

N° 262

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au proces-verbal de la séance du 25 janvier 1994.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Président,

M. Paul MASSON,

Rapporteur,

M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateurs.

TOME I

EXPOSE GENERAL

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

SOMMAIRE

Pages

TOME I - EXPOSE GENERAL

INTRODUCTION	3
I. LES CAUSES DE L'ECHEC DU SYSTEME D'INFORMATION SCHENGEN	9
A. LA DILUTION DES RESPONSABILITES	9
B. LE PECHE ORIGINEL DE LA NORME X-400	11
C. LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DU MARCHE	14
D. LA DERIVE DES TESTS TECHNIQUES	17
II. LES CONSEQUENCES	19
A. POUR LA FRANCE	19
B. POUR LES ETATS DE L'ESPACE SCHENGEN	23
C. POUR L'EUROPE COMMUNAUTAIRE	25
III. LES LEÇONS A TIRER POUR L'AVENIR	27
A. EVITER LA DILUTION TECHNOCRATIQUE DES RESPONSABILITES	27
B. RENFORCER L'AUTORITE POLITIQUE DU CONSEIL ET RECENTRER SCHENGEN SUR LE TROISIEME PILIER «AFFAIRES INTERIEURES ET JUSTICE»	28
C. PRENDRE DES MESURES INTERMEDIAIRES	29
D. METTRE EN PLACE UN CONTRÔLE DEMOCRATIQUE	30
E. EVITER LES EFFETS D'ANNONCE INTEMPESTIFS ...	31
CONCLUSION	33

ANNEXES

Annexe 1 : Note du groupe permanent SIS au comité d'orientation SIS du 28 février 1991 sur le choix du programme de communication	35
Annexe 2 : Extrait du procès verbal du comité d'orientation SIS du 11 mars 1991 sur le choix du protocole de communication	39
Annexe 3 : Extrait du compte rendu du comité d'orientation SIS du 11 mars 1991	43
Annexe 4 : Note du groupe de travail permanent SIS au comité d'orientation du 8 octobre 1991 relative au choix de la société chargée de la réalisation du SIS	45
Annexe 5 : Note du groupe de travail permanent SIS au président du groupe central de négociation transmise par le représentant du groupe central auprès du groupe de travail permanent SIS du 7 novembre 1991	49
Annexe 6 : Extrait du compte rendu de la réunion des ministres et secrétaires d'Etat Schengen tenue le 18 décembre 1991 à Rome sur la réalisation du SIS	53

TOME II - LA REVUE DE PRESSE DE LA MISSION

Liste chronologique des articles de presse	5
Liste par journaux	29
Liste thématique	41
Texte complet des coupures de presse	50

Mesdames, Messieurs,

Le 20 décembre 1991, le Sénat décide la création d'une mission d'information commune aux six commissions permanentes, chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985.

Cette mission fait suite à une commission de contrôle créée par le Sénat le 26 juin 1991 à l'occasion du débat de ratification du traité. Son rapport, déposé le 11 décembre 1991 (n° 167 de MM. Paul MASSON, Président et Xavier de VILLEPIN, rapporteur), avait défini les conditions préalables à la mise en vigueur du traité. Ces conditions sont prévues à l'article premier alinéa 2 de l'Acte final, lequel stipule que *«la Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la Convention seront remplies dans les Etats signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs»*.

La mission s'est fixé, comme principal objectif, le contrôle du respect, par les gouvernements, de ces conditions préalables, qui portent sur :

- les contrôles aux frontières extérieures et le manuel commun ;

- les modalités de délivrance du visa uniforme et l'instruction consulaire commune ;

- le traitement des demandes d'asile ;

- la réalisation du Système d'Information Schengen (S.I.S.);
- le respect des dispositions relatives aux stupéfiants ;
- le respect des dispositions légales en matière de protection des données à caractère personnel ;
- et le régime de la circulation des personnes dans les aéroports.

Ces conditions auraient du être remplies à la date du 1^{er} janvier 1993, date symbolique retenue par l'Acte unique pour lever tout contrôle, sur les personnes comme sur les biens, aux frontières intérieures de la Communauté européenne.

Or il se trouve que, réuni à Edimbourg le 11 décembre 1992, le Conseil des Chefs d'Etat et de gouvernements prend acte *« du fait que la libre circulation des personnes au sein de la Communauté, conformément à l'article 8A du traité de Rome, ne pourra être complètement assurée le 1^{er} janvier 1993»* ; sans doute ajoute-t-il : *« Les Etats membres de Schengen mettront en vigueur cet accord au cours de l'année 1993, dès que les conditions préalables à sa mise en oeuvre seront remplies ».*

La mission d'information ne peut en conséquence que se prolonger pour assurer convenablement le mandat qui lui a été confié par le Bureau du Sénat. Le 3 décembre 1992, les présidents des six commissions permanentes du Sénat demandent donc une prolongation des travaux de la mission pour une période de six mois dont l'échéance est fixée au 30 juin 1993, ce nouveau délai devant permettre à la mission de couvrir la date présumée de mise en application de la convention de Schengen.

A l'issue de cette période, la mission, dans un rapport déposé le 23 juin 1993, constate une fois encore que les accords ne sont pas applicables : plusieurs pays - dont l'Allemagne - n'ont pas encore ratifié la convention ; elle souligne un certain nombre de retards techniques (aéroports, contrôle des frontières extérieures, S.I.S., politique commune de délivrance des visas, désaccords entre Etats sur la lutte contre les trafics de stupéfiants analysés par

ailleurs dans un précédent rapport d'information de la mission n° 72 du 1^{er} décembre 1992).

La mission insiste alors sur la gravité de la situation. Le contexte international se dégrade et les mesures de protection progressent trop lentement ou bien ne progressent pas. Elle rappelle qu'une volonté politique des Etats est indispensable pour préserver la sécurité intérieure. Devant ce constat, les présidents des six commissions permanentes demandent, le 25 juin 1993, une nouvelle prolongation jusqu'au 31 décembre 1993 de la mission, prolongation décidée par le Bureau du Sénat le 8 juillet 1993.

Le 30 juin 1993, les ministres des cinq Etats fondateurs du traité, réunis à Madrid, décident un second report de la mise en vigueur de la convention ; ils fixent la date du 1^{er} décembre 1993 comme « objectif politique » de la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

Afin d'éviter une dispersion des analyses parlementaires à la veille de l'échéance prévue et à l'initiative du Président de la mission sénatoriale, le 3 septembre 1993, **les bureaux de la mission du Sénat et de la délégation pour les Communautés européennes de l'Assemblée nationale décident un programme de contrôle commun des dernières conditions préalables : lutte contre les trafics de stupéfiants, effectivité des contrôles aux frontières extérieures, fonctionnement du S.I.S..**

Une mission, composée de deux députés et de deux sénateurs, se rend, les 29 et 30 septembre 1993, aux Pays-Bas, et y constate le caractère positif des premières mesures décidées par les autorités de ce pays en vue de la mise en oeuvre des accords de Schengen et aussi de la candidature néerlandaise au siège d'Europol.

Une réunion commune des deux organes parlementaires a lieu, au Palais du Luxembourg, le 5 octobre 1993, pour l'audition du directeur français de la police de l'air et des frontières, président en exercice de la commission d'évaluation croisée instituée par les ministres Schengen. Une seconde réunion, au Palais du Luxembourg, le 7 octobre, permet l'audition du Préfet coordonnateur

pour la libre circulation des personnes, président en exercice du Groupe central de négociation.

Enfin une dernière réunion a lieu, le 14 octobre 1993, au Palais Bourbon, pour l'audition de M. Alain LAMASSOURE, Ministre délégué aux Affaires européennes, avant la première réunion du nouveau Comité exécutif des ministres Schengen, prévue à Paris, le 18 octobre 1993, et au cours de laquelle doit être examinée la décision définitive de mise en vigueur, entre les pays signataires, des accords de libre circulation des personnes, au 1^{er} décembre 1993.

Dans un communiqué de presse diffusé le 18 octobre, le premier Comité exécutif des ministres Schengen, réuni sous la présidence de M. Alain LAMASSOURE, rappelle que **les Ministres et Secrétaires d'Etat, lors de la réunion de Madrid, ont confirmé leur attachement à la réalisation d'un S.I.S. opérationnel «qui constitue un dispositif de sécurité essentiel de la suppression des contrôles aux frontières intérieures»** et demandé une accélération des travaux dans ce domaine. Mais *«les retards pris par le système d'information Schengen... conduisent à décider que la Convention sera juridiquement mise en vigueur, au sens du point 1, paragraphe 2 de l'Acte final, au 1^{er} février 1994»*.

Le 25 novembre 1993 et à la demande du Comité exécutif, le groupe central de négociation Schengen charge MM. Klaus BIRKENBIHL et Gérard THERY, en qualité d'experts indépendants, de l'éclairer sur les raisons des retards dans la réalisation du système d'information Schengen. Ils ne disposent que de quinze jours pour analyser la situation. Ils déposent cependant un premier rapport le 9 décembre 1993.

Dans un nouveau communiqué du 14 décembre 1993, le Comité exécutif, réuni à Paris le même jour, fait savoir qu'il a constaté *«que le problème technique qui demeurerait quant au bon fonctionnement du système d'information Schengen n'était toujours pas réglé. Le bon fonctionnement de ce système constitue la dernière condition préalable à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Le Comité exécutif a pris connaissance du rapport fait sur le S.I.S. par les experts indépendants. Il a donc décidé d'exiger du Consortium SEMA de s'engager à accepter et à réaliser avant le 1^{er} février 1994 la fourniture de logiciels adaptés ainsi que la*

vérification d'aptitude et le plan de tests approuvés par tous les Etats».

M. Paul MASSON, Président de la mission, informe le Président du Sénat de la situation : en raison des retards pris par le système d'information Schengen, la Convention ne sera juridiquement mise en vigueur qu'au 1^{er} février 1994 ; en conséquence, la mission assurera, au nom du Sénat, la vigilance nécessaire jusqu'à cette date. Le Bureau du Sénat prolonge d'un mois, le 23 décembre 1993, l'existence de la mission d'information, dont le mandat s'achève au 1^{er} février 1994.

Mais, au cours d'une audition de la mission sénatoriale tenue le 11 janvier 1994, M. Alain LAMASSOURE fait savoir que **le S.I.S. ne sera pas opérationnel au 1^{er} février 1994**, confirmant ainsi des informations déjà fournies à la presse. **Il ajoute qu'il lui paraît impossible, pour des raisons juridiques et pratiques, d'appliquer partiellement la convention de Schengen**, et que le mieux sera de fixer une nouvelle date d'entrée en vigueur lorsque le S.I.S. fonctionnera enfin de façon certaine.

Ainsi prend fin une période d'incertitude de treize mois. Du 1^{er} janvier 1993 au 1^{er} février 1994, trois reports interviennent qui suscitent des interrogations. Est-il possible que la grande politique et la haute diplomatie puissent ainsi se heurter à une intendance défectueuse ? Le gouvernement français ne s'abrite-t-il pas derrière ces difficultés techniques pour différer la mise en vigueur des accords ? Certains le croient. D'autres le disent. Il importe d'y voir clair.

Au moment où, pour la première fois, le Ministre LAMASSOURE tire devant elle toutes les conséquences de cette carence, et notamment l'impossibilité d'appliquer partiellement la Convention, **la mission commune d'information du Sénat doit, dans son rapport final, expliquer les causes de l'échec du Système d'information Schengen. Elle doit en souligner toutes les conséquences au plan intérieur et au plan européen. Elle doit en tirer les leçons pour l'avenir.**

I. LES CAUSES DE L'ECHEC DU SYSTEME D'INFORMATION SCHENGEN

Le Système d'information Schengen (S.I.S.), « pierre angulaire de la convention de Schengen », n'est pas opérationnel, près de neuf ans après la signature du premier accord, et malgré trois reports successifs officiellement annoncés.

Ce constat d'échec est pour la France d'autant plus préoccupant que, aux termes même de l'article 92, alinea 3, de la Convention, *« 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 »*.

En fonction des informations obtenues, quatre raisons principales expliquent cette carence, dont les conséquences politiques et juridiques sont sérieuses.

A. LA DILUTION DES RESPONSABILITÉS

Au cours d'une réunion tenue en 1987, les ministres et secrétaires d'Etat des pays signataires des accords de Schengen demandent une étude de faisabilité sur un système automatisé d'échanges d'informations.

En 1988 est créé un **Groupe de travail permanent** (G.T.P.), placé sous l'autorité d'un **comité d'orientation**, qui a pour mandat de suivre la réalisation de la fonction de support technique ou système central (C.SIS), de coordonner et de superviser la progression de la construction des composantes nationales du S.I.S. en rapport avec la réalisation du système central (N.SIS), 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 de qualité des prestations, de recommander le choix et l'achat des matériels et des logiciels.

La pertinence des choix, la performance du système, le respect du calendrier reposent entièrement sur le travail de ces deux instances. Elles agissent elles-mêmes sous le contrôle du groupe central de négociation qui prépare les décisions politiques des ministres et secrétaires d'Etat.

La présidence de ce G.T.P. est toujours assurée, à tour de rôle, par les Etats membres ; **elle change tous les six mois** ; les réunions se tiennent le plus souvent à Bruxelles, parfois dans le pays de la présidence, exceptionnellement en France ; leur fréquence est approximativement mensuelle. **Les décisions sont prises à l'unanimité.** Le groupe est composé à la fois d'informaticiens et d'utilisateurs du système d'information Schengen (polices, gendarmeries, douanes).

La France y est représentée par :

- un fonctionnaire de la direction générale de la police nationale (service de coopération technique internationale de police), directeur d'application du système central S.I.S.;

- un ingénieur du ministère de l'Intérieur (direction des transmissions et de l'informatique), chef de projet C.S.I.S.;

- un représentant de la direction centrale de la police judiciaire, directeur d'application N.S.I.S.;

- un représentant de la gendarmerie nationale, service informatique;

- un représentant des douanes françaises, service informatique.

Outre cette structure européenne, une équipe de projet dans chaque Etat réalise son propre système national (le N.SIS).

En fait, se superposent trois échelons successifs de fonctionnaires dont les avis doivent être pris à l'unanimité avant d'arriver à la décision politique. De plus, la coordination doit être constante avec les équipes des projets nationaux qui veillent à la compatibilité de leur N.S.I.S. avec le C.S.I.S..

Toutes les difficultés ont découlé de cette organisation où les décisions résultent d'une succession de compromis dont le caractère diplomatique est incompatible avec des choix techniques ou industriels. **Il a manqué, en résumé, un maître d'oeuvre unique, libre de ses choix techniques et capable de les imposer à ses partenaires.**

Deux décisions capitales, prises en avril et en décembre 1991, conduisent à la situation de blocage actuelle. Nous les analyserons l'une et l'autre.

B. LE PÉCHÉ ORIGINEL DE LA NORME X-400

Les politiques ont imposé un mauvais choix aux techniciens.

Le Groupe technique permanent (G.T.P.) commence ses études en février 1988. Il remet une étude de faisabilité aux ministres en décembre 1988. Dès la signature, le 19 juin 1990, de la convention d'application de l'accord de Schengen, est engagée l'étude détaillée du S.I.S. Cette étude consiste à définir les besoins - notamment les données à échanger -, à étudier les différentes architectures informatiques possibles pour l'application centrale et à arrêter les spécifications externes du système central.

En juillet 1990, une société française, la société CAP SESA TERTIAIRE est chargée de définir les spécifications du système et le protocole de communication entre le système central (C.SIS) et les systèmes nationaux (N.SIS). **Il y a deux choix possibles : soit un produit spécifique de type synchrone (c'est-à-dire assurant une liaison permanente entre les matériels et autorisant de grands débits instantanés) ; soit un produit asynchrone (c'est-à-dire fonctionnant comme une messagerie et orienté vers la transmission de fichiers de textes, donc plus lent).**

La conclusion de cette étude est claire : la seule solution technique satisfaisante consiste à développer un produit synchrone spécifique au-dessus de la norme dite de session ISO (Interconnexion entre Systèmes Ouverts). La France a déjà retenu cette solution pour le développement de son N.S.I.S., maintenant opérationnel depuis novembre 1992 pour les échanges de données entre les ordinateurs de la Gendarmerie nationale et ceux de la Police nationale.

Mais cette solution, qui s'inspire du système français, est largement critiquée, sans justification technique sérieuse, par la délégation néerlandaise, qui obtient qu'un second audit soit effectué par un consultant extérieur néerlandais. Ce second audit conclut au choix d'une norme de télécommunication asynchrone, répertoriée sous le nom de «X.400».

Comment en est-on arrivé là ?

Au cours d'un G.T.P. restreint, tenu le 8 février 1991, l'Allemagne soutient d'abord la solution technique proposée par la France (protocole spécifique ISO). Mais, dès le 28 février 1991, elle se prononce en faveur de la solution proposée par les Pays-Bas (norme X-400). On lit dans la note transmise par le G.T.P. au comité d'orientation SIS (jointe en annexe) : *«Il semble que des considérations non seulement techniques mais aussi politiques doivent être prises en considération dont notamment la recommandation CE (de la Commission européenne) d'utiliser des profils européens de communication, et les recommandations nationales d'utiliser certaines normes»*. On frémit quand des techniciens évoquent des choix politiques !

Les spécialistes du Groupe technique permanent n'avaient pourtant pas méconnu les inconvénients du choix de la norme X-400 : coût plus élevé, estimé à 11,5 millions de francs (7 millions pour le C.SIS dont 1,9 millions de francs à la charge de la France au prorata de sa part qui est de 26,8 % du budget commun) et 4,5 millions pour l'ensemble des huit N.SIS, non compris le coût de l'étude de la société BAKKENIST (200.000 F) ; retard dans la réalisation du projet, performances globales inférieures, nécessité d'effectuer des tests de conformité et d'interopérabilité complexes...

Malgré ces inconvénients, le comité d'orientation du S.I.S., réuni le 12 mars 1991, opte pour le choix de la norme X-400. Les techniciens belges ont cependant l'impression que : «lors des discussions des arguments autres que techniques jouaient un rôle». Ils font acter au compte rendu (joint en annexe) : «La délégation belge a explicité son choix pour des raisons essentiellement techniques. Elle a annoncé qu'elle s'en tenait pour le moment à l'avis de ses experts. Dans l'éventualité où, pour débloquer la situation, elle serait amenée à opter pour le X.400 contre les conclusions de ses experts, elle tenait à ce qu'il soit officiellement acté, que la responsabilité de ces derniers ne puisse être engagée en cas de problèmes techniques soulevés par l'utilisation du X.400.».

Le 17 avril 1991, ce choix est confirmé par le groupe central de négociation.

Des explications techniques ont été données, en novembre 1991, par M. JOOSS, ingénieur à la direction des transmissions et de l'informatique du ministère de l'intérieur, à la commission de contrôle sénatoriale. Il déclare le 14 novembre : *«L'audit a été mené en janvier et février 1991 par une société néerlandaise qui s'appelle BAKKENIST, sur l'aspect méthodologie, d'intégration et protocole, puisque, en fait, à cette époque là, on se demandait comment on allait rédiger nos cahiers des charges : est-ce qu'il fallait réaliser en parallèle le système central et les systèmes nationaux, ou fallait-il mieux d'abord organiser le système central, et une fois que le système central était réalisé et figé, demander aux systèmes nationaux de se réaliser ? Cette deuxième hypothèse n'a pas été retenue... Le deuxième point de l'audit, c'était sur le protocole, puisque dans les protocoles de communication, il y a des protocoles qui existent suivant les besoins... L'une des conclusions de cet audit a été de recommander l'utilisation de X-400, ce qui n'a pas changé grand chose sur le reste des spécifications du système central»*.

M. JOOSS indique encore : *«X-400 est le nom d'une norme internationale ; elle est recommandée par la Commission européenne sous un profil qui a un nom différent et qui s'appelle le profil END 41-202 et qui est aussi recommandé pour tout ce qui est messagerie par la Commission centrale des marchés en France... Quant au cahier des charges, le problème du protocole X-400, c'est que c'est quelque chose, comme tout ce qui est standardisation, de relativement récent. Jusqu'au début des années 80, la plupart des constructeurs informatiques imposaient leur protocole de communication. Or dans un environnement comme Schengen, où il va falloir mettre en*

communication des ordinateurs de marques différentes - en fait on a un véritable SICOB - il fallait absolument s'appuyer sur des normes internationales».

On voit bien aujourd'hui le résultat de ces considérations générales où la doctrine l'emporte sur la réalité !

C. LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DU MARCHÉ

Les conditions dans lesquelles a été retenu, le 24 juillet 1992, le consortium chargé de la réalisation des logiciels portables et la livraison du système central, ne sont pas claires.

Selon les informations qui ont été fournies, le 2 octobre 1991, à la commission de contrôle du Sénat par M. HREBLAY, directeur d'application du N.SIS français : *«Un cahier des charges a été rédigé, un appel d'offres a été lancé, le dépouillement des réponses a été commencé le 23 septembre (1991). Les sociétés candidates seront convoquées pour une ultime présentation le 7 octobre et une décision sera prise à la fin de la première quinzaine d'octobre afin d'arrêter notre choix. Il faudra ensuite mettre en chantier la procédure administrative et je serai vraisemblablement amené à demander une dérogation à la procédure normale tendant à obtenir une procédure accélérée afin de pouvoir commencer la réalisation du système rapidement, début novembre si possible. Compte tenu du délai de réalisation qui est de quinze mois, il faut que nous commencions au plus tard le 1^{er} décembre si nous voulons respecter l'échéance du 1^{er} mars 1993 pour intégrer le système national dans l'ensemble Schengen».*

Grâce aux notes et comptes rendus du G.T.P. et du comité d'orientation du SIS (qui n'avaient pas été fournis à l'époque à la commission de contrôle du Sénat), on peut maintenant mieux comprendre cet aspect du dossier.

Le 1^{er} octobre 1991, le G.T.P. adopte à l'unanimité le rapport de dépouillement qui attribuait la réalisation du système

central au groupe mené par la société Arthur Andersen, filiale française d'une société américaine, avec la participation de la société BULL pour la fourniture du matériel. Le comité d'orientation **approuve ce choix à l'unanimité** le 8 octobre 1991 et souligne que l'analyse détaillée des projets a permis de constater : «que le projet de SEMA Group présentait des inconvénients par rapport à celui d'Arthur Andersen & Compagnie, au niveau du planning, de la conception de l'application et du prix». Mais, le 25 octobre, à la demande de la France, le groupe central de négociation reporte la décision.

Que s'est-il passé entre le 8 et le 25 octobre ?

Nous sommes simplement en mesure de constater que la réflexion interministérielle n'a pas encore abouti, à cette date. Nous savons cependant que, le 7 novembre 1991, les services de la chancellerie fédérale d'Allemagne contactent le coordonnateur français auprès du secrétariat de l'accord de Schengen à Bruxelles ; ils l'informent que la partie allemande a l'intention d'aborder la question du S.I.S. au cours du sommet franco-allemand des 14 et 15 novembre 1991, **sous un aspect politique et technique**, notamment lors de la rencontre entre le ministre français délégué aux affaires européennes, alors Mme Elisabeth GUIGOU, et le ministre allemand délégué auprès du ministre des affaires étrangères, Mme Ute SEILER-ALBRING.

L'Allemagne insiste sur le caractère politiquement très symbolique de la date du 1^{er} janvier 1993 pour la mise en service du S.I.S.. Par ailleurs, selon elle, il y aurait un grand intérêt à choisir un consortium européen dans la perspective du soutien à l'industrie informatique européenne, la légère différence des propositions en présence ne rendant pas inéluctable le choix d'Arthur Andersen. En outre, la forte présence en Europe de SEMA, BULL et SIEMENS serait un facteur favorable à un développement harmonieux de l'ensemble du S.I.S..

Le 12 novembre 1991, le directeur de cabinet de Mme Elisabeth GUIGOU informe les chancelleries des pays Schengen que le choix du système central a fait l'objet d'un appel d'offres qui n'a pu aboutir à la suite d'une demande de l'Allemagne visant à permettre l'entrée en vigueur de ce dispositif dès le 1^{er} janvier 1993, au lieu de la date initialement prévue du 1^{er} mars 1993 qui avait servi de référence à cet appel d'offres. Les autorités allemandes,

approchées par le cabinet du premier ministre, alors Mme Edith CRESSON, ont marqué leur intention d'effectuer des démarches identiques.

Le 2 décembre 1991, M. Francis LORENTZ, Président directeur général du groupe BULL informe personnellement le président d'Arthur Andersen que pour diverses raisons sa société est tenue de se retirer de la proposition présentée conjointement avec Arthur Andersen. Le 4 décembre 1991, M. Gérard VAN KEMMEL, associé gérant d'Arthur Andersen, informe le ministère français de l'intérieur qu'à la suite du retrait de BULL, sa société est contrainte, à son tour, de retirer sa proposition.

Ce retrait de BULL facilite la substitution du groupe européen au groupe franco-américain. Il n'est pas besoin de déclarer l'appel d'offres infructueux. Il s'agit maintenant d'engager la procédure d'un marché négocié avec le consortium SEMA, BULL, SIEMENS.

Le 18 décembre 1991 à Rome, les ministres et secrétaires d'Etat Schengen recommandent alors *«au ministre français de l'intérieur d'attribuer le marché de la réalisation du système central d'information Schengen (C-SIS) au groupement SEMA»* et indiquent que *«le groupement SEMA devra réduire nettement le montant total de son offre et apporter des améliorations significatives au logiciel d'application. Le C-SIS devra être prêt à fonctionner le 1^{er} janvier 1993»*.

Il faut bien souligner ici que les responsables politiques n'ont tenu aucun compte des délais techniques. Ces délais avaient pourtant été clairement exprimés à diverses reprises par les spécialistes, notamment dans la note très explicite du G.T.P. au président du groupe central en date du 7 novembre 1991 (jointe en annexe). Les spécialistes écrivaient : «À l'origine le G.T.P. était chargé de mener à bien le projet S.I.S. dans la perspective de sa réalisation d'ici fin 1992. La difficulté dans le choix du protocole de communication a provoqué le report de la date de mise en exploitation du S.I.S. au 1^{er} mars 1993, en supposant que la signature du contrat précité serait intervenue au 1^{er} décembre 1991. Etant donné que cette supposition s'avère inexacte, le G.T.P. estime qu'il ne peut en aucun cas être tenu responsable de ce nouveau retard, ni par conséquent de la non réalisation du S.I.S. au 1^{er} mars 1993... Le G.T.P. considère qu'il

est totalement exclu que la mise en fonctionnement du S.I.S. puisse intervenir au 1^{er} mars 1993.»

Le marché est finalement signé, le 24 juillet 1992, après plusieurs mois de négociations difficiles entre le maître d'ouvrage (la direction des transmissions et de l'informatique du ministère de l'intérieur pour le compte des États) et le consortium SEMA.

D. LA DERIVE DES TESTS TECHNIQUES

Des retards supplémentaires ont encore résulté de **désaccords sur le plan de tests entre le maître d'ouvrage et le consortium** ; ce plan n'a pu être engagé qu'à la fin du mois de décembre 1993, trop tardivement pour que les erreurs décelées dans les logiciels permettent raisonnablement d'envisager une convergence du système avant le 1^{er} février 1994. La compatibilité entre le système central (C.S.I.S.) et les systèmes nationaux (N.S.I.S.) doit également être testée. A ce jour cette compatibilité n'est pas acquise.

Les test d'intégration ont débuté le 15 juin 1993. L'Allemagne n'a pas été en mesure de participer à la première campagne d'intégration. En juillet 1993, une seconde campagne d'intégration a été organisée spécifiquement pour le N.S.I.S. allemand. Le résultat n'a pas été satisfaisant. Trois campagnes successives ont été effectuées en juillet, août et septembre 1993. Le N.S.I.S. allemand n'a pas été en mesure de se présenter aux deux dernières. A l'issue de ces cinq campagnes d'intégration, trois N.S.I.S. ont été intégrés : ceux de l'Espagne, de la Belgique et du Luxembourg.

Le 1^{er} octobre 1993, le groupe central de négociation a décidé, malgré l'avis contraire de la France, de la Belgique et des Pays-Bas, d'interrompre la vérification d'aptitude en cours pour procéder à l'intégration, avec le C.S.I.S. des N.S.I.S. allemand, néerlandais et français. La campagne d'intégration a été effectuée le 13 octobre 1993 et a permis de réaliser l'intégration des systèmes français et néerlandais.

Cette nouvelle campagne n'a pas permis au N.S.I.S. allemand de réussir son intégration, qui n'a été réalisée, avec de nombreuses difficultés, que lors d'une campagne spécifique en novembre 1993. Les données allemandes stockées dans la base sont correctes, mais des dysfonctionnements ont été relevés sur les couches de télécommunication.

Depuis le 10 janvier 1994, les N.S.I.S. effectuent des tests d'endurance et de robustesse avec le C.S.I.S. Les tests ont mis en lumière les difficultés de mise au point de la messagerie X.400 sur des équipements hétérogènes, confirmant ainsi les réserves émises par les délégations françaises et belges lors du choix du protocole de communication en 1991. Les anomalies de fonctionnement constatées sur les outils de communication et sur les interfaces du système laissent craindre de futures difficultés. Les nombreuses modifications apportées aux différents composants X.400 par le consortium entraînent l'invalidité des tests de conformité et d'interopérabilité initialement effectués et rendent difficiles l'identification, la localisation et l'origine des anomalies.

En définitive, l'échec de la mise en oeuvre des accords de Schengen à la date juridique annoncée par le Comité exécutif tient moins à la difficulté intrinsèque d'une opération informatique relativement classique qu'à la nature d'un système d'information hétérogène et non hiérarchisé. Sur trois ans, le coût de l'opération est pourtant de 30,5 millions de francs.

L'échec actuel du Système d'Information Schengen (S.I.S.) résulte d'une succession de dysfonctionnements dans la nébuleuse Schengen, sans qu'il soit possible d'identifier une responsabilité unique. L'échec est collectif. Il est grave et sérieux et porte atteinte à la crédibilité de toute une organisation qui avait été présentée comme la contrepartie nécessaire de la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures en Europe.

II. LES CONSEQUENCES

Les investigations auxquelles s'est livrée la mission conduisent votre rapporteur à penser que **les problèmes d'ordre informatique rencontrés par le S.I.S. sont beaucoup plus sérieux qu'on ne l'a dit ; certains pensent même qu'il ne faut pas exclure l'hypothèse d'une impossibilité définitive de fonctionnement correct de l'ensemble.** On sait que les tests qui se sont déroulés à l'aéroport de Francfort et sur la frontière polonaise ont tourné à la confusion la plus totale.

Le nouveau rapport que feront les experts indépendants au Comité exécutif, d'ici à la fin du mois de mars prochain, devrait sans doute permettre de préciser la fiabilité du système actuel. D'après nos informations, **dans le meilleur des cas, le système ne pourra pas être en état de fonctionner correctement avant un délai d'un an ; dans l'hypothèse où les défauts de conception seraient rédhibitoires, la construction d'un nouveau système pourrait demander de deux à trois ans.** C'est dire si, dans l'examen des problèmes posés par la mise en vigueur de la convention d'application de Schengen, la durée doit être prise en compte...

Les conséquences de cette situation sont nombreuses ; elles concernent la France, ses partenaires de l'espace Schengen ; elles concernent aussi l'Europe communautaire.

A. POUR LA FRANCE

Depuis la ratification de la convention de Schengen, la France s'est engagée, comme d'ailleurs ses partenaires, dans un processus complexe d'adaptation de sa législation et de sa réglementation. Le plus spectaculaire a sans doute été la révision, à l'automne dernier, du titre VI de la Constitution relatif aux traités et engagements internationaux de la France. Il faut souligner que l'Allemagne a modifié également sa Loi fondamentale, que les Pays-Bas viennent de changer leurs dispositions sur le droit d'asile et envisagent d'instituer des cartes d'identité nationales, que l'Espagne a modifié sa législation sur l'usage de la drogue.

En France, six lois se réfèrent directement aux accords de Schengen. Il s'agit dans l'ordre de leur promulgation de :

- La loi n° 92-190 du 26 février 1992 portant modification de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France ; cette loi a introduit plusieurs dispositions nouvelles aux articles 5, 19, 20, 22, 26 bis et 35 ter de l'ordonnance de 1945 ; les dispositions relatives à la responsabilité des transporteurs dans l'acheminement, sur le territoire français, d'étrangers non ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne en situation irrégulière au regard des conditions d'immigration, ne sont pas directement liées à la mise en vigueur de la Convention pour leur application ; en revanche, les sanctions pénales applicables aux clandestins sont soumises aux stipulations de la Convention (article 5, paragraphe 1, 2 ou 3, articles 19, 20 et 22 relatifs au signalement aux fins de non-admission et à la déclaration obligatoire de franchissement des frontières internes) ;

- La loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane, insère, au chapitre IV du titre II du code des douanes, une section VIII intitulée «*Retenue provisoire des personnes signalées dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985*» ; le nouvel article 67 ter du code des douanes stipule que, «*aux fins de mise à disposition et sur demande d'un officier de police judiciaire, les agents des douanes procèdent à la retenue provisoire des personnes qu'ils contrôlent lorsque celles-ci font l'objet d'un signalement en application des articles 95, 97 et 99 de la convention... ou lorsqu'elles sont détentrices d'objets signalés en vertu de l'article 100 de la même convention*» ;

- La loi n° 93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité avec ses dispositions sur les contrôles spécifiques dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international, qui procèdent directement des articles 2, paragraphe 3 et 22, de la convention de Schengen ;

- **La loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France** ; les dispositions de cette loi relative au droit d'asile, directement liées à la convention de Schengen ont fait l'objet de la part du Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 93-325 DC du 13 août 1993, d'une stricte réserve d'interprétation qui aurait, en pratique, empêché la France d'appliquer le régime de responsabilité du traitement des demandes d'asile prévu par la Convention. Pour remédier à cette réserve, le Congrès du Parlement a adopté, le 19 novembre 1993, un nouvel article 53-1 de la Constitution, qui dispose que *«la République peut conclure avec les Etats européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées. Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif»* ;

- **La loi n° 93-1417 du 30 décembre 1993 portant diverses dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration et modifiant le code civil** a rétabli, dans le cadre du nouvel article 53-1 de la Constitution, à l'article 2 de la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides (O.F.P.R.A.), une disposition selon laquelle l'Office n'est pas compétent pour connaître de la demande présentée par un demandeur d'asile auquel les pouvoirs publics opposent le principe d'unicité du traitement de sa demande tel qu'il figure dans les conventions de Schengen ou de Dublin sur le droit d'asile ;

- **La loi n° 94-6 du 4 janvier 1994 relative à la garantie des métaux précieux** étend aux agents des douanes, à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention, sous forme d'une nouvelle rédaction de l'article 67 quater du code des douanes, les pouvoirs de contrôle sur la situation administrative de certaines personnes dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les Etats parties à la convention de Schengen et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international.

A ces dispositions constitutionnelles et législatives, il convient également d'ajouter celles du décret n° 93-180 du 8 février 1993 sur la déclaration obligatoire des étrangers (D.O.F.), qui stipule, conformément à l'article 22 de la Convention, que «*la déclaration d'entrée sur le territoire français est souscrite auprès des services de la police nationale ou, en l'absence de tels services, des services des douanes ou des unités de la gendarmerie nationale. A cette occasion, un récépissé est remis à l'étranger. Il peut être délivré par apposition d'une mention sur le document de voyage*». Lors du débat sur la loi du 10 août 1993 précitée, il a été clairement précisé que le récépissé en question certifiera un des documents obligatoires sous le couvert desquels les étrangers sont admis à circuler sur le territoire français, et que ce récépissé devra être présenté lors de tout contrôle d'identité.

Ces textes spécifiques n'entreront pas en vigueur tant que la convention d'application de l'Accord de Schengen ne sera pas applicable. La circulation aux frontières nationales, le contrôle des étrangers, la lutte contre l'immigration clandestine, l'instruction des demandes d'asile vont donc continuer à relever du droit interne actuel sans aucune des modifications législatives ou réglementaires prévues. A ceci près cependant que, conformément aux directives communautaires, le désarmement douanier est aujourd'hui total sur nos frontières intérieures et que le contrôle policier est singulièrement allégé, même si, juridiquement il n'est pas supprimé. Des effectifs importants ont été transférés soit sur la frontière suisse, soit sur les ports et aéroports de l'espace français.

S'agissant de l'exercice du droit d'asile, les demandes répétitives, organisées par la convention de Schengen, continueront à être pratiquées selon les errements actuels : une demande d'asile présentée en France sera donc toujours instruite par l'O.F.P.R.A., même si l'intéressé a déjà introduit une telle demande en Allemagne ou aux Pays-Bas.

D'ailleurs, au cours de son audition par la mission sénatoriale, le 11 janvier 1994, M. Alain LAMASSOURE, Ministre délégué aux Affaires européennes, a confirmé cette analyse : «*Ce que nous avons prévu en droit interne, et qui est lié à l'application de la convention de Schengen, ne s'appliquera pas le 1^{er} février, mais à la date effective qui sera fixée par une décision expresse, solennelle, prise à l'unanimité par le Comité exécutif. Par ailleurs, depuis six mois,*

nous n'avons pas allégé les contrôles aux frontières : les allègements ont été faits au cours des dernières années. Le dispositif douanier a été allégé aux frontières internes puisque, depuis le 1^{er} janvier 1993, il n'y a plus de frontières douanières à l'intérieur de la C.E.E., en application de l'Acte unique. Le dispositif policier n'a pas été allégé depuis six mois et nous maintiendrons l'actuel tant que la convention de Schengen ne sera pas appliquée».

B. POUR LES ETATS DE L'ESPACE SCHENGEN

Au cours de cette même audition, M. Alain LAMASSOURE, a indiqué : «*Nous sommes en train d'étudier si on ne peut pas, entre certains aéroports, commencer à alléger les formalités à l'intérieur de l'espace Schengen. Globalement, la décision politique retenue consiste à appliquer l'ensemble de Schengen au jour J, sans pouvoir le faire frontière par frontière, à moins que l'ensemble soit étalé sur une période très courte de quelques semaines. Dans le cas contraire, nous aurions des détournements de trafic, des gens constatant qu'il n'existe plus de contrôles à telle frontière, alors qu'il en subsiste à telle autre et entrant tous là où il n'y a plus de contrôles. Nous avons déjà annoncé par communiqué de presse, à l'issue du Comité exécutif du 14 décembre, que des difficultés techniques d'une ampleur imprévue risquaient de remettre en cause la date du 1^{er} février. Il n'y a pas de Comité exécutif nouveau prévu par la présidence allemande d'ici le 1^{er} février. C'est le futur comité exécutif, qui aura probablement lieu dans la première moitié du mois de mars, qui fera le point de la situation. C'est ce dernier, qui, à l'unanimité, décidera de la mise en vigueur».*

Dans cette situation intermédiaire où se trouvent actuellement les Etats parties, une inquiétude perçue de certains propos ; M. Roger LEJEUNE, directeur de la police de l'air et des frontières (P.A.F.), entendu le 5 octobre 1993 en sa qualité de président en exercice de la commission d'évaluation croisée des contrôles aux frontières extérieures, a déclaré : «*64 % des non-admissions auxquelles nous procédons ont lieu sur les futures frontières internes. Sur ces futures frontières internes, nous avons effectué un redéploiement au sein des départements ; seul un effectif très restreint a été maintenu. Je crois fermement à la qualité des efforts que les Allemands déploient, avec toutes les insuffisances qui sont liées à la chute du «mur de Berlin». Mais la situation ne va pas pour autant se modifier radicalement du jour au lendemain. Ce que nous pouvons espérer, c'est que la coopération se développe davantage. Nous allons devoir appliquer les accords de réadmission. Or je crains*

qu'une fois entrés dans Schengen, nous n'ayons plus personne en face de nous pour réadmettre les gens».

Cette inquiétude a trouvé sa traduction dans le communiqué de presse du Comité exécutif du 18 octobre 1993 qui a demandé que lui soient soumises «*les raisons de fond de l'accroissement de l'immigration clandestine enregistré aux frontières intérieures de certains Etats Schengen*». Apparemment, ces «*raisons de fond*» n'ont toujours pas été données ; pour le moins, la mission sénatoriale n'en a pas eu connaissance. La progression des interpellations d'immigrés irréguliers a été, en 1993 par rapport à 1992, de 74,5 % sur la frontière franco-belgo-luxembourgeoise, de 31,6 % sur la frontière franco-allemande, de 27,8 % sur la frontière franco-italienne malgré les allègements d'effectifs déjà engagés. Les évolutions les plus sensibles, en termes de nationalités, ont été constatées sur la nationalité yougoslave à la frontière belgo-luxembourgeoise (+ 120%), et sur la nationalité algérienne aux frontières allemande (+ 1.380 %) et italienne (+ 77,1 %).

Ces données de sources policières françaises sont d'autant plus intéressantes que, comme le constate Eurostat : «*De l'avis général la qualité des données sur les migrations -à la fois migrations internes au sein d'un pays ou de régions et migrations internationales- laisse à désirer... Les définitions diffèrent d'un pays à l'autre... Les divers groupes de nationalité peuvent être traités différemment... Les différents systèmes de collecte utilisés sont une autre source de disparités. Certains pays se servent de registres, d'autres procèdent à des enquêtes... Les statistiques n'incluent pas tous les groupes de migrants, comme les demandeurs d'asile qui sont partiellement inclus dans les statistiques de l'immigration et de l'émigration... Pour quasiment tous les pays, le pourcentage des demandeurs d'asile inclus n'est pas connu... Il conviendrait d'aborder également la disponibilité des données. La France par exemple ne fournit aucun chiffre sur l'émigration internationale et ses données sur l'immigration internationale se réfèrent uniquement aux non nationaux» (1).*

Le problème est immense. Pour l'heure, comme l'indiquait à la mission le directeur de la P.A.F. : «*Au groupe ad hoc «immigration», organisme à Douze, nous brassons des idées*», à un moment où il faudrait sortir de la procédure pour entrer dans l'action. Cette situation est préoccupante, car nos partenaires

(1) Source : EUROSTAT - Statistiques rapides - Population et conditions sociales - 1993 n° 12.

Schengen ont également procédé, de leur côté, au même redéploiement de leurs effectifs policiers sur leurs frontières extérieures (comme par exemple l'Allemagne qui a transféré les effectifs de ses frontières intérieures sur les frontières tchèque et polonaise), et aux mêmes suppressions des contrôles douaniers aux postes fixes dans le cadre de la mise en vigueur des dispositions de l'Acte unique sur les marchandises.

C. POUR L'EUROPE COMMUNAUTAIRE

Dans ce contexte très incertain, la procédure contentieuse «de recours en manquement», engagée sur la base de l'article 175 du traité de Rome par le Président du Parlement européen devant la Cour de Justice des Communautés européennes à l'encontre de la Commission dans le but d'obtenir l'abolition des contrôles de personnes aux frontières internes en application de l'article 7A du traité, paraît surréaliste.

Il en est de même du dépôt précipité, par la Commission européenne, le 10 décembre 1993, dans une communication au Conseil et au Parlement européen, d'une proposition de décision, fondée sur l'article K3 du traité de Maastricht, établissant la convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, et d'une proposition de règlement, fondée sur l'article 100C du traité déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres.

Si la communautarisation des affaires intérieures est envisageable dans son principe, il n'en reste pas moins que, **dans les domaines sensibles que sont la sécurité des personnes et des biens, on doit s'assurer que toutes les précautions politiques et pratiques seront prises**, précautions qui, précisément, étaient définies dans la convention d'application de Schengen. La Convention a ainsi établi le principe d'une politique commune des visas, l'instruction consulaire commune, une coopération consulaire locale, un régime de droit unifié pour l'octroi des visas et, à tout le moins, une harmonisation des droits suffisante, un mécanisme de consultation des autorités centrales à l'égard des demandes de visas émanant de pays sensibles.

L'orientation que vient de prendre la Commission prévoit un système de reconnaissance mutuelle, par les Etats membres, des visas accordés par chacun d'eux. On retrouve là un système identique à celui retenu pour les marchandises dans le cadre du Marché Unique. Mais les personnes ne sont pas des marchandises et il y aurait de grands risques, au regard des opinions, à s'engager dans cette voie !

Le blocage de Schengen, pour au minimum un an, crée un vide juridique et technique majeur. La Commission européenne s'empresse de le remplir en proposant une décision et un règlement qui conduirait à brûler les étapes. Cette procédure aurait pour conséquence de tirer un trait sur les précautions contenues dans les accords de Schengen. On alignerait, enfin, diraient certains, les procédures concernant la circulation des personnes sur celles qui régissent les marchandises. En définitive, on effacerait la démarche «hérétique» de Schengen avant qu'elle n'ait jamais pu fonctionner. Dans cette longue et sourde querelle, la doctrine retrouverait ses droits. L'hérésie serait enfin éradiquée ! Le Conseil des ministres de l'Union serait bien avisé en ne cédant pas à ces tentations.

Les conséquences du blocage de la convention de Schengen sont sérieuses, tant au plan national qu'euro péen. Les signaux statistiques en matière d'immigration illégale impliquent des mesures communes qui, si la paralysie de Schengen se confirmait, pourraient conduire à une accélération de la mise en place des procédures du troisième pilier intergouvernemental du traité sur l'Union européenne. Dans ce cas, des précautions particulières devraient être prises afin que la Commission ne cherche pas à communautariser des matières qui, pour l'heure et compte tenu des circonstances, doivent rester de la responsabilité des Etats.

III. LES LEÇONS A TIRER POUR L'AVENIR

Grâce à ses trente et un mois d'activité sur le dossier Schengen, qui a impliqué vingt-trois réunions de travail d'une durée totale de plus de soixante-quinze heures, avec l'audition de vingt-huit ministres ou hauts fonctionnaires, dix missions à l'étranger, la confection de dix-huit dossiers d'information d'un volume de près de 1500 pages, la réalisation d'un document audio-visuel et la constitution d'une banque de données d'articles de presse (dont l'essentiel est fourni dans le tome II du rapport), le Sénat est en état de tirer quelques leçons de cette expérience inédite, qui, de ce point de vue, aura réellement été «un laboratoire», non seulement de la libre circulation des personnes en Europe, comme le disaient les ministres et les diplomates en 1991, mais aussi de ce que peut être un contrôle démocratique réel de l'Europe des citoyens.

Ces leçons sont au nombre de cinq.

A. EVITER LA DILUTION TECHNOCRATIQUE DES RESPONSABILITÉS

La commission de contrôle a déjà souligné dans son rapport de 1991, en présentant l'organigramme de «la nébuleuse Schengen», qu'il est difficile d'identifier les responsables des politiques engagées sans concertation préalable, ni avec les opinions, ni avec les Parlements. Cette dilution a été fatale au S.I.S.. **L'échec du système d'information Schengen est moins un échec de la technique qu'un échec d'une organisation.** Entre les experts nationaux, le Groupe technique permanent, les consultants extérieurs, les sociétés d'informatique, le Groupe central de négociation, le Comité des Ministres, l'information, ou a mal circulé, ou a été déficiente, ou a été mal traitée. De ce point de vue, la responsabilité est collective et ne doit être imputée pas plus à un Etat, qu'à une société ou un négociateur. **C'est le système dans son ensemble qui doit faire l'objet d'une révision.**

Pour autant une solution communautaire aurait-elle été plus efficace ? On peut en douter. On doit en effet constater que le petit frère du système d'information Schengen, communautaire celui-là, et placé, lui, sous la responsabilité de la Commission

européenne puisque, entrant dans le domaine communautaire, le **Système Informatique Douanier (S.I.D.)**, n'a pas mieux réussi ; après cinq années d'études et de tests, le système reste très insuffisant ; simple messagerie entre la Commission et les services douaniers des Etats-membres, il ne comporte pas de fichiers consultables en temps réel, ni de données nominatives sur les trafiquants et les personnes suspectes ; les postes douaniers n'y sont pas directement reliés ; un seul terminal par Etat en permet l'usage.

Plus grave, la Commission n'est pas en mesure de fournir avec précision le suivi statistique des flux commerciaux à l'intérieur du **Marché Unique**, ni de fournir un état des importations extérieures pour un produit déterminé, ce qui va causer certaines difficultés, notamment en matière textile pour l'application de l'accord multifibres, ou dans le domaine du bois et de la pâte à papier pour le suivi et la mesure des importations en provenance des pays scandinaves. On n'ose aborder non plus les problèmes posés par la lutte contre la fraude à la T.V.A. communautaire, qui semble bien avoir mis en mouvement des organisations criminelles transfrontières redoutables ...

B. RENFORCER L'AUTORITÉ POLITIQUE DU CONSEIL ET RECENTRER SCHENGEN SUR LE TROISIEME PILIER «AFFAIRES INTERIEURES ET JUSTICE»

Le troisième pilier intergouvernemental «Affaires intérieures et justice» du traité sur l'Union européenne pourrait suppléer, sous conditions, la déficience de Schengen. Mais la régulation des échanges de personnes continuera à relever d'accords internationaux au demeurant très artificiels. Les principes du droit interne continueront de s'appliquer. Les deux réunions ministérielles semestrielles seront bien peu de choses pour assurer cette régulation.

C'est en fait l'autorité politique qui manque le plus pour traduire la volonté des Etats et pour mettre en oeuvre, de manière harmonisée et centralisée, les politiques communes qu'impliqueraient les défis actuels de sécurité. Réaliser la libre circulation des personnes sans cette volonté politique pourrait conduire à de graves mécomptes. Une décision de la Cour de Justice

ne remplacera jamais les procédures pratiques qui n'auront pas été mises en place en matière policière ou douanière.

Le Conseil doit être renforcé dans ses structures. Les ministres de l'Intérieur ne pourront réellement engager les actions concrètes, telles qu'elles sont définies par la convention de Schengen, qu'en s'appuyant sur des moyens communs dont ne disposent, à l'heure actuelle, ni le Conseil, ni d'ailleurs la Commission. L'accélération du troisième pilier «Affaires intérieures et Justice» permettrait le recentrage de Schengen dans le cadre de la coopération commune intergouvernementale (articles K1 à K9 du traité de Maastricht) et une sortie de crise dans ces matières. D'ailleurs, le fait que l'acquis des travaux du groupe TREVI ait été intégré dans cette coopération par le premier Conseil des ministres de l'Intérieur des 29 et 30 novembre 1993, à Bruxelles, confirme l'existence d'une voie possible d'examen et de décision pour les matières couvertes par la convention de Schengen.

C. PRENDRE DES MESURES INTERMEDIAIRES

Il demeure que le renforcement des équipes auprès du Conseil demandera du temps. La Commission n'y sera pas obligatoirement favorable. La situation aux frontières ne s'améliorera pas. Les systèmes de contrôle existants continueront d'évoluer selon leur propre tendance centrifuge et avec leur logique interne. Des mesures intermédiaires semblent s'imposer.

On peut citer :

- a) Le S.I.S., dont les aménagements doivent se poursuivre sans la moindre faiblesse. **Le pire serait, à cet égard, de considérer que le système doit être abandonné. Sans concentration des données informatisées, il ne peut y avoir de sécurité en Europe ;**

- b) **La convention signée à Dublin doit être rapidement ratifiée par les Etats parties à Schengen. Elle remplacera les dispositions prévues dans la Convention concernant**

le traitement des demandes d'asile répétitives, présentées dans les divers Etats ;

- c). **Le contrôle des personnes aux frontières intérieures doit être maintenu ;**

- d) **le contrôle des passagers dans les aéroports doit être assoupli pour les ressortissants de la Communauté européenne : pourquoi, par exemple, ne pas offrir aux hommes d'affaires qui fréquentent régulièrement certains aéroports en Europe, sous réserve d'une déclaration volontaire et enregistrée dans un fichier, un système de reconnaissance automatisé d'identité leur permettant d'éviter les contrôles manuels ? Ces moyens techniques existent. Les principaux aéroports européens pourraient en être dotés ; ils offriraient alors un service apprécié de leur clientèle et participeraient au renforcement de la sécurité en Europe.**

D. METTRE EN PLACE UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

Les politiques communes ne seront ressenties comme légitimes par les citoyens de l'Europe qu'à partir du moment où le contrôle démocratique de ce domaine sera effectif.

Or les Parlements nationaux, comme le Parlement européen d'ailleurs, ont été tenus à l'écart des négociations des accords de Schengen, des travaux du groupe Ad hoc «immigration», puis de ceux du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (C.I.R.E.A.), de ceux du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (C.I.R.E.F.I.), comme ils le sont maintenant des travaux du Comité créé par l'article K4 du traité sur l'Union européenne.

La mission d'information du Sénat avait déjà eu l'occasion de souligner cette carence dans son précédent rapport n° 384 du 23 juin 1993 (page 62). Aucune amélioration n'ayant été constatée depuis, elle attire l'attention des commissions du

Parlement ainsi que des délégations parlementaires pour les Communautés européennes, pour que les multiples engagements pris par les gouvernements successifs soient honorés.

Transparence et contrôle démocratique sont indispensables pour créer une volonté politique européenne qui permettrait de faire face à la grande criminalité transfrontière, aux trafiquants de drogues, aux organisateurs de filières d'immigration clandestine, aux bénéficiaires des circuits de détournement des fonds communautaires. Sans le soutien d'une opinion correctement informée, les réunions bruxelloises continueront à être des lieux peu efficaces devant à l'urgence de la situation.

E. EVITER LES EFFETS D'ANNONCE INTEMPESTIFS

Les annonces médiatisées lors des réunions du Conseil européen ou des conseils ministériels, non suivies d'applications pratiques, nuisent à la construction européenne.

Les trois reports successifs de la mise en vigueur de la convention d'application des accords de Schengen auront de ce point de vue été emblématiques ; ils ne peuvent que semer le doute dans l'esprit des citoyens européens sur la capacité des institutions de l'Europe à réaliser les objectifs affichés. L'habileté d'un communiqué de presse ne peut remplacer le constat d'une réalité affligeante.

La sagesse voudrait que l'opinion soit honnêtement informée, car elle est suffisamment mûre pour juger, par elle-même, des résultats obtenus, du chemin qui reste à parcourir et des difficultés de la tâche.

L'Europe pourrait alors vraiment se rendre plus proche des citoyens.

L'échec du laboratoire de la libre circulation des personnes qu'est Schengen est rude.

Il ne servirait à rien d'épiloguer sur les responsabilités qui sont à l'origine de cette situation déplorable. Chaque Etat a sa part d'erreurs. La Commission européenne n'a pas mieux réussi dans le domaine des marchandises.

Personne ne peut donc se réjouir de ce constat accablant.

Personne ne peut non plus s'en contenter, ni les promoteurs de Schengen, ni ses détracteurs. Car il n'y a pas à l'heure actuelle de solution alternative. La solution nationale n'existe plus à l'heure des transports rapides et de la mondialisation des échanges. La solution communautaire n'existe pas encore.

Le traité sur l'Union européenne offre peut-être un recours dans le cadre du troisième pilier «Affaires intérieures et Justice». Mais celui-ci reste à bâtir et sa légitimité n'est pas encore assurée faute de transparence et de démocratie.

La gravité de la situation n'autorise plus les communiqués triomphalistes. Des efforts s'imposent pour rattraper le temps perdu et pour recréer les conditions de la sécurité intérieure en Europe.

Le désarmement policier aux frontières intérieures ne peut se poursuivre tant que le SIS ne sera pas en place. Les conclusions du rapport complémentaire des experts attendu dans les prochains mois seront décisives. S'il fallait accepter un nouveau délai de trois ans pour réaliser un autre système à partir d'une architecture nouvelle et notamment en raison de l'abandon de la norme X 400, le Conseil devrait alors prendre de nouvelles décisions politiques afin de ne pas laisser l'Europe sans un dispositif de sécurité.

ANNEXE 1
NOTE DU GROUPE PERMANENT SIS
AU COMITÉ D'ORIENTATION SIS DU 28 FÉVRIER 1991
SUR LE CHOIX DU PROGRAMME DE COMMUNICATION

JAV/GD

S C H E N G E N

Groupe de travail permanent
Système d'information Schengen

Bruxelles, le 28 février 1991
SCH/I-SIS (91) 17 rév.
Traduction (Or. N)

Note du Groupe de travail permanent "SIS" au Comité d'orientation "SIS"

concerne : choix du programme de communication

Lors de la réunion du Groupe de travail permanent "SIS", deux possibilités de communication entre les parties nationales (N.SIS) et la fonction de support technique (C.SIS) ont été étudiées :

- A. protocole applicatif basé sur X-400
- B. protocole applicatif basé sur la session (couche 5 du modèle ISO)

Le Groupe de travail permanent n'a pas pu se mettre d'accord sur le choix entre les deux possibilités.

Les points de vue sont les suivants :

- Allemagne : opte pour un protocole basé sur X-400
- France : opte pour un protocole basé sur la couche 5
- Italie : opte pour un protocole basé sur le X-400
- Belgique : opte pour un protocole basé sur la couche 5
- Pays-Bas : opte pour un protocole basé sur X-400
- Luxembourg : absent
- Portugal et Espagne : n'ont pas encore arrêté leur point de vue.

Pour la poursuite des travaux et la réalisation du projet SIS, il est nécessaire qu'une décision soit prise au sein du Comité d'orientation "SIS" au plus tard lors de sa réunion du 11 mars 1991, au risque d'entraîner un retard dans la planification.

Les deux options sont techniquement réalisables et sont fondées sur des normes européennes.

Il semble que des considérations non seulement techniques mais aussi politiques doivent être prises en considération, dont notamment :

- la recommandation CE d'utiliser des profils européens de communication ;
- les recommandations nationales d'utiliser certaines normes.

Par conséquent, le Comité d'orientation "SIS" est invité à décider de l'option à adopter.

Aux fins de fournir au Comité d'orientation les éléments devant étayer sa décision, le Groupe de travail permanent a défini les avantages et inconvénients techniques suivants de chaque option.

Ad A Protocole applicatif basé sur X-400

avantages :

- programme normalisé
- possibilités d'évolution du produit fournies par les fournisseurs
- pérennité
- techniquement utilisable pour l'échange de messages entre SIRENE (pas au cours de la première phase du projet)
- intégration relativement simple d'un nouveau pays ¹.

Inconvénients :

- à l'avenir il sera nécessaire d'étudier les conséquences de l'utilisation du X-400 sur les messages échangés par l'intermédiaire de SIRENE ².
- limitation des possibilités de routage au cours de la première phase du projet pour l'envoi des mises à jour des N.SIS au C.SIS et du C.SIS aux N.SIS
- coût plus élevé (selon les experts CEN/CENELEC, jusqu'à 50 % du coût qui a été estimé pour le développement du logiciel pour la partie communication du SIS; soit FF 6 millions)
- le produit de chaque fournisseur doit être soumis à des tests de conformité et d'interopérabilité (cf. CEE/87/95 : la déclaration officielle attestant que les tests de conformité européenne ont été exécutés doit être fournie par chaque fournisseur) ³.
- modifications au programme d'application actuel proposé par la délégation française (retard dans la réalisation du projet)
- coût élevé pour l'overhead, notamment du fait de la non-utilisation de toutes les fonctions
- développement d'un logiciel pour des interfaces qui ne sont pas encore l'objet de normalisation
- coûts opérationnels pour la gestion d'un réseau X-400 dans des centres informatiques sans applications X-400 existantes (C.SIS, Belgique, France, ...).

¹ France : l'intégration peut toutefois susciter des difficultés plus grandes pour les pays qui utilisent des ordinateurs qui ne peuvent pas traiter le X-400

² La France est d'avis, en premier lieu, que l'architecture fonctionnelle du SIS ne peut pas être modifiée par une quelconque nouvelle option technique et, en second lieu, qu'il découle de l'interprétation de l'art. 118 de la Convention d'application Schengen et de l'étude de faisabilité de novembre 1988 que l'identité et l'authenticité de l'auteur d'une mise à jour doivent être garanties pour que sa qualité de propriétaire des données puisse être vérifiée.

³ Pays-Bas : réserve

Ad B Protocole applicatif basé sur la session (couche 5-ISO)

avantages :

- programme normalisé jusqu'à la couche 5 comprise
- moins de risques de développement futur pour le programme, pour la couche 5
- performances optimales (coût moindre pour l'overhead)
- sous l'angle du traitement de données, la meilleure option technique
- la planification du projet est plus complète
- moins de risques pour le développement ⁴.
- ne dépasse pas les coûts estimés de FF 6 millions

inconvénients :

- impossibilité d'utiliser cette option pour un système de messagerie (poste électronique) (n'est pas prescrit par la Convention d'application Schengen)
- maintenance

⁴ Pays-Bas : pas d'accord

ANNEXE 2

**EXTRAIT DU PROCÈS VERBAL
DU COMITÉ D'ORIENTATION SIS DU 11 MARS 1991
SUR LE CHOIX DU PROTOCOLE DE COMMUNICATION**

Eu égard aux décisions susvisées, la délégation française examinera sur le plan interne si le financement pose encore d'autres problèmes. Le Groupe de travail permanent prendra connaissance des constatations faites par la France et y consacrerá éventuellement un débat. S'il apparaît que des problèmes non encore éclaircis subsistent, il conviendra de faire rapport au Comité d'orientation.

A la suite d'une remarque faite par la délégation italienne, il est constaté qu'à défaut de ratification, aucun Etat ne dispose d'une base pour la participation aux coûts du C.SIS.

La situation est la même en ce qui concerne la participation aux frais de fonctionnement du Secrétariat général.

4. Liste des autorités ayant un droit d'accès

En réunion, la délégation italienne remet la liste des autorités qui ont un droit d'accès (voir annexe 2).

La délégation néerlandaise déclare qu'elle fera parvenir au Secrétariat général un même document dans les quinze jours de cette réunion. La délégation luxembourgeoise établira aussi une liste rapidement.

Le président insiste auprès des autres délégations pour établir rapidement la liste des autorités ayant un droit d'accès.

5. Questions du Groupe de travail permanent "SIS" au Comité d'orientation

Monsieur Matschak, président du Groupe de travail permanent, fait rapport sur les travaux récents (voir aussi doc. SCH/I-SIS (91) 17 rév. et 19 en annexes 3 et 4).

a. protocole de communication

Le Comité d'orientation examine longuement la question du choix du protocole de communication : soit un protocole basé sur couche, soit un protocole basé sur X-400.

Le Groupe de travail permanent demande, par sa note SCH/I-SIS (91) 17 rév. (voir annexe 3) que le Comité d'orientation prenne position, notamment parce que des arguments autres que purement techniques semblent jouer un rôle.

Les délégations maintiennent le point de vue qu'elles avaient adopté au sein du Groupe de travail permanent (voir la note en question) : Les délégations allemande, néerlandaise, luxembourgeoise, italienne et portugaise sont en faveur du protocole X-400, les délégations française et belge sont en faveur du protocole basé sur couche. La délégation espagnole déclare pouvoir se rallier à chacune des deux solutions.

Les arguments avancés en faveur d'un protocole basé sur X-400 sont notamment les suivants :

- Le X-400 offre l'avantage supplémentaire de pouvoir être utilisé pour l'échange de messages entre les SIRENE.

- Le choix du X-400 répond à la Décision du Conseil des CE (87/95/CEE) concernant la normalisation dans le domaine des technologies de l'information et des télécommunications.
- Aux fins de faire face à des problèmes de gestion et de protection de la vie privée que pose la possibilité d'échanger directement des messages entre des systèmes nationaux (risque de disparités entre les divers éléments), des procédures techniques peuvent être décidées au niveau du programme pour empêcher des abus. Par ailleurs, la transmission de données SIS sans passer par le C.SIS ne répond pas à l'intérêt commun des Parties Contractantes à posséder des fichiers identiques et corrects.
- Le X-400 bénéficie d'une grande audience, si bien qu'il est déjà largement expérimenté ; ceci implique notamment des risques de développement minimes et des avantages de coût à long terme, en raison de l'application d'une solution correspondant aux normes et, partant, du l'échelle d'utilisation. Par ailleurs, l'entretien est garanti par le fournisseur.

Les arguments avancés en faveur du protocole basé sur couche sont notamment les suivants :

- Le noyau du X-400 se compose de la session (couche 5-ISO), et contient la fonction de messagerie. Cette fonction n'est pas souhaitable sous l'angle de la protection de la vie privée ; si l'on bloque la fonction (pour rencontrer cette objection), seule la session est en fait utilisée. Le protocole de session n'offre pas pareils inconvénients.
- L'échange d'informations par les SIRENE concerne surtout l'échange de documents ; un système de messagerie électronique (X-400) n'est pas la solution adéquate à cet effet.
- Pour les deux solutions, il convient de développer un protocole : le X-400 est toutefois moins standardisé que le protocole de session.
- des applications spéciales en X-400 ont été développées par exemple pour les messageries électroniques, qui ne sont pas pertinentes pour le SIS.
- Le choix de l'un ou l'autre protocole sur la base de la Décision 87/95/CEE est assorti de conditions, notamment répondre aux besoins des utilisateurs, l'existence d'une application spécifique (comme messagerie électronique), l'existence de programmes de test et le maintien des investissements effectués. Sur la base de ces conditions, le choix du X-400 n'est pas plus évident que celui du protocole de session.

La délégation belge fait remarquer que plusieurs arguments sont en faveur du protocole basé sur couche 5 - ISO. Elle a toutefois l'impression que, lors des discussions, des arguments autres que techniques jouaient un rôle. Si l'on opte pour le X-400 et que l'avenir démontre que des problèmes se posent, le reproche ne pourra pas en être fait aux techniciens.

La délégation française craint que les marques d'ordinateurs ne puissent pas toutes satisfaire aux normes européennes (CEN/CENELEC). La délégation néerlandaise fait toutefois remarquer qu'il est appartient à chaque Etat de se conformer à ces normes ; si chaque Etat s'engage à respecter les normes, quel que soit le système d'ordinateur choisi, il y a suffisamment de garanties.

La délégation allemande répète que le protocole X-400 est la solution qui a le plus d'avenir et qu'il pourra aussi être utilisé pour des projets futurs dans le cadre des Douze.

Eu égard à l'impossibilité de prendre une décision, il est convenu de soumettre la question au Groupe central.

ANNEXE 3

**EXTRAIT DU COMPTE RENDU
DU COMITÉ D'ORIENTATION SIS DU 11 MARS 1991**

COMPTE-RENDU DU COMITE D'ORIENTATION SIS DU 11 MARS 1991

4 - Liste des autorités compétentes autorisées à interroger le S.I.S.

Les études engagées par les parties contractantes sur ce sujet, n'étant pas toutes terminées, la présidence allemande a reporté à une réunion ultérieure l'examen de ce dossier en insistant sur l'importance qu'il y avait à régler cette question rapidement.

5 - Questions soulevées par le groupe de travail permanent

A/ Le protocole de communication

Après un tour de table il est apparu que les positions à l'égard des deux protocoles de communication en discussion sont les suivantes :

- Pour le protocole de session OSI :

- FRANCE : la délégation française s'est basée notamment sur les difficultés techniques de mise en oeuvre du X.400, sur son coût et surtout sur le problème de la protection des données pour appuyer son option ferme en faveur du protocole de session OSI.
- BELGIQUE : la délégation belge a explicité son choix par des raisons essentiellement techniques. Elle a annoncé qu'elle s'en tenait pour le moment à l'avis de ses experts. Dans l'éventualité où, pour débloquer la situation, elle serait amenée à opter pour le X.400 contre les conclusions de ses experts, elle tenait à ce qu'il soit officiellement acté, que la responsabilité de ces derniers ne puisse être engagée en cas de problèmes techniques soulevés par l'utilisation du X.400.

- Pour le protocole X.400

- République Fédérale d'Allemagne
- Pays-Bas
- Italie
- Luxembourg

En leur qualité d'observateurs, les délégations espagnole et portugaise ont précisé qu'elles ne pouvaient prendre actuellement position mais qu'elles adopteraient le choix qui serait fait.

Aucun consensus sur ce point n'ayant été dégagé et ce malgré l'insistance de la présidence allemande pour faire revenir la France et la Belgique sur leur décision, il a été décidé de saisir le groupe central de négociation sur ce point.

ANNEXE 4

**NOTE DU GROUPE DE TRAVAIL PERMANENT SIS
AU COMITÉ D'ORIENTATION DU 8 OCTOBRE 1991
RELATIVE AU CHOIX DE LA SOCIÉTÉ CHARGÉE
DE LA RÉALISATION DU SIS**

Groupe de travail permanent
Système d'Information Schengen

Bruxelles, le 3 octobre 1991
SCH/I-SIS (91) 56 rév.
Traduction : orig. : NL

Note du Groupe de Travail permanent "SIS"
au Comité d'orientation SIS

Durant sa réunion du 30 septembre et des 1er et 2 octobre 1991, le Groupe de Travail permanent "SIS" a examiné les projets déposés par les entreprises-candidates pour la construction du C.SIS, de l'User Agent commun et de l'intégration du C.SIS et des N.SIS (pour de plus amples détails, voir le rapport d'évaluation en annexe 1).

Les cinq entreprises ci-dessous avaient déposé des projets :

- Arthur Andersen & Cie
- Sema Group
- Sligos
- Cap Sesa Tertiaire
- CISI

Avant le début de la réunion, CISI a annoncé son retrait de la consultation du fait de la faiblesse de sa proposition.

Les autres sociétés ont été classées selon la qualité de leur proposition. Les principaux critères de sélection furent:

- La conception du logiciel applicatif.
- La maîtrise de la technologie X.400,
- La proposition financière.

Les projets de Cap Sesa Tertiaire et de Sligos ont été jugés insuffisants en vertu des critères techniques et plus particulièrement en fonction d'une maîtrise insuffisante de la technologie X.400. En outre, le prix de ces projets excédait les frais calculés par le Groupe de Travail permanent.

Sema Group et Arthur Andersen & Cie ont pour leur part présenté des propositions cohérentes et réalistes.

L'analyse détaillée des projets a permis de constater que le projet de Sema Group présentait des inconvénients par rapport à celui d'Arthur Andersen & Cie, au niveau du planning, de la conception de l'application et du prix.

Aussi le Groupe de Travail permanent s'est-il déclaré à l'unanimité en faveur du projet d'Arthur Andersen & Cie, étant donné sa qualité et le caractère complet de son développement; il recommande à la Commission d'experts "SIS" d'entériner ce choix et de le présenter pour approbation au Groupe Central (voir annexe 2).

2 - REMINDER OF THE CONDITIONS GOVERNING THE CALL FOR TENDER

The goal of this call for tender is to select a company for the realization and the project management of:

- the Schengen Central Information System (C.SIS),
- a portable interface for the Schengen National Information Systems (UA N.SIS),
- the interoperability tests between N.SIS and C.SIS,
- the integration of N.SIS and C.SIS.

2.1 - Previous studies

This call for tender is following a general SIS study and a detailed C.SIS study:

1988 : realization by the PWP of a feasibility study. This study was approved by the Ministers.

June 19, 1990 : signature of the Schengen Convention by 5 countries (France, Germany, Netherlands, Belgium and Luxemburg) and decision to realise the SIS. France will host the C.SIS and is mandated to sign contracts for the realization of C.SIS.

June - August 1990 : restrictive call for tender for the study of C.SIS.

September 1990 - February 1991 : functional study of C.SIS done by the French company CAP SESA TERTIAIRE. General study of SIS (data,...) done by PWP.

November 1990 : signature of the Schengen Convention by Italy.

January 1991 - April 1991 : audit done by the Dutch company BAKKENIST, and decision to take the protocol X.400 instead of FTAM for the communication between N.SIS and C.SIS.

April 1991 - July 1991 : realization of a complementary study on the X.400 part by the French company JDC.

June 1991 : signature of the Schengen Convention by Portugal and Spain.

2.2 - Call for tender schedule

The procedure for this restrictive call for tender is as follows :

October 18, 1990 : publication of the call for tender in the French official newspaper (BOAMP) and the European one (OJEC).

November 22, 1990 : opening of the 47 candidatures.

December 5, 1990 : selection of the candidates by the PWP.

May 24, 1991 : sending to the candidates of a request for security guarantees concerning the call for tender documents.

July 5, 1991 : sending of the specifications to the 14 selected candidates.

July 26, 1991 : meeting with the PWP and the candidates. Answers by the PWP to the candidates to their written questions. The answers are included as complement to the specifications.

September 10, 1991 : opening of the bids.

September 30, 1991 : presentation of candidates, except CISI, that informed the Ministère l'Intérieur by letter (see annex) that it refrained from further participation in the call for tender.

2.3 - Selection criteria

The proposals were analysed on basis of the following criteria. This grid was used for writing the framework of answers that was imposed on the candidates and was laid down in a specific part of the specifications named RPC (Specific Consultation Regulations).

- Image of the candidates
- Comparative analysis of the technical proposals
 - Understanding of the project
 - General design of the system
 - Organization of the project and the team
 - Management of the work
 - Services to be provided '(excepted X.400 services)
 - Hardware
 - Software packages
 - Application software
 - Maintenance
 - Training
 - X.400 proposals
- Financial, and contractual analysis
 - Respect of the contractual clauses
 - Hardware and basic software cost
 - Application software cost
 - Cost and human resources of the sub-lots
 - Minimum cost for the integration of 5 N.SIS (firm part)
 - Minimum cost for the integration of 8 N.SIS (optional part)
 - Other costs
- Planning analysis
 - General schedule
 - Detailed schedule of system implementation
 - Schedule for the Strasbourg operation centre
 - N.SIS Schedule
- Risk analysis

* * *

ANNEXE 5

**NOTE DU GROUPE DE TRAVAIL PERMANENT SIS
AU PRÉSIDENT DU GROUPE CENTRAL DE NÉGOCIATION
TRANSMISE PAR LE REPRÉSENTANT
DU GROUPE CENTRAL
AUPRÈS DU GROUPE DE TRAVAIL PERMANENT SIS
DU 7 NOVEMBRE 1991**

Groupe de travail permanent
Système d'Information Schengen

Bruxelles, le 7 novembre 1991
SCH/I-SIS (91) 60
Traduction: Orig/EN

Note du Groupe de Travail Permanent "SIS" au Président
du Groupe Central transmise par le représentant du Groupe central
auprès du Groupe de Travail Permanent "SIS"

Au cours de la réunion des 5 et 6 novembre 1991, Le Groupe de Travail Permanent "SIS" (GTP) a examiné les conclusions de la réunion du Groupe Central du 25 octobre 1991.

Le GTP a constaté que le Groupe Central ne s'est pas prononcé sur le choix de l'entreprise qui sera chargée de réaliser le C.SIS.

A ce propos, le GTP souhaite soumettre une série d'observations au Groupe Central:

1. Aspects relatifs au calendrier

a. signature du contrat

La signature officielle du contrat entre l'entreprise sur laquelle le choix définitif se portera et le Ministère de l'Intérieur français interviendra au plus tôt six semaines après la sélection de l'entreprise par les Parties Contractantes Schengen.

Et cela à condition que le choix de l'entreprise se porte sur Arthur Andersen. En effet, si le Groupe Central optait pour une autre entreprise, la procédure d'appel d'offres risquerait d'être annulée, ce qui entraînerait un retard supplémentaire.

b. calendrier de réalisation des N.SIS

En raison de l'ajournement de la décision précitée, la date initiale de réalisation du SIS sera également reportée. Dans l'hypothèse, réaliste, d'un point de vue technique, où le C.SIS pourrait être réalisé dans un délai de 15 mois, le SIS pourrait être mis en exploitation 15 mois + 6 semaines après la sélection définitive de l'entreprise. Toutefois, ce calendrier n'est garanti que si le choix se porte sur Arthur Andersen. Comme la réalisation des projets N.SIS est prévue au 1er mars 1993, tout retard dans le projet de réalisation du SIS entraînerait des coûts supplémentaires à charge de toutes les Parties Contractantes.

c. calendrier de réalisation du C.SIS

Le Ministère de l'Intérieur français a, en vue de l'entrée en fonction du SIS au 1er mars 1993, déjà recruté le personnel du C.SIS à Strasbourg. Or, en raison du report de la décision, le personnel se trouvera en chômage technique pendant la durée du retard. Les appointements dudit personnel seront à la charge de toutes les Parties Contractantes.

2. Responsabilité pour les retards éventuels

A l'origine, le GTP était chargé de mener à bien le projet SIS dans la perspective de sa réalisation d'ici fin 1992. La difficulté dans le choix du protocole de communication, a provoqué le report de la date de mise en exploitation du SIS au 1er mars 1993, en supposant que la signature du contrat précité, serait intervenue au 1er décembre 1991. Etant donné que cette supposition s'avère inexacte, le GTP estime qu'il ne peut en aucun cas être tenu responsable de ce nouveau retard ni, par conséquent, de la non réalisation du SIS au 1er mars 1993.

En raison du retard également pris dans la réalisation de l'interface de communication commune (User Agent commun), l'intégration progressive et anticipée de 2 N.SIS (le N.SIS allemand et un second N.SIS) au C.SIS n'est plus possible.

En tout état de cause, le GTP relève qu'à l'exception du N.SIS allemand, aucun autre N.SIS n'aurait pu être opérationnel en septembre 1992 pour les tests.

3. Conclusion

Le Groupe Central a déclaré que la mise en exploitation partielle du SIS d'ici fin 1992, constituait son objectif politique.

Le GTP considère qu'en raison du retard dans le choix définitif de l'entreprise chargée de la réalisation du C.SIS, il est totalement exclu que la mise en fonctionnement du SIS puisse intervenir au 1er mars 1993, tel qu'initialement prévu.

Compte tenu de ces considérations, le GTP invite le Groupe Central à prendre sans délai, les décisions appropriées afin que les retards enregistrés soient le plus limités possible, retards dont le GTP estime ne pas porter la responsabilité.

ANNEXE 6

**EXTRAIT DU COMPTE RENDU
DE LA RÉUNION DES MINISTRES
ET SECRÉTAIRES D'ÉTAT SCHENGEN
TENUE LE 18 DÉCEMBRE 1991 À ROME
SUR LA RÉALISATION DU SIS**

Wvdr/NR

SCHENGEN

FR

Ministres et Secrétaires d'Etat

Bruxelles, le 20 décembre 1991

SCH/M (91) PV 2

Annexes : 2

Traduction/Or:NL

PROJET

(Approuvé par la Présidence italienne)

Compte-rendu de la réunion des Ministres et Secrétaires d'Etat tenue le 18 décembre 1991 à Rome

Points traités

1. Approbation du projet d'ordre du jour, doc. SCH/M (91) OJ 2
2. Décision sur l'octroi du statut d'observateur à la République hellénique
3. a. Approbation des conclusions de la réunion des Ministres et Secrétaires d'Etat qui s'est tenue le 25 juin 1991 à Bonn, doc. SCH/M (91) PV 1
b. Prise de connaissance des conclusions de la réunion du Groupe central tenue le 4 décembre 1991 à Bruxelles, doc. SCH/C (91) PV 8
4. a. Construction du SIS, doc. SCH/C (91) PV 8 ; SCH/C (91) 70 ; SCH/I-OR.SIS (91) 36 + Annexe
b. Financement de la construction et de l'installation du SIS, doc. SCH/I-Or.SIS (91) 26 révisé ; SCH/C (91) 64
5. a. Synthèse des activités des Groupes de travail I, II, III et IV, document de la Présidence, doc. SCH/Front (91) 61 déf ; SCH/III (91) 12 + Annexe
b. Contacts avec des Etats tiers (membres CE et non-membres de la CE): évaluation et compte-rendu
6. Approbation du budget 1992, doc. L (91) 59, rév. ; SCH/CAP (91) 9, 2ème rév. ; SCH/CAP (91) 12, Corr. ; SCH/C (91) 69
7. Approbation du Règlement administratif et du Règlement financier entre les partenaires Schengen et le Secrétariat général de l'Union économique Benelux, doc. L (91) 62 rév. ; L (91) 66 rév.
8. Régime linguistique de la procédure SIRENE, doc. SCH/I-OR.SIS (91) 33
9. Proposition de décisions des Ministres et Secrétaires d'Etat concernant le secteur "Douanes et circulation des marchandises" (doc. SCH/C (91) 67 + SCH/C (91) 63 ; SG/COORD (91) 220 + SCH/IV/Cocom (91) 19, 2ème rév.)
10. Communiqué de presse
11. Divers

4.a Réalisation du SIS (doc. SCH/C (91) PV 9 ; SCH/C (91) 70 ; SCH/I-OR.SIS (91) 36 + Annexe

Après une discussion approfondie, les Ministres et Secrétaires d'Etat adoptent la décision suivante:

" Les Etats parties à l'Accord de Schengen recommandent au Ministre français de l'Intérieur d'attribuer le marché de la réalisation du système central d'information Schengen (C.SIS) au groupement SEMA.

Le groupement SEMA devra réduire nettement le montant total de son offre et apporter des améliorations significatives au logiciel d'application. Le C.SIS devra être prêt à fonctionner dès le 1.1.1993.

Le Groupe de travail permanent SIS (GTP) est mandaté pour vérifier ces trois points. Le prix retenu pour le projet après discussion entre le GTP et le groupement SEMA sera considéré comme ferme et définitif."

A l'issue d'une discussion sur les aspects juridiques relatifs à la procédure suivie et aux conséquences financières éventuelles de celle-ci, les Ministres et Secrétaires d'Etat adoptent le texte suivant:

"Les Ministres et Secrétaires d'Etat constatent que les procédures de passation des marchés ont été respectées, écartant ainsi le risque de recours. Les Ministres et Secrétaires d'Etat seront tenus informés des conditions de la mise en oeuvre et se prononceront sur toute difficulté éventuelle."

A l'issue d'une discussion sur la date de mise en fonctionnement du SIS, le texte suivant est adopté:

"Les Etats parties déclarent que la date du 1.1.1993 mentionnée dans la décision sur le C.SIS, ne comporte aucune obligation pour les Etats membres en ce qui concerne la réalisation de leur N.SIS.

Toutefois les Etats parties s'efforceront, dans le cadre des possibilités existantes, de rendre leur N.SIS opérationnel dans les meilleurs délais."

b. Financement de la construction et de l'installation du SIS, doc. SCH/OR.SIS (91) 26 révisé ; SCH/C (91) 64

Les Ministres et Secrétaires d'Etat acceptent le contenu du document SCH/I-OR.SIS (91) 26 rev. Le document intitulé "Etat prévisionnel des dépenses d'installation", daté du 5 septembre 1991, sera annexé à la note précitée et au présent compte-rendu.