriées. Cette coopération peut notamment consister en un échange d'agents spécialisés dans les problèmes d'immigration.

11.2./ Au cours des opérations couvertes par ce paragraphe, les fonctionnaires détachés agiront conformément aux lois et aux directives générales de l'Etat qui les accueille.

Paragraphe 12

La co-opération policière dans les zones frontalières communes

12.1./ En vue d'améliorer la coopération policière et la surveillance des régions frontalières communes, les Etats membres continueront d'étudier la possibilité

- d'améliorer l'efficacité des contrôles transfrontaliers ;
- d'échanger des informations sur des incidents intéressant l'ordre public dans les zones frontalières ;

co-ordonner l'action des patrouilles dans les Etats riverains ;

organiser concrètement la lutte contre les filières d'immigration illégale.

12.2. Les Etats-membres peuvent décider

- la mise en place, par des accords bilatéraux, de postes mixtes composés de représentants des services de police des deux Etats, chargés notamment de faciliter les communications trans-frontalières.

- la création, dans les mêmes conditions, de brigades mixtes mobiles, qui agissent sous l'autorité de l'Etat sur le territoire duquel elles exercent leur mission et reçoivent leurs instructions des postes auxquelles elles sont rattachées.

12.3./ Les fonctionnaires détachés dans les unités mixtes visées au paragraphe 12.2, agissent dans le respect de la loi et des directives générales de l'Etat qui les accueille.

Paragraphe 13

Droits de suite et d'observation transfrontalières

Les Etats membres intéressés examinent le principe de et les conditions dans lesquelles le franchissement de leurs frontières terrestres communes par leurs services respectifs pourrait être autorisé. Cet examen concerne en particulier les circonstances dans lesquelles des personnes ayant commis des crimes et des délits flagrants sont poursuivies et les circonstances dans lesquelles les auteurs et les auteurs présumés de telles infractions peuvent faire l'objet de filatures.

Les modalités de ce franchissement font, le cas échéant, l'objet d'accords particuliers, bilatéraux ou multilatéraux.

Paragraphe 14

Moyens de communication

14.1./ Les Etats membres créent, conformément aux conventions internationales pertinentes et en tenant compte des circonstances locales et des possibilités techniques dans les régions frontalières, des moyens de liaison directe tels que lignes téléphoniques, radio, télex et autres moyens de communication.

14.2./ Les Etats membres étudient les moyens d'assigner à l'intérieur de l'Europe une ou plusieurs fréquences communes aux services de police.

Paragraphe 15

Etude de Système commun d'information

15.1./ Les Etats membres mettent à l'étude la réalisation d'un système commun d'information destiné à recueillir, dans les domaines entrant dans le champ du présent document, des informations et des signalements de personnes et d'objets.

Les services ayant accès au système commun d'information font l'objet de discussion et accord entre les Etats membres au cours de cette étude.

15.2./ Les modes de fonctionnement, de gestion, de contrôle et de surveillance du système préservent, par des dispositions conventionnelles appropriées, les garanties offertes aux citoyens en matière de protection de la liberté individuelle et de la vie privée à l'égard des traitements automatisés de données nominatives.

Ces dispositions ont trait notamment à l'objet du traitement et aux conditions d'utilisation des données, au droit d'accès et de rectification, à la mise en place d'autorités de contrôle, au droit de recours, aux délais de conservation des données et à la responsabilité des Etats membres.

L'étude prévue à l'alinéa 15-1 ci-dessus tiendra compte des principes adoptés par le Conseil Européen lors de sa réunion à Strasbourg en décembre 1989 concernant la protection des libertés individuelles lorsque sont mises en oeuvre des procédures de coopération entre administrations pour l'utilisation des banques de données à caractère personnel. De même, sont applicables au traitement automatisé des données à caractère personnel, les dispositions de la Convention pour la protection des personnes du Conseil de l'Europe, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981, ainsi que la recommandation R 87 15 du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police, adoptée le 17 décembre 1987.

15.3./ Les Etats membres ne disposant pas encore de législation nationale réglementant le traitement automatisé des données à caractère personnel, s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour garantir le respect des dispositions énoncées ci-dessus.

CHAPITRE III - MISE EN OEUVRE DE LA COOPERATION

Paragraphe 16

Conférence des ministres Trévi

16.1./ La mise en oeuvre de la coopération définie au présent document est examinée chaque semestre lors de la conférence des ministres Trévi.

La conférence des ministres Trévi peut en outre être réunie, si les circonstances le requièrent, pour traiter de questions revêtant un caractère d'urgence particulière.

A l'issue de chaque conférence semestrielle des ministres Trévi, l'état d'avancement et les résultats de la coopération définie par le présent document sont portés à la connaissance des ministres des affaires étrangères des Etats membres, dans le cadre de la coopération politique européenne.

Paragraphe 17

Modalités techniques

17.1./ Les modalités techniques de mise en oeuvre du présent document peuvent faire l'objet d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre les États membres.

Paragraphe 18

Dispositions finales

18.1./ Lorsque l'ordre public, la sécurité ou la souveraineté nationale l'exigent, l'un des États membres peut décider, durant une période qu'il détermine, d'interrompre en tout ou en partie la coopération prévue dans le présent document ou la subordonner à certaines conditions ou obligations.

ANNEXE 29

État comparatif sur la protection des données à caractère personnel dans les États-parties aux négociations de l'accord de Schengen (Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne, Italie) et le droit communautaire (1)

(1) Source : Etude du service des affaires européennes du Sénat, cellule de législation comparée.

	ALLEMAGNE	BELGIQUE (1)	ESPAGNE (1)	FRANCE
	Loi du 20.12.1990 (2)	Projet de loi du 06.05.1991	Projet de loi organique du 28.06.1991	Loi n° 78-17 du 06.01.1978
CHAMP D'APPLICATION	- Secteurs public et privé. - Fichiers automatisés et fichiers manuels qui peuvent faire l'objet d'un traitement automatisé (+ dossiers dans le secteur public). - Personnes physiques.	- Secteurs public et privé. - Fichiers automatisés et manuels - Personnes physiques.	- Secteurs public et privé. - Fichiers automatisés et fichiers manuels susceptibles d'un traitement automatisé - Personnes physiques.	- Secteurs public et privé - Fichiers automatisés et pour partie, les fichiers manuels. - Personnes physiques.
AUTORITÉS DE CONTRÔLE	1)- Délégué fédéral pour la protection des données. Elu pour 5 ans par le Bundestag sur proposition du Gouvernement (administrations fédérales). 2)- Commissaires chargés de la protection des données (dans les Länder qui ont légiféré, pour leurs fichiers publics). 3)- Préposés à la sécurité des données (dans le secteur privé). 4)- Autorités de tutelle dans les Länder (secteur privé).	- Commission de la protection de la vie privée (loi du 8 août 1983).	- Agence chargée de la protection des données, organisme de droit public indépendant.	- Commission nationale de l'informatique et des libertés, autorité administrative indépendante.

(1) Absence de législation générale relative à la protection des données (mais, en Belgique, existence de plusieurs dispositions spécifiques).

(2) Lois analogues dans tous les länder de l'ex-RFA pour ce qui concerne leur propre administration.

	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	PORTUGAL	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
	Loi du 31.03.1979	Loi du 28.12.1988	Art. 35 de la Constitution Loi n° 10-91 du 09.04.1991	Projet de directive de juillet 1990
AUCUN PROJET DE LOI EN PRÉPARATION	- Secteurs public et privé. - Fichiers automatisés - Personnes physiques ou morales et groupements de fait.	- Secteurs public et privé. - Fichiers automatisés et manuels * (*exclusion des fichiers de police et des services secrets). - Personnes physiques.	- Secteurs public et privé. - Fichiers automatisés. - Personnes physiques.	- Secteurs public et privé - Fichiers manuels et automatisés.
	1)- Contrôle a priori : C o m m i s s i o n consultative. 2)- Contrôle a posteriori : - ministre ayant dans ses attributions le répertoire national des banques de données.	-Chambre d'enregistrement, autorité administrative indépendante.	- Commission nationale de protection des données personnelles informatisées, entité publique indépendante.	- Autorité de contrôle indépendante dans chaque Etat membre + groupe de protection des données à caractère personnel composé de représentants des autorités de contrôle nationales, et présidé par un représentant de la Commission (organisme consultatif).

(1) Absence de législation générale relative à la protection des données (mais, en Belgique, existence de plusieurs dispositions spécifiques).

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	ESPAGNE	FRANCE
GARANTIES POUR LES PERSONNES CONCERNÉES	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Communication</u> (sauf dérogations) gratuite, sur demande, des renseignements les concernant ; - Correction des données inexactes ; - Blocage des données litigieuses ; - Suppression de telles données ou de celles qui sont interdites ; - Sanctions pénales (emprisonnement et amende) ; - Sanctions civiles (dommages et intérêts). 	<ul style="list-style-type: none"> - Droit d'information préalable lors de la collecte ; - Communication, contre redevance ; - Rectification des données inexactes ; - Suppression de toute donnée incomplète, non pertinente ou interdite ; - Droit d'accès indirect pour certaines données ; - Sanctions pénales (emprisonnement + amende). 	<ul style="list-style-type: none"> - Information préalable lors de la collecte ; - Information sur les fichiers ; - Accès, sur demande, aux informations les concernant ; * - Rectification ou suppression des données inexactes, fausses ou interdites ; * (*restrictions dans certains cas) ; - Indemnisation ; sanctions pénales (amendes) et disciplinaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Information préalable lors de la collecte ; - Communication, contre redevance, sur demande des informations enregistrées les concernant ; - Accès indirect à certaines données ; - Opposition au traitement de certaines informations ; - Correction, clarification, suppression des données inexactes, incomplètes ou périmées ; - Sanctions pénales (emprisonnement + amende).
DÉCLARATION ET PUBLICITÉ	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Fichiers publics</u> : Principales caractéristiques publiées dans un bulletin officiel. - Répertoire tenu par le Délégué Fédéral (dérogations). - <u>Fichiers privés</u> gérés pour le compte d'un tiers : - Déclaration auprès de l'autorité de tutelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Déclaration préalable obligatoire des traitements automatisés auprès de la commission, ainsi que des fichiers manuels susceptibles de porter atteinte à la vie privée. - Registre des traitements automatisés accessibles au public. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Fichiers publics</u> : Publication au journal officiel national ou de la Communauté autonome. - <u>Fichiers privés</u> : Déclaration auprès de l'Agence chargée de la protection des données et, après autorisation, inscription sur un registre général accessible au public. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Fichiers publics susceptibles de porter atteinte à la vie privée et aux libertés</u> : Traitement automatisé décidé par une loi ou un acte réglementaire pris après avis motivé de la CNIL (si défavorable, décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat). - <u>Autres fichiers</u> : Déclaration préalable auprès de la CNIL. - Liste des traitements autorisés à la disposition du public.

	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	PORTUGAL	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
Aucun projet de loi en préparation		<ul style="list-style-type: none"> - Information préalable lors de la collecte ; - Communication, contre redevance, des renseignements enregistrés ; - Accès indirect aux informations à caractère médical ; - Correction des données inexactes ; - Suppression des données qui ne peuvent être collectées, enregistrées ou conservées ; - Sanctions pénales (emprisonnement + amende ; confiscation et destruction sans indemnité de tout ou partie de la banque de données. 	<ul style="list-style-type: none"> - Information préalable lors d'un premier enregistrement ; - Accès à l'information les concernant ; - Correction, suppression ; - Information, sur demande, sur la communication de données à des tiers ; - Restrictions au droit d'accès dans certains cas ; - Sanctions pénales limitées ; - Sanctions civiles (dommages et intérêts). 	<ul style="list-style-type: none"> - Information sur les fichiers de données se rapportant à elles ; - Droit d'accès direct ; - Droit d'accès indirect pour les données médicales ; - Droit de corriger, compléter ou supprimer ; - Restrictions au droit d'accès dans certains cas ; - Sanctions pénales (emprisonnement). 	<ul style="list-style-type: none"> - droit d'information préalable ; - Droit d'opposition ; - Droit d'accès ; - Droit de rectification ; - Exceptions au droit d'accès dans certains cas, contrebalancées alors par un droit d'accès indirect ; - Sanctions pénales et civiles (dommages et intérêts).
		<ul style="list-style-type: none"> - Création ou exploitation pour une durée maximale de 10 ans. - en application d'une loi ou d'un règlement après avis de la commission consultative pour les <u>banques de données relevant de l'Etat</u> ; - sur autorisation motivée du ministre compétent après avis de la commission consultative pour pour <u>les banques de données ne relevant pas de l'Etat</u>. - Répertoire national des banques de données. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Secteur public</u> : règlement sur le fonctionnement du traitement établi et déclaré à la chambre d'enregistrement ; - <u>Secteur privé</u> : Formulaire de déclaration des traitements 	<ul style="list-style-type: none"> - Tous les fichiers publics ou privés doivent être préalablement déclarés à la CNPDPI qui émet un avis sur les premiers et autorise les seconds. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pas de formalités préalables à la création de tous les traitements mais conditions de légitimité.

	ALLEMAGNE	BELGIQUE	ESPAGNE	FRANCE
TRAITEMENT DES DONNÉES SENSIBLES	- Pas de distinction entre les données sensibles et les autres.	- Autorisé aux fins déterminées par ou en vertu de la loi.	- Selon les cas, consentement exprès de l'intéressé ou pour des raisons d'intérêt général mais fichier créé exclusivement pour les stocker, interdit.	- Interdit sauf accord exprès de l'intéressé (possibles exceptions sur proposition ou avis conforme de la CNIL par décret en Conseil d'Etat).

ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	PORTUGAL	COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
<i>Aucun projet de loi en préparation</i>	- Interdit.	- Décret en préparation.	- Interdit sauf pour traitement statistique ou scientifique, par des services publics.	- Interdit sauf accord exprès de l'intéressé : - dérogations législatives possibles pour des motifs d'intérêt public importants.

ANNEXE 30

**Etat de ratification de la convention d'application de
l'accord de Schengen**

**ETAT DE RATIFICATION DE LA CONVENTION D'APPLICATION
DE L'ACCORD DE SCHENGEN (1)**

ALLEMAGNE	BELGIQUE	ESPAGNE	FRANCE	ITALIE	LUXEMBOURG	PAYS-BAS	PORTUGAL
<p>- Le projet de loi autorisant la ratification doit être adopté par le conseil des ministres du 11 décembre ; il devrait être déposé au Bundestag le 13 décembre, le vote étant prévu au Bundestag au mois de janvier et la fin de la procédure pour le printemps 1992.</p>	<p>- Pas de procédure en cours mais possible ratification dans le courant 1992.</p>	<p>- Le projet de loi autorisant la ratification a déjà été déposé ; - Le processus de ratification pourrait être achevé d'ici la fin du mois de mars 1992.</p>	<p>- La loi autorisant la ratification a été adoptée par le Parlement et promulguée le 30 juillet 1991.</p>	<p>- Le projet de loi autorisant la ratification vient d'être déposé devant le Parlement</p>	<p>- La procédure de ratification devrait s'achever fin 1991 ou début 1992.</p>	<p>- Le projet de loi autorisant la ratification a été déposé en octobre devant le Parlement. - La phase parlementaire de ratification serait susceptible d'aboutir fin 1992.</p>	<p>Le projet de loi autorisant la ratification devrait être voté en 1992.</p>

(1) Etabli d'après les informations transmises à la commission par Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, lors de ses auditions des 26 septembre et 28 novembre 1991.

ANNEXE 31

**Observations sur les difficultés d'ordre juridique afférentes
aux compétences décisionnelles du comité exécutif du
dispositif Schengen**

— . —
COMMISSION DE CONTRÔLE
«SCHENGEN»
— . —

**OBSERVATIONS SUR LES DIFFICULTÉS D'ORDRE JURIDIQUE
AFFÉRENTES AUX COMPÉTENCES DÉCISIONNELLES DU COMITÉ
EXÉCUTIF DU DISPOSITIF SCHENGEN**

Parmi les différentes interrogations soulevées lors des travaux préparatoires de la loi portant autorisation d'approuver la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, le statut et l'étendue exacte des compétences décisionnelles du Comité exécutif ont suscité de nombreuses questions auxquelles, semble-t-il, les réponses souhaitables n'ont guère toutes été apportées.

C'est le cas, en particulier, de la nature et de la valeur normative exactes des décisions du Comité exécutif, ainsi que des modalités de leur mise en oeuvre sur le territoire national. En dépit d'intéressantes précisions apportées par le Gouvernement devant la Commission de contrôle et de la décision du Conseil constitutionnel n° 91-294 DC du 25 juillet 1991 (cf. infra), nombre d'incertitudes continuent d'affecter ce point de droit, dont la présente note tend à établir la portée et les implications dans l'ordre juridique français.

**I. RAPPEL DES COMPÉTENCES DÉCISIONNELLES DU COMITÉ
EXÉCUTIF**

Il convient en premier lieu de rappeler la position-clé qu'occupe le Comité exécutif dans l'ensemble du dispositif

Schengen, puisqu'aux termes de la Convention, cet organe se voit investi d'une double mission :

· Une « *mission générale de veiller à l'application correcte* » de la Convention, définie à l'article 131 § 2 de cette dernière.

· L'exercice de « *compétences particulières* » expressément visées audit article et énumérées dans différentes dispositions de la Convention ou des Actes y annexés.

1. La mission générale du Comité exécutif.

S'agissant de la première mission impartie au Comité exécutif, et définie comme une « *mission générale* », on relève que, par l'imprécision même de ces termes, les Etats signataires n'ont pas entendu assigner à cet organe une compétence d'attribution dont l'étendue exacte aurait été pré-déterminée après négociation. Ce mécanisme, logique dès lors qu'on admet qu'un comité soit chargé de résoudre à l'avenir des difficultés par définition imprévisibles, recèle pourtant certains dangers, dont en particulier un risque instant d'empiètement du Comité exécutif sur des compétences dont les Etats n'ont en fait pas entendu se dessaisir lors de la négociation.

On ne peut manquer, par ailleurs, d'observer que la notion même d'« *application correcte* » de la Convention restera nécessairement un concept beaucoup plus politique que juridique, puisqu'aucune instance juridictionnelle n'est instituée pour statuer juridiquement sur son interprétation ou sur les litiges qu'elle pourra faire naître.

2. Les compétences particulières du Comité exécutif

Les « *compétences particulières* » dévolues au Comité exécutif, à l'inverse de sa mission générale, font l'objet d'une détermination très précise dans la Convention.

Certaines ressortissent aux compétences techniques et de mise en oeuvre ordinairement dévolues aux organes d'application

créés par certains traités. Relèvent, par exemple, de cette catégorie la détermination des modalités de surveillance des frontières par unités mobiles (art. 6 § 3), la détermination de la notion de «*destination principale*» (art. 12 § 3), la fixation des «*critères et modalités pratiques*» pour la compensation des déséquilibres financiers entre les Parties procédant à des mesures d'éloignement (art. 24), etc...

Plusieurs compétences dites «*particulières*» ont pourtant été définies dans des termes qui confèrent un véritable pouvoir normatif au Comité exécutif :

- le Comité «*détermine*» les documents de voyage permettant le franchissement de la frontière par un étranger pour un séjour n'excédant pas trois mois (art. 5) ;

- il «*arrête*» des règles communes pour l'examen des demandes de visa (art. 17 § 1), «*précise*» les cas où la délivrance du visa est subordonnée à consultation de l'autorité centrale de la Partie saisie (art. 17 § 2), et plus généralement, «*prend les décisions nécessaires*» sur différents points concernant l'attribution des visas (art. 17 § 3).

La Convention confère enfin une «*compétence particulière*» qui s'analyse en fait comme une véritable capacité de plein exercice à modifier ou à compléter, dans le domaine des armes à feu, les dispositions au demeurant très précises résultant de la négociation originelle entre les Etats et dûment approuvées au moment de l'échange des instruments de ratification.

L'article 89 de la Convention dispose en effet que les listes des armes à feu prohibées (article 79), soumises à autorisation (article 80) ou à déclaration (article 81) «*peuvent être modifiées ou complétées par le Comité exécutif*» pour tenir compte de l'évolution technique et économique ainsi que de la sûreté de l'Etat.

3. L'évolution probablement extensive des compétences du Comité exécutif

Tout laisse d'ores et déjà à penser qu'après l'entrée en vigueur de la Convention, le Comité exécutif sera en outre investi par les Etats de missions nouvelles, procédant certes dans une certaine mesure de sa mission générale de surveillance de l'application correcte de celle-ci, mais pouvant également apparaître

comme autant de nouvelles compétences décisionnelles à effet obligatoire dont, par définition, les Parlements des Etats signataires n'auront guère été en mesure d'apprécier l'étendue avant ratification.

C'est ainsi par exemple qu'en réponse à une question écrite du Rapporteur de la Commission de contrôle, le Ministre français des Affaires européennes note qu'en cas de litige entre les Etats sur la détermination de la responsabilité d'une demande d'asile, *«les difficultés d'ordre général ... qui pourraient surgir entre les Etats pourront être examinées par le Comité exécutif ...»*.

S'agissant en l'espèce de la procédure de règlement d'un conflit né entre deux ou plusieurs Etats à raison de l'application d'un engagement international qui les lie, on peut s'interroger sur la pertinence de cette réponse, puisqu'elle consacre en faveur du Comité exécutif une compétence d'arbitrage, -voire un pouvoir juridictionnel inter-étatique-, dont la Convention n'a pas explicitement défini l'existence, l'étendue ni les procédures.

Dans une autre réponse écrite, la «Mission de Coordination libre circulation des personnes» indique sous sceaux du Ministère des Affaires étrangères qu'en ce qui concerne les relations entre le Comité exécutif et les autres structures mises en place par la Convention : *«De manière générale, toutes les instances mises en place par la Convention sont subordonnées au Comité exécutif, instance suprême de décision et d'arbitrage»*.

Si ces termes d'*«instance suprême de décision et d'arbitrage»* doivent être entendus dans une acception juridique, force est d'admettre qu'ils excèdent très largement le texte même de la Convention, et représentent comme tels un risque indéniable de dérive.

S'ils expriment uniquement une intention politique, cette présentation diffère, -pour le moins-, de celle de l'exposé des motifs du projet de loi portant autorisation d'approuver, où le Comité exécutif est conçu comme un organe simplement institué *«pour permettre les concertations indispensables à la bonne exécution de la convention»*, ou des déclarations réitérées du Ministre délégué aux Affaires européennes, qui situent le domaine d'intervention du Comité exécutif au niveau réglementaire, voire infraréglementaire (cf. par exemple J.O.-A.N., 3 juin 1991, p. 2676 ; ou compte rendu de l'audition de la Commission de contrôle du 26 septembre 1991).

II. L'ÉVALUATION PAR LES AUTORITÉS FRANÇAISES DE LA VALEUR DU COMITÉ EXÉCUTIF EN DROIT INTERNE FRANÇAIS

L'énumération ci-avant des compétences du Comité exécutif, qu'elles procèdent du texte même de la Convention ou des modalités selon lesquelles les Etats signataires entendront la mettre en oeuvre, amène à s'interroger sur leur conciliabilité avec les règles du droit interne français, et notamment celles qui relèvent du bloc de constitutionnalité.

Cette question, par deux fois, a reçu une réponse juridique dont la portée exacte demeure ambiguë.

1. Les positions peu concluantes du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel

Lors de l'examen du projet de loi portant autorisation de ratifier la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, le Conseil d'Etat a en effet émis un avis exceptionnellement rendu public mais dont les termes doivent être pesés avec circonspection :

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

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

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

Hors même le fait que cet avis n'accède par à la valeur de droit positif, on doit relever que c'est uniquement sur la foi des «*déclarations des commissaires du Gouvernement*», dont le Conseil d'Etat a seulement «*pris acte*», que l'Assemblée du Palais Royal est parvenue aux conclusions relatées ci-avant.

Le fait que les auteurs de la Convention n'aient «*jamais entendu que les décisions... arrêtées par le Comité exécutif... aient d'effet direct sur les territoires des parties co-contractantes*» demeure ainsi soit du domaine de «*l'intention*» (s'agissant des auteurs de la Convention), soit du domaine de «*la déclaration*» (s'agissant des commissaires du Gouvernement). Cette pétition de principe ne paraît pas empreinte de toute la certitude juridique que lui eussent conférée la négociation puis l'inscription dans le texte de la Convention elle-même d'une clause expresse dans ce sens.

Saisi à l'issue de l'adoption par le Parlement du projet de loi en cause, le Conseil Constitutionnel s'est à son tour attaché à définir les limites de l'intervention du Comité exécutif, dans des termes qui appellent également à une prudente vigilance.

«Sur les dispositions relatives au Comité exécutif :

«Considérant que le titre VII de la convention institue un Comité exécutif qui, indépendamment de compétences particulières qui lui sont limitativement attribuées, a pour mission générale de veiller à l'application correcte de ladite convention ; qu'en vertu de l'article 132, chacune des parties contractantes dispose d'un siège au sein du Comité exécutif ; qu'il est stipulé au même article que ce comité statue à l'unanimité ;

«Considérant que si la convention n'assujettit pas le Comité exécutif à un contrôle juridictionnel, son institution, comme la définition de ses attributions, ne sont pas contraires à la Constitution dès lors qu'aucune stipulation de la convention ne confère aux décisions de ce comité un effet direct sur les territoires des parties contractantes ; que les mesures prises par les autorités françaises, à la suite des décisions dudit comité, seront elles-mêmes soumises au contrôle des juridictions françaises, dans le cadre de leurs compétences respectives...»

En ce qui concerne le Conseil Constitutionnel, –dont la procédure n'est pas publique–, il n'est pas possible de connaître l'argumentation qu'y a développée contradictoirement le Secrétariat général du Gouvernement dans son mémoire en réplique à la lettre de saisine. Il n'est pas exclu qu'à nouveau les représentants de l'exécutif

aient développé devant la Haute Juridiction la même argumentation que celle exposée devant le Conseil d'Etat, et suscité du même coup l'intervention du Conseil Constitutionnel, -cette fois dans des considérants dûment publiés au Journal Officiel-, sur un point de droit dont il apparaît qu'il n'avait pas été expressément saisi.

Il convient en effet de constater que ces considérants relatifs au Comité exécutif ne répondaient pas à des moyens de la saisine, puisque ses auteurs n'avaient émis aucune critique particulière sur la constitutionnalité du Comité exécutif au regard du droit français : le Conseil constitutionnel a donc soulevé d'office une question de constitutionnalité dont il n'était pas explicitement saisi.

Dans le même temps, cette question, quoique soulevée d'office par la Haute Juridiction, n'a pas abouti à une «réserve d'interprétation» au sens habituel de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel ; ses observations ne sont d'ailleurs pas reprises dans le dispositif même de la décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, dont l'article premier se borne à constater que *«n'est pas contraire à la Constitution la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 ...»*.

Ne pouvant être considérés, d'après leur rédaction, comme un «soutien nécessaire» de ladite décision (au sens habituel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel), et n'étant précisément pas repris dans son dispositif, les deux considérants susvisés semblent ainsi constituer une simple observation incidente dépourvue de l'autorité de la chose jugée et de la force juridique incontestable des décisions du Conseil Constitutionnel, prévue à l'article 62 de la Constitution.

En tout état de cause, cette décision du Conseil Constitutionnel, pas plus que l'avis antérieurement émis par le Conseil d'Etat, ne lève donc pas toutes les incertitudes qui pèsent sur la conciliabilité du pouvoir normatif du Comité exécutif avec le strict respect des règles constitutionnelles françaises.

2. La réponse non pertinente du Gouvernement à la question de l'effet normatif des décisions du Comité exécutif

Appelé à plusieurs reprises à se prononcer sur cette question lors des débats parlementaires ou lors des auditions de la Commission de contrôle, le Gouvernement a chaque fois insisté sur la non applicabilité directe des décisions du Conseil exécutif, notamment du fait que le processus décisionnel au sein de cet organe, fondé sur la règle de l'unanimité, mettait la France à l'abri de toute décision à laquelle elle n'aurait pas souscrit.

Cette analyse ne constitue pas une réponse réellement pertinente à la question posée. Elle s'attache en effet exclusivement au processus de formation des décisions du Comité exécutif, tandis que le problème de l'applicabilité directe ou indirecte des décisions de cet organe dans l'ordre normatif interne ne se pose par définition qu'après l'achèvement de ce processus, c'est-à-dire lorsque « *le projet de décision* » a recueilli l'unanimité et est déjà devenu une « *décision* » au sens de la Convention.

Ainsi que l'a rappelé Mme Elisabeth Guigou, lors de son audition du 26 septembre 1991 devant la Commission de contrôle Schengen, il faut certes admettre que sur ce dernier point, la règle de l'unanimité constitue à la fois une garantie juridique non négligeable, et surtout un instrument de prévention des risques de conflit normatif ultérieur puisque, conformément à l'article 132 § 2 de la Convention, le Comité exécutif, —où siège un représentant de chacun des Etats signataires—, « *statue à l'unanimité* » : le Gouvernement français conservera donc toujours un droit de veto sur un projet de décision qui n'aurait pas son agrément.

Le paragraphe 3 de l'article 132, d'une rédaction plus obscure, dispose par ailleurs qu'« *A la demande d'une partie contractante, la décision définitive concernant un projet sur lequel le Comité exécutif a statué peut être reportée à deux mois après la présentation du projet* ». L'interprétation gouvernementale de cette disposition repose sur l'idée qu'en tout état de cause, chaque partie pourra demander le report de deux mois d'une décision à laquelle elle aurait tout d'abord été favorable mais qui, pour une raison ou une autre (pression de son opinion publique, difficultés probables d'obtenir l'accord du Parlement national, etc...), ne lui agréerait plus ultérieurement : à l'issue de ce délai de deux mois, la règle de l'unanimité permettra de sauvegarder les intérêts de tous les Etats. Si la Partie ayant demandé le report se ravise et si elle n'entérine finalement pas la décision du Comité exécutif, le projet demeurerait

en effet en l'état, et ne deviendrait donc pas une décision au sens juridique du terme.

Mais là encore, ce mécanisme de report de deux mois ne concerne que la procédure d'élaboration des décisions du Comité exécutif, et ne permet aucunement de préjuger leur effet normatif en droit interne, une fois qu'elles auront été définitivement intégrées dans l'ordre juridique international.

Mme Elisabeth Guigou, à qui cette observation a été formulée par le Président de la Commission de contrôle lors de l'audition du 26 septembre 1991, a maintenu l'interprétation constante du Gouvernement sur la non applicabilité directe des décisions du Comité exécutif, et sur leur nécessaire relais par des mesures internes relevant de la compétence exclusive des autorités françaises.

Le ministre est toutefois convenu que le processus décisionnel au sein du Comité exécutif ne ferait pas obstacle à l'adoption d'une mesure dont ultérieurement la transcription en droit interne pourrait s'avérer impossible. Dans ce cas de figure, Mme Guigou a reconnu qu'il conviendrait de faire réformer cette décision, procédure qui dans les faits peut s'avérer beaucoup plus difficile que celle entraînant la péremption pure et simple d'un projet de décision non encore intégré à l'ordre juridique international.

Au terme de l'examen des positions des autorités françaises, il apparaît donc que trois interrogations demeurent encore en suspens :

. le caractère exécutoire direct ou indirect des décisions du Comité exécutif ;

Nonobstant l'analyse du Gouvernement qui, en ce qui le concerne, exclut formellement toute applicabilité directe, la contrariété du dispositif aux analyses concordantes du Conseil d'Etat puis du Conseil Constitutionnel deviendrait flagrante s'il apparaissait qu'à un moment ou à un autre, une décision du Comité exécutif pouvait être d'application directe en France.

. la possibilité, en l'espèce incertaine, de préserver strictement la répartition des compétences entre le législateur français et le pouvoir réglementaire, lorsque celui-ci sera amené à prendre en droit interne les dispositions nécessaires à l'exécution des décisions du Comité exécutif ;

- l'existence, en fait douteuse, de voies crédibles de recours devant les juridictions nationales contre des mesures prises par les autorités françaises à fin d'exécution des décisions du Comité exécutif, alors même que ces recours ont été considérés, tant par le Conseil d'Etat que par le Conseil Constitutionnel, comme une condition de fond de la constitutionnalité du dispositif Schengen, au sein duquel le Comité exécutif exerce une fonction essentielle.

III. APPRECIATION JURIDIQUE ET POLITIQUE DE L'APPLICABILITE DES DECISIONS DU COMITE EXECUTIF DANS L'ORDRE JURIDIQUE INTERNE

1. La nécessaire référence au droit public international et au droit communautaire

On doit d'emblée constater que, contrairement aux traités instituant les Communautés européennes, et notamment au Traité de Rome, qui définit lui-même la portée normative respective du Règlement communautaire (applicabilité directe sur le territoire des Etats-membres) et de la Directive (nécessitant le relais d'un texte de droit interne), la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 se borne à instituer un type de normes (la Décision du Comité exécutif) sans fixer corollairement sa portée normative.

En ce qui concerne les directives communautaires, la pratique a très vite démontré qu'elles limitent chaque jour davantage la marge de manoeuvre des Etats en raison du degré croissant de précision des «objectifs» qu'elles leur assignent. C'est ainsi qu'une norme originellement conçue comme une simple obligation de résultat s'apparente de plus en plus à une norme obligatoire dans tous ses éléments, y compris les moyens qu'elle propose pour parvenir aux objectifs poursuivis. Cette dynamique a été encore renforcée depuis que les juridictions admettent l'action d'une partie à laquelle l'absence de transposition dans des délais raisonnables ferait grief, et se réfèrent pour trancher le litige à la directive à laquelle les Etats se sont abstenus de conférer le relais expédient en droit interne.

Cette évolution prouve qu'une règle du droit public international, pourtant conçue à l'origine comme très souple, peut finir par créer des obligations dont les Etats signataires n'ont pas mesuré toute l'étendue lors de la signature du traité qui l'institue. A ce premier titre, on peut s'interroger sur les possibles interprétations susceptibles de s'imposer dans le dispositif Schengen, et qui peuvent parfaitement tendre à un net renforcement de la valeur normative et directement exécutoire des décisions du Comité exécutif.

En second lieu, il est probable que la référence simultanée à la valeur contraignante des normes du droit public international auxquelles les Etats ont souscrit («Pacta sunt servanda») et à la théorie de l'effet utile de leurs décisions, systématiquement postulée par les Organisations internationales dotées de compétences normatives, conduira en tout état de cause le Comité exécutif lui-même à adopter une conception strictement obligatoire des décisions qu'il aura arrêtées.

Juridiquement, le problème s'avère complexe. La non-applicabilité directe en droit interne des décisions du Comité exécutif suppose en effet qu'à chaque décision corresponde une norme interne de nature à relayer dans l'ordre juridique des Etats la norme internationale. Quelle serait, dans ces conditions, l'attitude des Etats co-contractants à l'égard d'un Etat qui, par son abstention en droit interne, ferait échec à la mise en oeuvre d'une décision unanime du Comité exécutif ? Faute d'une procédure analogue à l'action en carence du droit communautaire, il n'est pas exclu que les juridictions saisies d'un litige considèrent finalement que la décision du Comité exécutif doit être pourvue d'effet utile, et dans l'hypothèse où celle-ci serait suffisamment précise pour pouvoir être mise en oeuvre, qu'elle s'applique directement dans l'ordre juridique interne (suivant la même logique que celle qui prévaut actuellement pour les directives communautaires non transposées).

C'est ainsi, par exemple, que le Comité exécutif est fondé à modifier les listes d'armes respectivement soumises à autorisation ou à déclaration définies par les articles 80 et 81 de la Convention. Entrent actuellement dans la première catégorie les armes à feu courtes, à un coup à percussion annulaire d'une longueur totale inférieure à 28 centimètres (régime d'autorisation d'acquisition et de détention), tandis que les mêmes armes sont simplement soumises à déclaration quand leur longueur totale excède 28 centimètres.

Dans le cadre des compétences qu'il tient de l'article 89 de la Convention, —et pour des raisons de sûreté de l'Etat—, le Conseil pourrait décider

que désormais le seuil de répartition entre les deux régimes est porté de 28 à, par exemple, 35 centimètres.

Si tel ou tel Etat-partie s'abstient de relayer aussitôt cette décision dans son droit interne (ou s'il n'y parvient pas), on peut s'interroger sur la situation qui en résulterait pour les détenteurs d'armes comprises entre 28 et 35 centimètres qui refuseraient de solliciter l'autorisation de détention nouvellement instituée. Quid, par ailleurs, du régime pénal sanctionnant l'inobservation des nouvelles prescriptions, ou plus simplement de la prise en charge du préjudice commercial subi par les fabricants d'armes ou les armuriers revendeurs auxquels la décision serait opposée ?

2. L'applicabilité des décisions du Comité exécutif au regard des principes régissant les rapports de la loi interne et des engagements internationaux

Dans le cas de la France en particulier, il convient de souligner qu'**aux termes de l'article 55 de la Constitution, les normes du droit public international régulièrement ratifiées ou approuvées s'imposent au droit interne**, et de rappeler que désormais toutes les juridictions nationales, de l'ordre administratif comme de l'ordre judiciaire, confèrent à cette règle constitutionnelle sa pleine effectivité.

En qualité d'acte subséquent de la Convention elle-même, et conformément aux prescriptions qu'elle impose aux Etats qui l'auront ratifiée ou approuvée, une décision du Comité exécutif pourrait fort bien acquérir un caractère exécutoire direct en France, même en l'absence de texte spécifique de droit interne, du seul fait de l'autorité supérieure qu'elle tient de la Constitution et de la sanction que les juridictions acceptent de conférer à ce principe constitutionnel.

La Convention n'étant pas encore entrée en vigueur, il est bien sûr impossible de préjuger les solutions qui seront finalement retenues pour trancher des litiges de cette espèce. **On ne peut toutefois exclure une dérive vers une certaine applicabilité directe, –de fait puis peu à peu de droit–, des décisions du Comité exécutif.**

3. La thèse de la non applicabilité directe, dans la mesure où elle risque de faire échec aux décisions du Comité exécutif, est difficile à justifier auprès des Etats contractants.

Au-delà de l'analyse juridique, essentiellement axée sur le droit français qui, sur ce point, peut différer des droits nationaux des autres Etats signataires de la Convention, le problème de l'applicabilité directe des décisions du Comité exécutif est semble-t-il passible d'une autre réponse : **les Etats-parties n'auront en fait guère de latitude pour ne pas relayer dans leur droit interne ces décisions, sauf à commettre un manquement grave à leurs obligations internationales.** De fait, il serait politiquement très difficile pour un Etat d'arguer sur la scène internationale de la non-applicabilité directe dans son droit interne de décisions à l'élaboration desquelles il aura contribué dans l'ordre juridique international, et ce d'autant plus que l'Etat en cause y aura contribué dans un cadre de formation unanime de la décision considérée.

On peut donc concevoir que l'applicabilité ou la non applicabilité directe, au sens strictement juridique de ces termes, demeurera une polémique d'école, mais qu'en contrepartie **les Etats s'astreindront à transposer de façon purement mécanique dans leurs droits internes respectifs des décisions dont la force normative obligatoire, quoique non réellement directe, n'en sera pas moins automatique et, de ce fait, opposable à tous les sujets de droit de l'Espace Schengen.**

En définitive, il est très probable que les décisions du Comité exécutif trouveront toujours à s'appliquer, d'autant que la viabilité du dispositif Schengen repose par définition sur une large homogénéisation des législations nationales, conforme non seulement aux prescriptions originelles de la Convention elle-même, mais également à ses normes subséquentes.

De ce constat procèdent les deux interrogations déjà évoquées ci-avant : la première tenant à la répartition des compétences entre le Parlement français et le pouvoir réglementaire, la seconde à la nature et l'étendue des recours juridictionnels contre les décisions du Comité exécutif ainsi relayées en droit interne.

IV. LE CARACTERE CONTRAIGNANT DES DECISIONS DU COMITE EXECUTIF A L'EGARD DU PARLEMENT FRANCAIS ET DES JURIDICTIONS NATIONALES

1. Le risque d'altération de la répartition constitutionnelle des compétences

Evoqué à plusieurs reprises lors des travaux préparatoires, le problème de la conciliation entre les compétences normatives du Comité exécutif et les règles françaises de répartition des compétences demeure une question à laquelle, là encore, toutes les réponses n'ont pas été apportées.

Dans cette optique, il y a lieu d'observer que les obligations issues de la Convention ressortissent à trois catégories très distinctes.

La première regroupe l'ensemble des dispositions contractuelles négociées par les Etats et auxquelles la ratification ou l'approbation confèrera force exécutoire dans les conditions du droit commun des traités.

Ces dispositions peuvent consister soit en prescriptions impératives (exemple : l'article 2 § 1, qui dispose que *«les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué»*), soit en clauses de sauvegarde (exemple : la faculté de rétablir temporairement les contrôles aux frontières nationales, prévue par l'article 2 § 2 de la Convention), soit enfin en interdictions (application de principe *ne bis in idem*, par exemple, qui fait interdiction aux Parties de poursuivre pour les mêmes faits une personne définitivement jugée et sanctionnée par une autre Partie - article 54 de la Convention).

Lors de la discussion puis du vote de la loi d'autorisation d'approuver la Convention, le Parlement français a pu mesurer pleinement l'étendue des obligations ainsi souscrites, qui n'appellent dans ces conditions aucune observation particulière.

La seconde catégorie regroupe l'ensemble des interventions législatives internes auxquelles se sont engagées les Parties, chacune en ce qui la concerne, de façon à conformer leur droit national aux prescriptions générales de la Convention. C'est le cas par exemple en matière de stupéfiants et

substances psychotropes, de législation sur les armes, de protection des données informatiques, etc...

En autorisant en toute connaissance de cause l'approbation de la Convention, le Parlement français s'est ainsi indirectement assigné une obligation de résultat qui lie à due concurrence sa compétence législative, puisqu'il sera politiquement très difficile aux Assemblées de ne pas adopter, dans les délais requis et dans le sens indiqué par la Convention, les lois internes correspondantes.

A l'inverse des deux précédents, la troisième catégorie regroupera au contraire les obligations nées des décisions du Comité exécutif, et dont par définition les Etats-Parties ne peuvent présumer la teneur avec exactitude. Force est d'admettre que, notamment dans les domaines relevant en France de l'article 34 de la Constitution, le pouvoir normatif dévolu au Comité exécutif s'analyse comme un transfert de la compétence décisionnelle sur des points dont le Parlement ne connaît pas précisément le détail.

En autorisant l'approbation de la Convention, on peut certes postuler que le Parlement a par avance accepté les décisions d'un organe chargé de la mettre en oeuvre, et disposant à cette fin d'une compétence normative issue du texte même de celle-ci. Il y a néanmoins un risque de conflit entre une décision du Comité exécutif qui interviendrait dans le domaine législatif, tel qu'il est défini à l'article 34 de la Constitution, et la compétence exclusive en France du Parlement dans ces domaines, - compétence dont en tout état de cause la Constitution française ne l'autorise pas à se dessaisir-.

Ce problème peut, semble-t-il, être examiné sous trois angles :

- **Sous l'angle de la compétence parlementaire, qui peut au cas présent évoluer vers une compétence liée** : si cette évolution se vérifiait, le législateur français ne disposerait plus d'aucune latitude pour refuser le vote d'une loi rendue nécessaire du fait d'une décision du Comité exécutif intervenue dans le domaine de la loi défini à l'article 34 de la Constitution.

Appelé à se prononcer sur ce point, notamment lors des auditions de la Commission de contrôle, le Gouvernement a estimé :

- d'une part que l'intervention du Comité exécutif n'empiétera pas sur le domaine de compétences du

Parlement français, puisqu'elle se situera essentiellement au niveau réglementaire ou infraréglementaire ; le bien-fondé de cette analyse est loin d'être attesté ;

- d'autre part qu'en cas de résistance parlementaire à une mesure de transposition nécessitant l'approbation du Parlement, le Gouvernement conserverait la solution de faire réformer la décision du Comité exécutif ; cette entreprise risque en fait de s'avérer très délicate, voire pratiquement impossible.

• **Sous l'angle du transfert de fait de la compétence législative vers l'exécutif**, puisque c'est à ce dernier seul qu'il incombera d'intervenir au nom de la France au sein du Comité exécutif. Ce dispositif n'interdirait pas, le cas échéant, au représentant français d'entériner une décision du Comité exécutif dans un domaine relevant en droit interne de la loi, et du même coup de créer une obligation qui eût normalement nécessité le vote préalable du Parlement en application de l'article 53 de la Constitution.

Lors de son audition du 26 septembre 1991, Mme Elisabeth Guigou s'est engagée, au nom du Gouvernement, à limiter les effets de ce transfert de fait, en indiquant que le Parlement serait consulté à titre préalable sur tous les projets de décision dont le Comité exécutif serait saisi dans un domaine relevant en France de la compétence du législateur.

Cet engagement très opportun prouve à tout le moins que le risque d'un d'empiétement du Comité exécutif sur des points ressortissant à la compétence du Parlement est loin d'être hypothétique.

• **Sous l'angle enfin de l'absence de sanction des éventuelles inobservances par le Gouvernement de la répartition des compétences entre le domaine législatif et le domaine réglementaire**, lorsque les représentants français au Comité exécutif participeront à l'élaboration des décisions de cet organe.

Sur ce dernier point, il apparaît en effet qu'en dehors de la perspective tout à fait théorique d'une motion de censure, et que faute d'être associé en amont au processus décisionnel au sein du Comité exécutif autrement qu'à travers la procédure consultative évoquée ci-avant, le Parlement n'aura plus la possibilité de réformer lui-même les décisions de cet organe intervenues dans le domaine législatif, ni de s'opposer à la mise en oeuvre de celles que le Gouvernement

français aurait laissé adopter en méconnaissance de la compétence propre du législateur français.

2. L'efficacité incertaine des recours juridictionnels contre les mesures procédant d'une décision du Comité exécutif

Ainsi qu'il a été dit, l'existence de recours juridictionnels contre les mesures prises pour la mise en oeuvre des décisions du Comité exécutif représente une des conditions substantielles de la constitutionnalité de l'ensemble du dispositif Schengen au regard du droit français. Or l'existence, mais surtout l'efficience de tels recours juridictionnels contre les différentes normes adoptées par les autorités françaises en vue de transcrire dans le droit interne les décisions du Comité exécutif, -à supposer que ces normes nationales dérivées constituent réellement une condition sine qua non d'applicabilité desdites décisions-, demeurent à leur tour sujettes à de nouvelles interrogations.

En toute logique, et conformément aux indications réitérées du Gouvernement, la compétence d'attribution de ces recours doit répondre aux règles de droit commun en la matière : dans le cadre du plein contentieux par voie d'action, les actes réglementaires seront donc portés à la connaissance des juridictions administratives, tandis que le Conseil constitutionnel, s'il est saisi, connaîtra de la constitutionnalité des lois prises pour l'exécution en France des décisions du Comité exécutif. En cas de litige soulevé par voie d'exception, il est vraisemblable que les juridictions françaises se reconnaîtront compétentes pour statuer sur un conflit de normes entre une décision du Comité exécutif ou la Convention elle-même et une loi française, en reconnaissant aux premières une force supérieure à la loi (conformément à la jurisprudence désormais unifiée mettant en oeuvre l'article 55 de la Constitution).

L'énoncé de ces règles apparemment très simples de répartition ne suffit pourtant pas à évacuer entièrement les difficultés concrètes auxquelles les recourants risquent fort d'être confrontés lorsqu'ils entendront contester une disposition procédant d'une décision du Comité exécutif.

Les recours directs devant les juridictions françaises contre les décisions elles-mêmes du Comité exécutif sont bien sûr à exclure, dès lors que ces normes ressortissent à l'ordre juridique international à l'égard duquel le juge national n'est

aucunement compétent. L'hypothèse d'un effet direct desdites décisions, qui ne peut être totalement écartée, ainsi qu'il a été dit ci-avant, aboutirait ainsi à la formation d'un corpus normatif sans doute d'ampleur très limitée, mais à l'encontre duquel les personnes physiques ou morales ne disposeraient d'aucune voie de recours juridictionnel. C'est d'ailleurs sans doute la crainte de voir se développer une aire nouvelle de droit exécutoire non assortie du moindre recours juridictionnel qui a pu inciter le Conseil d'Etat puis le Conseil constitutionnel à intervenir à titre préventif, avec au cas présent une efficacité juridique qu'il restera à démontrer.

Même dans le cas d'une décision du Comité exécutif dûment relayée en droit français, certains recours pourront s'avérer techniquement difficiles.

C'est ainsi, par exemple, qu'aux termes de l'article 3 § 1 de la Convention, le Comité exécutif «arrête» les modalités du petit trafic frontalier, et les règles applicables à certains types de trafic maritime tels que la navigation de plaisance ou la pêche côtière. On peut s'interroger sur l'existence de recours effectifs contre des décisions techniques intervenues dans ce domaine, dont la mise en oeuvre par la Police de l'air et des frontières ou les Douanes françaises risque fort d'être purement mécanique et comme telle, de ne pas nécessiter la fixation de dispositions spécifiques de droit français contre lesquelles pourraient être intentés les recours.

Dans le même ordre d'idée, apparaissent très problématiques des recours contre l'abstention des autorités françaises de transposer en droit interne une décision du Comité exécutif qui s'avérerait plus favorable que la législation française régissant les domaines considérés.

D'autre part, il faut pragmatiquement admettre que la faculté juridique d'introduire les recours juridictionnels dont le Conseil constitutionnel a tenu à rappeler la nécessité et l'existence ne confère pas en soi aux requérants une garantie inconditionnelle, dans la mesure où l'efficacité-même de ces recours risque d'être fort réduite. C'est ainsi que l'annulation d'un acte interne pris pour l'application d'une décision du Comité exécutif, ou son inapplication relative (inter-partes) dans le cadre d'un contentieux de l'exception aboutiraient à un vide juridique dont les effets demeurent en l'état difficile à évaluer. Tel serait en particulier le cas de l'annulation par le Conseil d'Etat d'un décret de mise en oeuvre d'une décision du Comité exécutif, qui certes ferait disparaître le décret dans l'ordre juridique interne,

mais resterait sans incidence à la fois sur la validité dans l'ordre normatif international de la décision dont le décret aurait procédé, et sur la persistance de l'obligation contractuelle pour la France d'y conférer sur son territoire l'effet attendu.

En fait, les juridictions françaises considéreront peut-être que la norme internationale s'impose à la norme interne, et que celle-ci, dès lors qu'elle est conforme à la Convention et aux décisions subséquentes, n'est pas passible d'un contentieux au fond. Dans ce cas de figure, les juridictions se limiteront peut-être à un contrôle de légalité externe et de régularité formelle (vérification de la compétence des signataires, du bon accomplissement des actes de publicité, etc.) mais s'abstiendront de statuer au fond.

En tout état de cause, « *le contrôle des juridictions françaises, dans le cadre de leurs compétences respectives* » tel qu'il est conçu par le Conseil constitutionnel, risque fort de ne pas offrir aux sujets de droit auxquels les décisions du Comité exécutif feraient grief des garanties aussi efficaces que celles dont ils disposent envers les autres normes du droit interne.

*

* *

Au terme de cette analyse, et du fait même que la Convention n'est pas encore entrée dans sa phase de fonctionnement, trois considérations paraissent s'imposer.

La première est d'ordre strictement juridique : le régime d'applicabilité ou de non applicabilité directe des décisions du Comité exécutif Schengen, et l'existence de recours juridictionnels efficaces ne se déduisent pas de dispositions formelles de la Convention elle-même. D'autre part, les interprétations françaises réfutant formellement la thèse de l'applicabilité directe ne sont pas investies d'une autorité juridique incontestable : il s'agit de déclarations du Gouvernement, d'un simple avis du Conseil d'Etat, ou, s'agissant du Conseil Constitutionnel, d'un élément de sa décision dont la portée obligatoire mériterait d'être précisée.

La seconde considération demeure prospective : on peut admettre qu'en dépit de certains risques, le mécanisme intergouvernemental d'élaboration des décisions du Comité exécutif constituera en fait un cadre protecteur pour les ordres juridiques nationaux de toutes les Parties. Agissant sous le contrôle de leurs Parlements respectifs, et soucieux de négocier méticuleusement chaque décision, les gouvernements adopteront probablement des attitudes prudentes prévenant les risques de conflits ultérieurs aussi bien de droit interne que de droit international.

La dernière considération se fonde sur un constat d'évidence : la Convention n'étant pas encore en vigueur, il serait sans doute prématuré d'en présumer aujourd'hui les modalités exactes de mise en oeuvre. Par ailleurs, des éléments incidents peuvent modifier radicalement son économie initiale, voire entraîner la caducité pure et simple de plusieurs de ses dispositions.

Ce serait le cas notamment, en cas de renégociation du dispositif originel (en vue par exemple de l'adhésion de nouveaux Etats) ou de la communautarisation de domaines auxquels, conformément à l'article 134 de la Convention, les dispositions de cette dernière « *ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire* ». Dans ce dernier cas, en particulier, les compétences du Comité exécutif s'effaceraient devant celles des instances décisionnelles de la C.E.E., moyennant la production des mêmes effets juridiques et le cas échéant sous les mêmes recours juridictionnels que ceux du droit communautaire.