

N° 316

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 7 juin 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juin 1995.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne (1) sur la phase initiale d'application des Accords de Schengen.

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldaquès, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, vice-président ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques-Uudin, André Rouvière, secrétaires ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guena, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Guy Penne, Jacques Rocca Serra, René Trégouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

Union européenne. Admission des étrangers - Contrôles de police - Politique migratoire - Sécurité publique - Trafic de stupéfiants - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES PROBLEMES DU SYSTEME D'INFORMATION SCHENGEN	9
<i>A. Le système informatique n'a pas encore été réceptionné.</i>	9
<i>B. Les données à stocker en mémoire ont été sous-estimées.</i>	9
<i>C. Des problèmes de personnel obèrent le bon fonctionnement du système.</i>	10
<i>D. De nombreuses interruptions de télécommunication sont constatées.</i>	11
<i>E. Les Etats n'introduisent pas tous régulièrement leurs données dans le système.</i>	11
II. L'INADAPTATION DES AEROPORTS	13
<i>A. L'aménagement de l'aéroport d'Amsterdam-Schipol</i>	13
<i>B. Les lacunes des contrôles de bagages dans l'ensemble des aéroports Schengen</i>	14
<i>C. Le problème principal est celui du régime de transit international</i>	15
III. LES OBSERVATOIRES DOUANIERS FRONTALIERS	17
<i>A. L'utilité des observatoires douaniers frontaliers.</i>	17
<i>B. La décision du comité exécutif remet en cause l'observatoire frontalier.</i>	18
<i>C. Le maintien des observatoires routiers</i>	18
IV. LES DIFFICULTES PRATIQUES DE LA POLITIQUE COMMUNE DES VISAS	21
<i>A. Le contenu de la politique des visas de la Convention de Schengen</i>	21
<i>B. Les contraintes du visa uniforme</i>	21
<i>C. Les difficultés de la politique commune des visas</i>	22
<i>D. Les besoins d'évolution de la messagerie consulaire</i>	23
V. LES FAILLES DE L'ACTION CONTRE LES TRAFICS DE DROGUES	25
<i>A. La relative efficacité du dispositif d'origine</i>	25
<i>B. La faille néerlandaise</i>	25
<i>C. Les exigences strictes de la Convention en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants</i>	26

VI. LA PRESSION DE L'IMMIGRATION ILLEGALE RESTE FORTE	27
<i>A. La complémentarité entre les services douaniers et policiers semble efficace</i>	27
<i>B. Les limites juridiques de la complémentarité entre la douane et la police</i>	27
<i>C. La pression migratoire reste forte et exige la prudence</i>	28
<i>D. Les difficultés pratiques du contrôle des justificatifs de séjour</i>	29
<i>E. L'inefficacité de la déclaration d'entrée sur le territoire (DET)</i>	30
VII. LES LACÛNES DE LA COOPERATION POLICIERE TRANSFRONTIERE	33
<i>A. La mise en oeuvre du droit de poursuite policier sur le sol des pays limitrophes</i>	33
<i>B. La prise en charge mutuelle d'étrangers non admis entre polices nationales</i>	33
<i>C. L'exercice du droit d'asile</i>	34
VIII. L'ÉVOLUTION DE LA CONVENTION DE SCHENGEN	35
<i>A. La présence de l'Italie et de la Grèce</i>	35
<i>B. Les rapports entre les Etats Schengen et ceux de l'Union nordique</i>	35
<i>C. L'adaptation de la Convention</i>	36
CONCLUSION	39
LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION	41

Mesdames, Messieurs,

La convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières intérieures, signée à Schengen, le 19 juin 1990, est entrée en vigueur au 1er septembre 1993 et a été mise en application le 26 mars 1995 pour sept pays (les Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne, de la République française, de la République portugaise et du Royaume d'Espagne). Cette décision a été prise par le comité exécutif des ministres réuni à Bonn, le 22 décembre 1994. Le décret n° 95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la convention a été imprimé au JORF le 22 mars 1995.

A compter du 26 mars 1995, toutes les dispositions de la Convention s'appliquent dans les relations entre les Etats Schengen, notamment celles concernant :

- la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures, en particulier l'élimination des obstacles et des restrictions à la circulation aux points de passage routiers situés aux frontières intérieures ;
- l'introduction et l'application du régime Schengen dans les aéroports et les ports ;
- la réalisation des contrôles aux frontières extérieures et les mesures destinées à poursuivre l'amélioration de la sécurité des frontières extérieures ;
- la politique commune en matière de visas ;
- la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes ;
- la responsabilité commune en matière d'asile ;

- l'entraide judiciaire internationale.

Entre le 22 décembre 1994 et le 26 mars 1995 s'est déroulée une période dite « préparatoire » au cours de laquelle le comité exécutif a demandé aux Etats qui avaient achevé avec succès les tests du système d'information Schengen (SIS) de renforcer « *les mesures nécessaires en vue de l'application complète du dispositif réglementaire Schengen, notamment dans les domaines de la coopération consulaire, judiciaire et policière ainsi qu'en matière de lutte contre les stupéfiants, et continuer à assurer la formation du personnel sur l'application de ce dispositif... et achever complètement les préparatifs techniques des N.SIS en relation avec le C.SIS et de l'accès des usagers finaux à ce système* ».

Outre la « période préparatoire » du 22 décembre 1994 au 26 mars 1995, le comité exécutif a décidé une « phase initiale » de trois mois à compter du 26 mars 1995, au cours de laquelle « *l'application de la Convention, notamment la suppression des contrôles aux frontières intérieures... relève de la responsabilité de chaque Partie contractante. Les parties contractantes s'informent mutuellement, se concertent - dans la mesure où cela est nécessaire - et travaillent en étroite coopération* ». Le comité exécutif a également décidé la mise en place d'une structure permanente de suivi composée du Groupe central de négociation existant et de ses groupes et sous-groupes de travail. Le Groupe central doit remettre au Comité exécutif un premier « rapport d'expérience » du mois de juin 1995. Ce rapport porte sur le fonctionnement du SIS, l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures, l'efficacité de la lutte contre les stupéfiants et les résultats de la coopération policière et judiciaire.

Selon les termes du communiqué final de la réunion du Comité exécutif de Schengen, tenue à Bruxelles, sous présidence belge, le 28 avril 1995, « *le vaste dispositif Schengen a fait ses preuves au cours du premier mois d'application. Les difficultés apparues concernent des problèmes normaux inhérents à la phase initiale. L'application du niveau de contrôle Schengen a permis, avec le système de recherche commun, d'accroître le nombre d'interpellations depuis le 26 mars 1995. Le Comité Exécutif a manifesté une satisfaction globalement partagée quant à la mise en application de la Convention. Une volonté politique de régler de façon solidaire les problèmes apparus a été exprimée* ».

M. Robert URBAIN, Ministre du Commerce extérieur et des Affaires européennes de Belgique, Président en exercice du Comité exécutif, a présenté, à Bruxelles, le 31 mai 1995, à la Commission des Libertés publiques et des Affaires intérieures du Parlement européen une évaluation des deux premiers mois d'application des Accords de Schengen. Au cours de son intervention, il a estimé que « *Schengen commence à faire ses preuves. Les inévitables problèmes rencontrés durant la phase initiale d'application ont été surmontés ou sont en passe de l'être. L'opinion publique a réagi positivement à la mise en oeuvre de la Convention. L'introduction d'un visa uniforme permettant de se déplacer librement dans sept Etats a été souvent citée comme une mesure particulièrement positive. La suppression du contrôle des personnes au sein de l'Espace Schengen a permis aux*

voyageurs de se rendre compte concrètement des conséquences positives de la Convention. La libre circulation des personnes ne s'est pas traduite par un déficit de sécurité. C'est le contraire qui se produit ; Schengen ne s'est traduit ni par un accroissement de l'immigration clandestine, ni par une augmentation du trafic de stupéfiants. Si Schengen fonctionne c'est parce que c'est une oeuvre collective par laquelle dix Etats ont la volonté politique de défricher l'espace sans frontières intérieures à établir au niveau de l'Union européenne tout entière ».

La Délégation parlementaire du Sénat pour l'Union européenne, dans la ligne des travaux menés antérieurement par la Commission sénatoriale de contrôle des Accords de Schengen, puis de la mission commune d'information Schengen du Sénat, dont le Président était M. Paul MASSON et le rapporteur M. Xavier de VILLEPIN, a cherché à vérifier l'optimisme de M. Robert URBAIN. A cet effet, elle a procédé le 13 juin 1995, avec l'accord de leurs ministres respectifs, à l'audition de cinq fonctionnaires français :

- M. Robert BROUSSARD, directeur central du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) au ministère de l'Intérieur ;

- M. Jean-Paul FAUGÈRE, directeur des libertés publiques et des Affaires juridiques au ministère de l'Intérieur ;

- M. Vendelin HREBLAY, directeur de l'application nationale du Système d'Information Schengen (SIS) au ministère de l'Intérieur ;

- M. Jean-François TERRAL, chef du service des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères ;

- M. Jean-Luc VIALLA, directeur général des douanes.

Ces auditions ont permis de constater que la période initiale d'application des Accords de Schengen n'est pas probante. Des difficultés sérieuses sont apparues dans le fonctionnement du système d'information Schengen (SIS). Les aéroports sont encore inadaptés à la libre circulation des personnes. L'utilité des observatoires douaniers français aux frontières est contestée. La politique commune des visas rencontre certaines difficultés pratiques. Les failles de l'action contre les trafics de drogues sont importantes. La pression de l'immigration illégale reste forte. La coopération policière souffre de lacunes.

Devant ce constat, la délégation du Sénat pour l'Union européenne appelle les gouvernements à la prudence. Une mise en application définitive brusquée ne résoudrait pas, bien au contraire, les problèmes qui se posent et qui sont inévitables, compte tenu de la nature des questions de sécurité publique qui sont soulevées et de la pesanteur des cultures policières nationales. Les difficultés rencontrées ne peuvent trouver leur solution dans des compromis diplomatiques. Les administrations nationales concernées doivent être invitées à poursuivre leurs efforts et les capacités d'action des Etats doivent être préservées. Pour ces raisons, la période initiale devrait être prolongée de six mois.

I. LES PROBLEMES DU SYSTEME D'INFORMATION SCHENGEN

Plusieurs types de problèmes ont été recensés. Ils concernent la réception définitive du système informatique, le sous-dimensionnement de l'espace mémoire des ordinateurs, l'insuffisance de personnels techniques, le manque de fiabilité des télécommunications et le caractère variable de l'alimentation de la base de données par les Etats membres.

A. LE SYSTEME INFORMATIQUE N'A PAS ENCORE ÉTÉ RÉCEPTIONNÉ.

Sans doute le Système d'Information Schengen (SIS) fonctionne-t-il. Mais le SIS n'a pas encore été réceptionné. Le logiciel de communication dit « MTA » fourni par la firme Siemens présente toujours des défauts. Ceux-ci ont été corrigés très récemment. Une nouvelle version a été livrée et testée. Cette situation n'a pas permis de conclure la dernière phase contractuelle, dite « phase de vérification de service régulier du système ». Pour être réceptionné, le système doit en effet fonctionner sans interruption pendant soixante jours consécutifs. Cela n'a pas été le cas jusqu'à présent.

B. LES DONNÉES A STOCKER EN MÉMOIRE ONT ÉTÉ SOUS-ESTIMÉES

Le total des données stockées dans le SIS est à l'heure actuelle de 2.863.134 signalements, dont 870.464 signalements de personnes. La répartition des principales données par pays est fournie dans le tableau suivant :

Contenu du C.SIS à la date du 12 juin 1995

	Belgique	Allemagne	Espagne	France	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Total
Objets	16.499	1.380.062	2	563.871	2.085	20.277	9874	1.992.670
Personnes	3.038	676.535	9981	177.615	302	1.916	1.077	870.464
Total	19.537	2.056.597	9.983	741.486	2.387	22.193	10.951	2.863.134

L'importance des données nominatives transmises par l'Allemagne s'explique essentiellement par l'existence de données multiples pour les individus (les « alias ») ; sur 676.535 données nominatives transmises par la police allemande, 280.243 sont des alias (41,4 %). Par ailleurs il n'est pas exclu que, en raison de la compétence des Länder en matière de sécurité publique, des

signalements apparaissent plusieurs fois. A titre de comparaison, pour 177.615 données nominatives transmises par la police française, 42.115 seulement sont des alias (23,7 %).

Devant l'importance des données transmises par l'Allemagne, les espaces mémoires du système ont du être réorganisés à plusieurs reprises. Le groupe de travail permanent a décidé, au cours de sa réunion du 7 juin 1995, afin d'éviter un blocage du système, d'utiliser, avec l'accord des pays concernés, au profit de l'Allemagne, l'espace disque réservé à l'Autriche et à l'Italie. Mais l'entrée prochaine de ces deux pays dans les procédures Schengen exige qu'une solution satisfaisante, c'est-à-dire l'acquisition de disques supplémentaires, soit trouvée rapidement. Les difficultés financières actuelles devraient être levées sans délais.

C. DES PROBLÈMES DE PERSONNEL OBÈRENT LE BON FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME.

Le recrutement, pour l'équipe du C.SIS (1), lequel doit fonctionner en permanence, de deux ingénieurs payés sur le budget commun, a été autorisé par les Etats membres. Ce recrutement ne s'est pas encore effectué et des incertitudes demeurent pour l'affectation effective de ces deux fonctionnaires. L'équipe de projet a en outre été amputée d'un ingénieur à la suite d'une mutation dans un autre ministère.

L'équipe de projet N.SIS (2) du ministère de l'Intérieur aurait un déficit de personnel de l'ordre de 15 fonctionnaires ; ces personnels sont pourtant indispensables pour remédier aux imperfections actuelles du système et rendre ses évolutions nécessaires pour assurer le fonctionnement permanent du service.

Le personnel de la police nationale du SIRENE (3) est nettement insuffisant et ne peut faire face à toutes ses tâches. Il ne traite actuellement que des découvertes et des intégrations des signalements d'arrestation en vue d'extradition - et ce avec un retard de plus de mille dossiers -. La gestion des fiches, des doubles signalements et des anomalies n'est pas effectuée.

La consultation de la partie « objet » du SIS n'est pas opérationnelle sur le réseau de la Gendarmerie nationale. La mise à jour de la partie « objet »

(1) Le C.SIS est l'élément central du système d'information Schengen ; il est installé à Strasbourg ; la France a la responsabilité de ce système, encore appelé dans la Convention des Accords de Schengen « fonction de support technique ».

(2) Les N.SIS sont les composantes informatiques nationales du système d'information Schengen. Les utilisateurs de chaque pays ne connaissent directement que cette partie du système.

(3) Les « SIRENE » sont des bureaux nationaux chargés de fournir des informations autres que celles introduites dans le système informatique : à l'usage des autres partenaires ou utilisateurs.

issue de procédures ou de plaintes traitées par la Gendarmerie ne sera pas effective avant la fin de l'année 1995, ce qui diminue d'autant le nombre d'objets signalés dans le SIS par la France.

D. DE NOMBREUSES INTERRUPTIONS DE TÉLÉCOMMUNICATION SONT CONSTATÉES.

Actuellement, les liaisons entre N.SIS et C.SIS ainsi que la messagerie nécessaire au fonctionnement des SIRENE (Supplementary Information Request at National Entry), se font par une seule ligne terrestre dont on sait qu'elle sera vite saturée et pour laquelle, en cas de coupure, n'existe aucun secours, si ce n'est celui de dériver les données sur des lignes téléphoniques usuelles par l'intermédiaire de « modems » (Modulateurs-Démodulateurs) de télécommunication.

Les interruptions de télécommunications concernent notamment le Portugal et l'Espagne, avec déconnexions totales plus ou moins longues. Le terminal installé à l'aéroport de Madrid-Bajaras est difficile d'emploi du fait de sa grande lenteur (sept minutes par interrogation). Les terminaux informatiques mis en place à Ceuta (enclave espagnole en terre marocaine), Palma de Majorque et Grande Canarie connaissent les mêmes problèmes. Enfin Séville, Alicante, Villanueva-Valladolid et Melilla (enclave espagnole en terre marocaine) sont dépourvues de terminaux.

E. LES ETATS N'INTRODUISENT PAS TOUS RÉGULIÈREMENT LEURS DONNÉES DANS LE SYSTÈME.

On peut ainsi observer que, à la date du 7 juin 1995, et depuis le 26 mars 1995, la Belgique et le Portugal n'ont signalé aucun billet de banque, ni aucun document d'identité délivré volés. L'Espagne n'a signalé que deux véhicules volés, un seul individu recherché pour communication d'adresse et aucun individu en surveillance policière. Aucun pays, hormis la France, n'a fourni régulièrement des statistiques relatives à l'utilisation de son système national.

Le fonctionnement du SIS n'est pas encore au point. Les moyens nécessaires, tant humains que financiers, doivent être dégagés pour assurer le bon fonctionnement du SIS, clé de voûte des Accords de Schengen. Les inégales performances de l'outil, une pratique non-homogène des différents Etats, les retards de réalisation ne sont pas sans lien avec l'absence d'un maître d'oeuvre unique, déjà regrettée par la mission d'information Schengen du Sénat il y a seize mois.

II. L'INADAPTATION DES AEROPORTS

Le lancinant problème des aéroports subsiste, non seulement pour celui d'Amsterdam-Schipol, identifié dès 1991 par la commission de contrôle sénatoriale, mais également pour l'ensemble des aéroports Schengen pour les contrôles de bagages. Mais le problème principal est celui du régime du transit international des passagers des pays tiers, pour lequel aucune solution satisfaisante n'a encore été trouvée du fait de l'absence d'homogénéité des listes de pays soumis à visas.

A. L'AMÉNAGEMENT DE L'AÉROPORT D'AMSTERDAM-SCHIPOL

Compte tenu de sa structure, l'aéroport d'Amsterdam-Schipol ne permet pas une séparation des flux de passagers Schengen et de passagers tiers. Le gouvernement néerlandais, après avoir autorisé, dans un premier temps, la mise en oeuvre, à compter du 26 mars 1995, d'une séparation des flux de passagers à l'aide d'un système de cartes magnétiques, a rétabli les contrôles d'identité depuis le 1er mai 1995 et ce jusqu'au 15 décembre 1995, date prévue de la fin des travaux de restructuration. Mais ceux-ci pourraient en réalité se poursuivre jusqu'en 1997.

En effet le système de cartes magnétiques intitulé « *open border card* » donnait accès, par le moyen de toumiquets à lecteur de carte, au territoire des Pays-Bas et aux portes d'embarquement vers les vols Schengen, c'est-à-dire sans contrôles d'identité. Seuls ceux des passagers ayant une correspondance vers une destination non Schengen devaient se présenter à un poste de la Maréchaussée Royale installée à la porte de débarquement pour un contrôle de leurs documents. Ce système entraînait un mélange des flux dans la zone internationale (celle des boutiques hors taxes). Très vite, les cartes ont été retrouvées abandonnées par leurs porteurs (300 en 7 jours) et des dizaines de personnes ont été interpellées pour avoir fait usage de cartes magnétiques obtenues dans des conditions irrégulières.

Le Premier ministre des Pays-Bas, après avoir reconnu l'existence d'un risque significatif de fraude à l'immigration fin avril, a décidé la mise en place du nouveau dispositif qui consiste en l'affectation d'un renfort de 180 militaires de la Maréchaussée Royale (en plus des 750 déjà en poste), qui sont chargés de procéder au contrôle des passagers embarquant sur les vols à destination des pays Schengen. Ce contrôle à l'embarquement a lieu aux portes de l'avion. Il s'appuie classiquement sur la présentation du billet d'avion et d'un titre de voyage correspondant au titulaire du billet. Cette affaire a d'ailleurs entraîné une crise politique aux Pays-Bas qui s'est soldée, le 10 mai 1995, par le dépôt d'une motion du parti des chrétiens démocrates demandant la démission des deux secrétaires

d'Etat concernés, Mme SCHMITZ, à la Justice, et M. PATJIN, aux Affaires étrangères. La motion a été rejetée.

B. LES LACUNES DES CONTRÔLES DE BAGAGES DANS L'ENSEMBLE DES AÉROPORTS SCHENGEN

Les passagers empruntant des vols à l'intérieur de l'espace Schengen ne subissent plus, en principe, de contrôles d'identité ou de bagages. S'agissant des vols d'origine extérieure, en correspondance sur un aéroport Schengen et à destination d'un autre aéroport Schengen, le règlement communautaire n° 1823/92 précise que les bagages à main doivent être contrôlés sur le premier aéroport de l'Union. Encore convient-il que les infrastructures aéroportuaires permettent une canalisation et une séparation des flux de passagers.

Outre les aéroports de Nice et Marseille, qui ne seront prêts respectivement qu'au 20 juin et fin décembre 1995, des difficultés subsistent encore dans les aéroports de Roissy et d'Orly. Au terminal I de Charles de Gaulle, tous les flux de passagers sont mélangés ; la multiplicité et l'éloignement des sept satellites autour de l'aérogare n'autorise pas le contrôle des bagages à main à l'arrivée. A Orly la déréglementation du transport aérien et la restructuration de l'aéroport souhaitée par ADP vont également contribuer, dès 1996, à rendre difficile l'application, par la douane, de ce type de contrôle.

S'agissant des bagages de soute, ceux-ci, qu'ils soient d'origine tierce ou communautaire arrivent mélangés dans une salle commune de livraison des bagages du terminal I à Roissy. Dès lors, toute manipulation et tout cheminement frauduleux sont envisageables, en raison notamment de la possibilité pour le passager tiers, d'emprunter, à partir de cette zone, la sortie « libre » communautaire, celle-ci se trouvant très éloignée des filtres douaniers. Il est également facile pour un fraudeur de procéder à un échange d'étiquette (entre étiquette de bagage de soute d'origine tierce et étiquette réservée au bagage communautaire), afin de conférer un statut différent exonérant son bagage de tout contrôle.

Ce problème n'est pas spécifique aux aéroports de Paris. La plupart des autres grands aéroports européens comportent désormais les mêmes lacunes de sécurité. La Commission européenne, saisie de ces dysfonctionnements précédemment évoqués par la Commission de contrôle du Sénat en décembre 1991, doit établir un rapport sur les quinze principaux aéroports de l'Union européenne et proposer, le cas échéant, des solutions appropriées.

C. LE PROBLÈME PRINCIPAL EST CELUI DU RÉGIME DE TRANSIT INTERNATIONAL

De nombreux passagers étaient, avant l'entrée en application de la Convention, des voyageurs en transit international. Ils continuaient à destination de pays tiers, en empruntant un ou plusieurs tronçons entre des aéroports des Etats Schengen. Depuis le 26 mars 1995, ces liaisons sont devenues pour la plupart des liaisons intra-Schengen, à l'exception des vols à correspondance sans changement d'avion des compagnies de pays tiers. **Les voyageurs, qui ne remplissent pas les conditions d'entrée dans l'espace Schengen, sont donc dorénavant non admis et ne peuvent plus poursuivre leur voyage. Ils doivent demander un visa consulaire uniforme de transit, ou obtenir un visa à la frontière.**

Si l'on ne veut pas créer un déficit de sécurité en délivrant trop de visas d'entrée (consulaire ou à la frontière), le trafic risque de se reporter sur d'autres aéroports où le transit en zone internationale est encore possible, comme Londres ou Zurich.

La question de l'aménagement des aéroports en Europe est évoquée depuis quatre ans. Il est regrettable de devoir constater que, malgré les engagements pris, aucune solution satisfaisante n'a encore été trouvée. Des normes communes de sécurité doivent être définies et appliquées. Les contrôles de personnes doivent être rétablis dans l'ensemble des aéroports européens tant que le dispositif de sécurité ne sera pas effectif. On ne peut plus se satisfaire de déclarations d'intention.

III. LES OBSERVATOIRES DOUANIERS FRONTALIERS

Juridiquement l'observatoire douanier (les anciens postes de douanes) s'inscrit dans le cadre des articles 36 (1) et 223 (2) du traité de Rome, qui permettent de maintenir des restrictions de circulation sur les marchandises. Il ne relève donc pas, en principe, des dispositions de la convention de Schengen. Une décision du Comité exécutif du 26 avril 1994 a cependant remis en cause l'utilité, pourtant évidente pour la France, pays de passage international, des observatoires douaniers routiers. Contraire aux dispositions du traité de Rome, elle devrait être rapportée. La France n'a pas, en tout état de cause, intérêt à accepter cette suppression.

A. L'UTILITÉ DES OBSERVATOIRES DOUANIERS FRONTALIERS

En terme d'organisation, l'observatoire douanier répond à la nécessité de disposer d'une structure permettant, dans le cadre du dispositif de sécurité maintenu sur les frontières intérieures après le 1er janvier 1993, une bonne connaissance des flux intra-communautaires de marchandises, mais aussi de personnes depuis que la douane française dispose de pouvoirs renforcés et complémentaire de la police dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

En outre la disposition de l'article 78-2 alinéa 4 du Code de procédure pénale a été prise pour permettre aux autorités de police de compenser la perte de pouvoir que leur donnaient, avant le 26 mars 1995, les dispositions légales relatives aux contrôles exercés à la frontière, lieu où toute personne devait justifier de son identité et de sa situation au regard de la législation française sur les étrangers.

Le contrôle dans la bande des 20 kilomètres ne peut être réalisé sur les autoroutes dont le premier péage ou parking est en retrait de la frontière au-delà de 20 kilomètres. Les observatoires offrent ainsi une possibilité pour les

(1) Article 36 du traité de Rome : « Les dispositions des articles 30 à 34 inclus ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres »

(2) Article 223 b du traité de Rome : « tout Etat membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires. »

fonctionnaires de police de procéder à ces contrôles à l'occasion des ralentissements du trafic aux postes

B. LA DÉCISION DU COMITÉ EXÉCUTIF REMET EN CAUSE L'OBSERVATOIRE FRONTALIER

Le comité exécutif a décidé, le 26 avril 1994, sous présidence allemande, de procéder à « l'élimination des obstacles à la circulation des voyageurs que constituent les infrastructures dont la présence était jusqu'alors justifiée par la nécessité de réaliser des contrôles ». Aux termes de cette décision, les mesures suivantes doivent être réalisées :

- ouverture à la circulation des voies et bandes de circulation, situées « surtout aux points de passage autoroutiers », qui étaient jusqu'alors fermées pour les besoins des contrôles aux frontières ;

- démantèlement des aubettes de contrôles situées sur les voies médianes afin « de ne pas gêner les véhicules passant à vive allure » ;

- démantèlement des toits qui surplombent la chaussée à hauteur des points de passage frontaliers « afin d'améliorer la visibilité et de réduire les nuisances dues aux changements de pression » ;

- suppression des limitations de vitesse, « l'instauration éventuelle de nouvelles limitations étant exclusivement basée sur des critères de sécurité routière » ;

- adaptations techniques afin de permettre aux véhicules de faire demi-tour sur les autoroutes et routes assimilées, « pour le cas où des contrôles aux frontières intérieures seraient provisoirement réinstaurés pour des raisons d'ordre ou de sécurité publiques et où des refus d'entrée seraient prononcés. »

C. LE MAINTIEN DES OBSERVATOIRES ROUTIERS

La décision du comité exécutif risque donc de remettre en question l'observatoire frontalier, pourtant indispensable aux opérations des unités mobiles frontalières et au ciblage du trafic, alors même que tous les indicateurs des trafics transfrontières sont à la hausse comme l'indique le tableau suivant :

Evolution des indicateurs de trafics illicites

Année	Armes saisies	variation 94/93	Munitions saisies	Variation 94/93	Objets d'art	variation 94/93	Contre- façons	variation 94/93
1993	874		16 854		32		142	
1994	923	+ 5,6 %	66.152	+ 292 %	47	+ 46 %	741	+ 421 %

Durant les trois premiers mois de l'année 1995, les services douaniers français ont saisi 250 armes, 8.515 munitions, 36 engins explosifs et interpellé 135 personnes dont 17 étaient également impliquées dans un trafic illicite de stupéfiants et 8 recherchées pour divers crimes ou délits de droit commun ; par rapport à la période correspondante de l'année précédente, le nombre d'armes saisies progresse de + 11 %. En 1994, 586 oeuvres ou objets d'art, d'une valeur de 27 millions de francs, ont été interceptés ; pour les trois premiers mois de l'année en cours, 15 affaires ont été constatées ayant abouti à la saisie de 297 oeuvres. Les 741 constatations de contrefaçon enregistrées en 1994 ont conduit à l'interception de 206.183 articles importés sans déclaration, en contrebande ou détenus irrégulièrement, soit quatre fois plus qu'en 1993. Les produits saisis consistent, pour l'essentiel, en articles de confection, de maroquinerie, d'horlogerie, de lunetterie, de parfumerie originaires ou en provenance d'Asie, mais également d'Italie et de Turquie. ; au cours du premier trimestre 1995, 228 constatations portant sur des produits de contrefaçon ont été effectuées (contre 34 durant les trois premiers mois de l'année précédente, soit une hausse de 570 %) ; parmi ces pièces on trouve notamment des éléments de rechange pour automobiles (phares et optiques de phares).

En matière de déchets toxiques, 183 infractions ont été constatées en 1991, dont un chargement de 25 tonnes de déchets de matières plastiques en provenance d'Allemagne et comportant la présence de métaux lourds (étain, plomb, zinc) ; des investigations complémentaires ont permis de constater sur le lieu de destination la présence de plus de 1000 tonnes de déchets similaires ainsi que de sacs contenant des déchets hospitaliers en provenance d'Allemagne. Au cours du premier trimestre 1995, il a été constaté 89 infractions portant sur 450 tonnes de produits en provenance essentiellement de l'Union européenne (Allemagne, Belgique, Luxembourg).

A ces constats s'ajoute le problème du contrôle des camions en régime de transit routier international (TIR), qui s'effectue dans le cadre de la Convention douanière dont le système de garantie est géré par l'IRU (International Road Union) à Genève. Le TIR est principalement utilisé pour les transports routiers de marchandises en provenance ou à destination des pays de l'Est. L'ouverture des frontières des pays de l'Europe de l'est conjuguée à la mise en place du Grand Marché sans frontières au 1er janvier 1993 - qui comportait la

suppression des formalités aux frontières intracommunautaires- ont conduit au développement de fraudes qui sont le fait de véritables filières organisées au niveau international. Les fraudes portent essentiellement sur les vecteurs à taxation indirecte, à prélèvements, à droits de douanes ou à avantages financiers élevés, c'est-à-dire certains produits agricoles tels que le sucre, la viande, le beurre, l'alcool et les cigarettes.

Les gains réalisés grâce à ces fraudes sont considérables : de l'ordre de 6 à 7 millions de francs pour un camion de cigarettes ou de 600.000 francs pour un camion de viande. La constatation d'un flagrant délit demeure désormais la seule possibilité de confondre les trafiquants. Un grand nombre de filatures échoit à la France compte tenu de sa position géographique centrale entre les principaux pays de provenance des marchandises de fraude (Pays-Bas, Belgique, Suisse) et les principaux pays de destination (Espagne, Italie).

Pour la surveillance et la lutte contre l'ensemble de ces trafics, les autorités administratives françaises, particulièrement concernées en raison du caractère stratégique du territoire national, doivent pouvoir continuer à s'appuyer sur les avantages incontestables des observatoires douaniers routiers. Il conviendrait ainsi de préserver la signalisation, le dispositif de limitation de la vitesse de franchissement des véhicules ainsi que les aubettes de contrôles. Pour ce faire, les Etats devraient garder la responsabilité des adaptations à apporter aux infrastructures frontalières, c'est-à-dire dans les mêmes conditions qu'ils en usent dans la période initiale actuelle d'application des Accords de Schengen.

La suppression, à seules fins démonstratives, des postes frontières ou « observatoires », n'est pas satisfaisante pour la France, pays de transit international. Ces postes sont cependant nécessaires pour le ciblage des trafics qui empruntent le réseau autoroutier français. Leur maintien en bon état d'utilisation répond aux dispositions du traité de Rome, dispositions qui s'imposent à la Convention de Schengen aux termes de l'article 142. En outre ces postes sont nécessaires pour l'application de l'article 78-2 du code de procédure pénale (contrôles dans la bande des 20 kilomètres), dont l'usage est impossible sur la plupart des autoroutes, sauf aux points de ralentissement des observatoires frontaliers.

IV. LES DIFFICULTES PRATIQUES DE LA POLITIQUE COMMUNE DES VISAS

La politique commune des visas Schengen représente un énorme progrès dans la lutte contre l'immigration illégale. Une vigilance s'impose cependant dans sa mise en oeuvre.

A. LE CONTENU DE LA POLITIQUE DES VISAS DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

La politique des visas des Etats Schengen est fondée sur plusieurs éléments :

- une vignette visa unique sur papier sécurisé comportant des mentions communes dans différentes langues ;
- des modalités de délivrance harmonisées contenues dans une « *instruction consulaire commune* » ;
- une liste identique de 126 pays soumis à visa commun ;
- un mécanisme de consultation des autorités centrales pour les nationalités sensibles.

B. LES CONTRAINTES DU VISA UNIFORME

Le visa uniforme doit apporter une amélioration significative du contrôle des flux migratoires. En effet, jusqu'à présent, une partie importante de l'immigration irrégulière était constituée de personnes entrant sur le territoire des Etats membres de Schengen, sous couvert de visas nationaux délivrés, dans des conditions de rigueur insuffisantes, par certains pays signataires, voire même sans obligation de visa (1).

L'instauration du visa uniforme tend à harmoniser les conditions de délivrance à niveau de fiabilité suffisant.

Une série de mesures techniques vise à atteindre cet objectif :

(1) Par exemple les pays du Maghreb pour l'Italie et l'Espagne

- suppression de la possibilité pour les Consuls honoraires de délivrer des visas ;

- imposition des visas à plusieurs pays représentant un risque migratoire élevé précédemment dispensés de visa par certains Etats Schengen ;

- uniformisation des méthodes d'instruction des demandes de visa sur la base de l'instruction consulaire commune ;

- recours généralisé à la coopération entre les consulats Schengen.

C. LES DIFFICULTÉS DE LA POLITIQUE COMMUNE DES VISAS

L'absence d'accord commun sur la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à visa dans l'espace Schengen crée cependant un certain nombre de difficultés préjudiciables à l'efficacité des services en matière d'immigration irrégulière, pour lesquels le visa est l'outil essentiel de maîtrise des flux migratoires. Ainsi, à l'aéroport de Roissy, entre le 26 mars et le 31 mai 1995, près de 1254 visas à validité territoriale limitée (VTL) ont du être délivrés à des étrangers qui se rendaient, pour la plupart, en Allemagne ou en Espagne, pays où ils n'étaient pas soumis à visa, alors que la France exige cette formalité pour les accepter sur son territoire.

La procédure dite de « consultation des autorités centrales » - c'est-à-dire des services consulaires centraux -, pour les demandes de visas émanant des pays sensibles du point de vue de la sécurité, a rencontré également quelques problèmes, notamment en termes de délais. Pour réduire les délais de consultation et pour permettre aux Etats partenaires, saisis d'une demande de visas, de faire opposition, le cas échéant, une messagerie informatisée, le « Réseau de Consultation Schengen » (RCS), non prévue par la Convention d'application de l'Accord, a du être mise en place. Distincte du SIS, elle relie les autorités centrales (Services consulaires des ministères compétentes) pour qu'elles puissent se consulter mutuellement. Cette messagerie semble fonctionner de façon satisfaisante entre toutes les parités, sauf pour la Belgique qui n'est pas encore reliée au RCS.

La procédure de délivrance des visas « Schengen » a connu des difficultés pratiques, surtout pour les consulats français, en raison de l'intégration par l'Allemagne de plus de 100.000 fiches « alias » ne comportant pas de mention de nationalité, ce qui les rend quasiment inexploitable, et du nombre beaucoup plus élevé que prévu de fiches « indésirables Schengen » créée par l'Allemagne. De ce fait la France a du revoir le dispositif technique de consultation de son système « Réseau Mondial Visa ». (RMV).

D. LES BESOINS D'ÉVOLUTION DE LA MESSAGERIE CONSULAIRE

Actuellement, le RCS utilise les réseaux publics de transmission de données. Il utilisera le réseau SIRENE dit « Phase II », lorsque celui-ci sera opérationnel. Ce réseau est destiné à couvrir les besoins suivants :

- servir de réseau pour la consultation des autorités centrales dans la procédure de délivrance des visas ;

- assurer une augmentation de la « bande passante » pour le trafic inter-SIRENE et permettre ainsi la transmission de photographies et d'empreintes digitales ;

- servir de liaison de secours pour la liaison N.SIS - C.SIS non sécurisée à l'heure actuelle ;

- servir de liaison à usage de tests pour les N.SIS et le C.SIS.

La passation du marché et le suivi de la réalisation de ce projet ont été confiés au Secrétariat Général du BENELUX qui a désigné un coordonnateur.

Les progrès significatifs enregistrés par la politique commune des visas justifient à eux-seuls les Accords de Schengen. Mais des efforts restent à accomplir pour harmoniser les procédures, rapprocher les habitudes consulaires nationales et accélérer la consultation des autorités centrales.

V. LES FAILLES DE L'ACTION CONTRE LES TRAFICS DE DROGUES

Préoccupation constante du Sénat, l'évolution des trafics de drogue ne lasse pas d'inquiéter.

A. LA RELATIVE EFFICACITÉ DU DISPOSITIF DOUANIER

A priori, la mise en application au 26 mars 1995 de la Convention de Schengen, n'a en rien modifié le dispositif douanier français qui confirme sa relative efficacité : les services français qui avaient saisi 40 tonnes de drogue en 1993 (+ 24,5 % par rapport à 1992), ont encore augmenté leurs prises en 1994 avec 54,6 tonnes (+ 36 %). Cette augmentation des saisies est également valable dans le domaine des tabacs et cigarettes (de 59,7 tonnes en 1993 à 186 tonnes en 1994), des armes (de 874 en 1993 à 923 en 1994) et des explosifs (de 98 en 1993 à 299 en 1994).

Depuis le 26 mars 1995, les statistiques des saisies opérées aux frontières du Nord et de l'est (intérieures à l'espace Schengen) font apparaître sur la période cumulée d'avril et mai 1995, une hausse globale de 58 % des quantités interceptées en provenance des Pays-Bas et une baisse de 26,5 % des quantités de drogues saisies à la frontière espagnole par rapport à la même période de l'année précédente. Ces résultats ne permettent pas encore de tirer des conclusions définitives en ce qui concerne une éventuelle recrudescence ou au contraire une baisse du trafic de stupéfiants qui résulteraient de la mise en oeuvre de ces accords, d'autant que les statistiques sont faussées par des saisies importantes réalisées en 1994 ou en 1995 au cours des mêmes périodes.

B. LA FAILLE NÉERLANDAISE

Le rôle de plaque tournante des Pays-Bas en matière de stupéfiants ne peut pas ne pas être concerné par la suppression des contrôles de marchandises et de personnes. En effet les Pays-Bas reçoivent de la résine de cannabis en grosses quantités en provenance du Maroc. Ces importations de cannabis transitent par la France avant d'être réexportées vers le reste de l'Europe ; les Pays-Bas alimentent également un trafic « fourmi » de cocaïne ; ils sont également des exportateurs d'héroïne, de drogues synthétiques (amphétamines, ecstasy, méthadone), de substances psychotropes (LSD, Kaht). A titre d'exemple, les saisies de LSD en provenance des Pays-Bas représentaient respectivement en 1993 et 1994, 99,7 % et 95 % du total saisi au cours de ces périodes. Le tableau suivant illustre ce rôle perturbateur des Pays-Bas dans l'espace Schengen en matière de trafics de stupéfiants.

L'implication des Pays-Bas dans le trafic de drogues

année 1994	Saisies en provenance des Pays-Bas	variation en %	Saisies à destination des Pays-Bas	variation en %
Héroïne	178 kg	+ 24,1 %	0,5 kg	- 67 %
Cocaïne	24,9 kg	- 26,1 %	89 kg	+ 411 %
Cannabis	820,8 kg	- 29,2 %	14.378 kg	+ 28,3 %

C. LES EXIGENCES STRICTES DE LA CONVENTION EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES TRAFICS DE STUPÉFIANTS

La Délégation pour l'Union européenne ne peut que renouveler les observations de la mission d'information Schengen du Sénat. En effet les dispositions de l'article 71, paragraphe 2 de la Convention sont des plus explicites dans la mesure où elles indiquent que « *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* ».

Force est de constater que, malgré les engagements pris, les Pays-Bas n'ont manifesté qu'une très relative détermination à appliquer, sur ce point, la Convention de Schengen (1). Comme d'autre part la déclaration commune de l'Acte final de la Convention concernant l'article 71, paragraphe 2 (2) permet à la France, comme à ses partenaires, de prendre les mesures nécessaires - y compris le rétablissement des contrôles de personnes aux frontières intérieures - pour lutter contre les trafics de stupéfiants qui pourraient être tolérés par un Etat-partie, il serait peut-être opportun de rappeler à nos partenaires l'existence de cette disposition.

(1) Voir rapport de M Paul MASSON n° 233 du 15 mars 1995 sur « Europol et la lutte contre les trafics de drogue ».

(2) 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* »

VI. LA PRESSION DE L'IMMIGRATION ILLEGALE RESTE FORTE

Malgré la réorganisation des services de douane et de police pour lutter contre l'immigration clandestine, celle-ci progresse et exige la prudence, d'autant que des difficultés sont rencontrées dans le contrôle des titres de séjour et que l'efficacité de la déclaration d'entrée des étrangers est nulle.

A. LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LES SERVICES DOUANIERS ET POLICIERS SEMBLE EFFICACE

Malgré les risques inhérents à l'ouverture des frontières provoquées par la mise en application des Accords de Schengen, le niveau des constatations réalisées par les services douaniers n'a pas connu, pour le moment, d'évolution alarmante. En matière d'immigration illégale, par exemple, les quatre premiers mois de 1995 ont confirmé les tendances de 1994 puisque 2.850 personnes en situation irrégulière ont été interceptées dont 19 passeurs. Les constatations de la DICCILEC sont légèrement plus pessimistes : 68.575 mesures de non admission ont été prononcées en 1994 contre 61.020 en 1993, soit une hausse de 12,38 % en 1994. Au cours du 1er trimestre 1995, 20.453 mesures de non admission ont été enregistrées, contre 15.199 lors des trois premiers mois de 1994, ce qui représente un accroissement de 34,5 %.

La complémentarité géographique et fonctionnelle entre la police (DICCILEC) et la douane s'exerce aux points de passages autorisés pour le franchissement des frontières extérieures contrôlées par la France à la frontière suisse et dans les ports ou sur les aérodromes secondaires. Cette coopération va s'étendre au contrôle des titres et documents de séjour des étrangers dans la zone frontalière des 20 kilomètres dans laquelle les agents des douanes peuvent intervenir sur la base de l'article 67 quater du code des douanes. En avril 1995, les 22.075 contrôles effectués dans ce cadre ont permis à la DICCILEC d'interpeller 223 étrangers en situation irrégulière.

B. LES LIMITES JURIDIQUES DE LA COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LA DOUANE ET LA POLICE

Les magistrats de quelques tribunaux ont mise en cause la légalité des contrôles effectués en application de l'article 78-2 alinéa 4 du Code de Procédure Pénale pour deux motifs :

- certains estiment que les « modalités prévues » au premier alinéa ne sont pas respectées ; il s'agit d'une interprétation très restrictive du texte qui le vide de toute sa substance, le renvoi à l'alinéa premier visant les personnels compétents et non pas les cas de contrôles autorisés ;

- par ailleurs des magistrats se sont interrogés sur la légalité de ces contrôles alors que la DICCILEC maintenait ses effectifs en place, l'article 78-2 alinéa 4 ayant été présenté à l'origine comme étant un palliatif à la perte de pouvoir de contrôle d'identité aux frontières.

Sur ces deux points la jurisprudence sera importante pour une application correcte de la loi et pour l'efficacité de la lutte contre une pression migratoire qui se maintient.

C. LA PRESSION MIGRATOIRE RESTE FORTE ET EXIGE LA PRUDENCE

Malgré la réorganisation, en France, des services de douanes et de police, une forte pression migratoire est constatée sur les frontières intérieures : l'essentiel des constatations douanières est effectué sur les frontières terrestres (73 %), les frontières intra-communautaires en représentant les deux tiers. Les frontières avec la Belgique et le Luxembourg sont parmi les plus sensibles. C'est sur celles-ci que le nombre de clandestins interpellés est, de loin, le plus important (dans des bus et des trains pour l'essentiel). La situation à la frontière suisse est également très délicate conduisant à de nombreuses interpellations ayant lieu en retrait dans l'intérieur de Bourgogne.

Pour la police, la frontière la plus sensible est celle de l'Allemagne qui a enregistré en 1994 la plus forte pression migratoire avec 14.917 non admis (dont 991 irréguliers), marquant une progression de 23,5 % par rapport à 1993. L'augmentation se poursuit de façon plus significative en 1995 : 4.831 non admis contre 3.020 en 1994 (soit près de 60 % de progression). Cet accroissement est imputable pour l'essentiel à la montée fulgurante du flux d'irréguliers turcs (+ 53,5% avec 1.429 non admis au 1er trimestre 1995 contre 931 au 1er trimestre 1994), et, à un degré moindre, des flux yougoslave (314 non admis contre 252) et roumain (287 non admis contre 170).

La frontière franco-italienne indique en 1994 une progression de 20% des refus d'entrée (14.053 contre 11.710), due à une poussée spectaculaire du flux yougoslave qui est passé de 1.778 en 1993 à 3.883 en 1994, soit 118,4 % d'augmentation. Au cours des trois premiers mois de 1995, 2.992 yougoslaves ont été non admis à cette frontière contre 766 lors de la même période de 1994, ce qui correspond à une hausse de 290,6 %. La moitié des irréguliers interpellés sur le territoire national le sont sur la frontière franco-italienne (5.556 en 1994 et 1.708 pour le seul premier trimestre 1995).

En termes de nationalités des personnes en situation irrégulière, l'Europe centrale et orientale voit sa part s'accroître nettement (30 % du total en augmentation de 25%). Trois pays sont particulièrement préoccupants : la Turquie (+ 18,8 %), l'ex-Yougoslavie (1901 personnes auxquels s'ajoutent les chiffres de la DICCILEC, c'est-à-dire 8154 personnes, soit au total 10.055

personnes), la Roumanie (785 + 2.591, soit 3.376 et l'ex Union soviétique (325 + 1.488, soit 1.813). La deuxième source importante d'immigration illégale est constituée par le Maghreb avec 1552 personnes en augmentation de 30 %. Il faut noter enfin la forte immigration illégale en provenance du Zaïre (600 personne en hausse de 83 %).

Selon les statistiques de la DICCILEC, au cours du 1er trimestre 1995, la poussée des flux irréguliers ture et yougoslave s'est poursuivie de façon plus accentuée (+ 77,89 % pour les tures et + 114,3 % pour les yougoslaves). Il convient également de noter la forte poussée de l'immigration roumaine enregistrée depuis le début de 1995 (+ 41,5 %). Le tableau ci-dessous fournit une analyse de la progression par nationalités des non admissions :

Progression depuis 1993 des non admissions selon les principaux pays sources d'immigration irrégulière en France

	1993	1994	évolution en %	1er trimestre 1994	1er trimestre 1995	évolution en %
Turquie	6 859	8 154	+ 18,88	1 665	2 962	+ 77,89
Maroc	7 646	7 758	+ 1,46	2018	2010	+ 0,59
Yougoslavie	5 298	7 677	+ 44,90	1 628	3 978	+ 114,35
Algérie	5 861	5 212	- 11,07	1 179	905	- 23,24
Roumanie	2 483	2 591	+ 4,35	535	757	+ 41,49
Zaïre	2 239	2 043	- 8,75	512	546	+ 6,64
Chine	1 932	1 759	- 8,95	355	400	+ 12,67
Russie	1 183	1 488	+ 25,78	235	375	+ 59,57
Tunisie	1 368	1 395	+ 1,97	399	393	- 1,5

D. LES DIFFICULTÉS PRATIQUES DU CONTRÔLE DES JUSTIFICATIFS DE SÉJOUR

Par ailleurs le contrôle des justificatifs relatifs à l'objet et aux conditions du séjour est difficile, parce qu'ils sont rédigés dans une autre langue que celle pratiquée par les fonctionnaires de police nationaux et qu'il n'existe aucune possibilité réelle d'en vérifier l'authenticité auprès des autorités ou des particuliers qui les ont établis (lettres d'invitation, attestations d'hébergement, de participation à des stages etc...).

Il en est de même du contrôle des titres de séjour qui autorisent les résidents à circuler dans l'espace Schengen, mais qui permettent aussi le retour dans cet espace à partir d'un pays tiers par toute frontière extérieure des Parties Contractantes. Il existe en effet plus d'une centaine de titres de cette nature. Certains de ces documents sont mal protégés contre la contrefaçon et la falsification, ce qui rend les vérifications de validité et d'authenticité très aléatoires.

L'absence de compostage des documents de voyage de certains étrangers à l'espace Schengen pourrait également comporter des risques certains. A titre d'exemple, un polonais, contrôlé à la frontière franco-belge, a produit un passeport sans timbre d'entrée ; des bulgares, contrôlés à la frontière entre la France et l'Allemagne ont produit des passeports sans compostage, alors qu'ils sont entrés l'un par la frontière germano-polonaise, l'autre par la frontière germano-autrichienne. De nombreux étrangers n'obtiendront pas de compostage aux frontières extérieures terrestres et maritimes compte tenu du nombre relativement limité, et non exhaustif des contrôles effectués à ces frontières. De fait le risque existe de ne pouvoir vérifier la situation des étrangers au regard de la durée du séjour autorisée, notamment celle des titulaires de visas à entrée multiple.

E. L'INEFFICACITÉ DE LA DÉCLARATION D'ENTRÉE SUR LE TERRITOIRE (DET)

Pour être complet, il faut signaler, comme le craignait la mission d'information du Sénat, la quasi inefficacité de la déclaration d'entrée sur le territoire (DET), obligatoire pour tout étranger qui, après être régulièrement entré sur le territoire d'un Etat Schengen, se rend directement sur le territoire d'un autre Etat Schengen. En effet depuis le 26 mars 1995 la douane, sur l'ensemble du territoire français, n'en a recueilli que 149 et la DICCI/LEC 700 aux postes fixes aux frontières intérieures ; lorsque ces postes seront définitivement démantelés, il est à craindre que le nombre de déclarations ne soit plus que symbolique alors même que leur efficacité est déjà quasi nulle.

Le recul est insuffisant pour estimer, comme l'a fait le Président en exercice du Comité exécutif, que la mise en application des accords au 26 mars n'a pas entraîné d'augmentation de l'immigration illégale. Au-delà des pétitions de principe, la prudence voudrait que le nouveau dispositif soit apprécié à l'aune des faits s'appuyant sur une période d'analyse suffisamment longue et probante. Les données migratoires devraient être disponibles par pays et par frontières (extérieures et intérieures). Le Centre d'information et de renseignement sur le franchissement des frontières (CIREFI) pourrait être mis à contribution dans ce sens.

VII. LES LACUNES DE LA COOPERATION POLICIERE TRANSFRONTIERE

A. LA MISE EN OEUVRE DU DROIT DE POURSUITE POLICIER SUR LE SOL DES PAYS LIMITOPHES

Le droit de poursuite sur le sol des pays limitrophes, signataires des accords, a rencontré quelques difficultés de mise en oeuvre en raison des difficultés juridiques d'interprétation en droit français des articles 39, 40 et 41 de la Convention de Schengen. Cette position a été vivement critiquée par les autres Etats membres qui n'ont pas compris, à juste titre, pourquoi la France n'a pas modifié ou ajusté son droit interne avant la date du 26 mars 1995.

On constate que l'absence préalable d'harmonisation des droits nationaux entraîne de nombreux retards dans la mise en application des Accords. Des difficultés similaires concernent l'inégale définition, dans les Etats parties, du droit de légitime défense. Cette absence d'harmonisation pourrait ainsi vider la Convention de sa substance, d'autant que, en matière de coopération policière, les magistrats français demandent un certain nombre d'amendements aux articles 39, 40 et 41 de la Convention.

B. LA PRISE EN CHARGE MUTUELLE D'ÉTRANGERS NON ADMIS ENTRE POLICES NATIONALES

Des difficultés sont apparues depuis le 26 mars 1995, en matière de réadmission, entre polices nationales, d'étrangers refoulés. C'est ainsi que les autorités policières belges ont indiqué que *« depuis la mise en oeuvre des accords de Schengen, les refoulements qui peuvent découler des contrôles aux frontières sont supprimés (ce qui a inévitablement une incidence sur certaines dispositions des accords de réadmission qui devront - à terme - être remises en question -) Etant donné que la Gendarmerie n'a plus aucune compétence décisionnelle en matière de séjour illégal d'étranger ou de reprise à la frontière, nous devons systématiquement en référer à l'Office des Etrangers à Bruxelles qui statuera sur les mesures à prendre. Les gendarmes de la zone frontalière n'accepteront plus d'initiative les « reprises sans formalités » mais inviteront les Autorités Françaises à entamer la procédure de réadmission auprès de leurs instances compétentes sans passer par la Gendarmerie belge ».*

Cette position remet en question une coopération policière transfrontière traditionnelle. Elle est à l'évidence contraire à l'esprit des Accords de Schengen et ne peut que compliquer la lutte contre l'immigration illégale. La détention provisoire d'étrangers en situation irrégulière peut poser des difficultés allant jusqu'à l'assimilation par les magistrats de celle-ci à une voie de

fait. La suppression des contrôles de personnes à la frontière ne doit pas, à l'évidence, conduire à une situation de déficit de sécurité policière.

C. L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE

Dans une décision en date du 6 avril 1995, le Tribunal administratif de Lyon a annulé un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière pris par le préfet du Rhône à l'encontre de deux demandeurs d'asile roumains faisant l'objet d'un signalement aux fins de non admission émis par l'Allemagne, au motif que ledit signalement, ne faisant pas mention de la décision exécutoire des autorités allemandes, constituait une base légale insuffisante. Le signalement des deux ressortissants roumains concernés contenait toutes les informations requises par la convention, qui n'a pas exigé l'enregistrement des circonstances ayant motivé l'inscription dans le SIS. Si la convention n'exclut pas la communication d'informations complémentaires dans le cadre de l'article 96, elle n'en fait pas non plus une obligation.

Afin de ne pas vider de sa substance un article essentiel de la convention, il a été décidé que, désormais, lorsqu'il apparaîtra qu'un étranger doit faire l'objet d'une mesure d'éloignement en raison de son signalement au SIS, il appartiendra à l'autorité qui prend la décision de recueillir, par l'intermédiaire de la consultation du SIRENE national, les données complémentaires qui ne figurent pas au SIS et qui portent, pour l'essentiel, sur la nature de la décision, l'identification de l'autorité auteur du signalement, la date de la décision et, le cas échéant, sa date d'effet.

Dans la pratique, il s'agit d'obtenir des autres Etats parties, au premier rang desquels est l'Allemagne, la communication d'un minimum d'informations permettant de présenter des dossiers plus solidement étayés que ceux se fondant sur la seule référence à l'inscription dans le SIS. La conséquence très directe, et très lourde sur le plan des ressources nécessaires pour la mettre en oeuvre, est l'accroissement considérable, et non prévu à l'origine, des demandes de renseignements transmises par les SIRENE. Pour les services administratifs en charge des dossiers, ce supplément de tâches représente également un surcroît de travail qui est étroitement dépendant de la rapidité de coopération du partenaire Schengen concerné.

VIII. L'ÉVOLUTION DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

La Convention d'application des Accords de Schengen, telle que les Etats parties cherchent à l'appliquer, s'inspire d'un état du monde et des techniques vieux de plus de dix ans. Ceci explique sans doute pourquoi les débats autour de ce texte ne brillent pas spécialement par le souci de la prospective. Des évolutions marqueront prochainement l'application de celle-ci : la présence de l'Italie et de la Grèce, les relations avec les Etats nordiques.

A. LA PRÉSENCE DE L'ITALIE ET DE LA GRÈCE

L'adhésion de l'Italie a été ratifiée par tous les partenaires Schengen concernés, mais ni la France, ni l'Allemagne n'ont encore déposé leurs instruments de ratification.

L'Italie ne remplit toujours pas la totalité des conditions préalables à la mise en vigueur de la convention. Elle ne dispose pas de lois sur la protection des données personnelles informatisées aux normes de la convention (Convention 108 du Conseil de l'Europe). Elle ne dispose pas encore de N.SIS opérationnel, même si des tests sont en cours. Elle n'impose pas de visa aux ressortissants de l'ex-Yougoslavie.

Elle ne contrôle pas de manière satisfaisante ses frontières maritimes, malgré l'affectation, depuis le 15 mai 1995, de 500 militaires sur la côte adriatique entre Bari et Otrante, en renfort des 300 policiers déjà envoyés au début du mois, malgré également la création d'un observatoire des clandestins par le Procureur de la République de Lecce confié à deux magistrats du Parquet.

La Grèce n'estime pas pouvoir rejoindre ses partenaires avant au moins deux ou trois ans. Seul le Luxembourg a ratifié son accord d'adhésion.

B. LES RAPPORTS ENTRE LES ETATS SCHENGEN ET CEUX DE L'UNION NORDIQUE.

L'Union nordique est fondée sur le protocole, signé le 22 mai 1954, à Copenhague entre le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède. Elle concerne « la dispense pour les nationaux de ces pays de l'obligation d'avoir un passeport ou un permis de résidence lorsqu'ils résident dans un pays scandinave autre que le leur », ainsi que sur la convention du 12 juillet 1957, à laquelle a adhéré l'Islande en 1966.

Les trois pays nordiques membres de l'Union européenne seraient prêts à adhérer à la convention de Schengen, à condition que la libre circulation des

personnes sans passeport entre les pays membres de l'Union nordique soit maintenue.

L'Union nordique ne peut rétablir des contrôles abolis depuis quarante ans. Les Etats Schengen ne peuvent pas non plus faire adhérer à la convention des Etats non membres de l'Union européenne selon les dispositions de l'article 140 de la convention. Les pays nordiques se sont déclarés prêts à chercher des solutions et ont précisé que la Norvège et l'Islande seraient disposées à se charger des contrôles aux frontières extérieures aux termes d'un accord entre les Etats Schengen et ces deux pays.

Le Danemark, le 27 juin 1994, la Finlande, le 5 mai 1995 et la Suède, le 7 juin 1995, ont annoncé leur demande prochaine d'accès au statut d'observateur au traité de Schengen.

C. L'ADAPTATION DE LA CONVENTION

Depuis sa signature en 1990, la Convention a fait l'objet de nombreuses adaptations, non prévues à l'origine par les négociateurs. On peut citer notamment :

- la création du **Réseau de Consultation Schengen (RCS)** des autorités consulaires ;
- La création des **bureaux SIRENE** pour la fourniture d'informations complémentaires à celles gérées par le SIS ;
- la création du **Comité de suivi des accords** ;
- la création de la **Commission mixte d'évaluation croisée de l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures** ;
- la mise en oeuvre d'**accords bilatéraux ou multilatéraux de réadmission** entre les partenaires Schengen et avec des pays tiers.

D'autres évolutions seront sans doute nécessaires dans l'avenir pour adapter cet accord de coopération policière, douanière, consulaire et diplomatique aux évolutions de l'Europe. Des avenants seront sans doute nécessaires par exemple pour l'interprétation des articles 2 (renforcement des contrôles aux frontières extérieures), 39, 40 et 41 (droit de poursuite). Des coopérations infra-Schengen, bilatérales ou multilatérales comme le groupe de policiers et douaniers français, belge et néerlandais, dit d'Hazeldonk pour la lutte contre les rabatteurs de drogue (« drugrunners ») de l'autoroute Lille-Rotterdam. Ces préoccupations concrètes pour l'avenir de la coopération policière seront en tout état de cause plus utiles pour la sécurité publique que les discussions téléologiques sur l'avenir communautaire ou non des accords de Schengen.

CONCLUSION

La « période initiale » d'application des Accords de Schengen s'achève au 30 juin prochain. Le comité exécutif doit décider le 29 juin si la période transitoire peut être prolongée ou si la convention doit s'appliquer définitivement.

Les auditions auxquelles a procédé la délégation du Sénat pour l'Union européenne montrent que l'organisation Schengen ne fonctionne pas encore de manière satisfaisante. Les résultats ne sont pas totalement probants, aussi bien en matière de contrôle des flux migratoires, de lutte contre les trafics de stupéfiants - où la solidarité des Etats fait encore trop largement défaut -, qu'en matière d'aménagement des aéroports ou de fonctionnement du système informatique.

La période transitoire a permis de déceler certaines déficiences techniques, des insuffisances administratives, des imperfections juridiques et des incompréhensions dans l'interprétation des textes qui demandent à être corrigées. Elle n'a pas permis de les résorber.

Le délai trop court d'appréciation de l'efficacité ou des insuffisances du traité ne permet pas aujourd'hui de conclure, ni dans un sens, ni dans l'autre. Nous n'avons pas assez de recul pour montrer les dispositifs à modifier, à renforcer, ou à supprimer. On ne peut pas dire que l'application des accords ont aggravé l'immigration illégale. On ne peut pas plus affirmer le contraire.

Cette absence de recul, aussi bien que ces incertitudes, conduisent tout naturellement à demander la prorogation de cette période initiale. Six mois de plus doivent permettre de juger avec plus de sérénité des conséquences probables des Accords de Schengen.

De plus, le suivi de l'application du traité n'est pas toujours assuré de manière adéquate. La responsabilité de sa mise en oeuvre revient à un comité exécutif constitué au niveau ministériel. Dans la pratique, les ministres délèguent le plus souvent leur responsabilité. Le comité perd ainsi beaucoup de son poids institutionnel. Une volonté politique n'apparaît pas suffisamment affirmée qui permette de faire entrer rapidement dans la pratique les modifications souhaitées.

La stratégie intergouvernementale de sécurité publique qui se bâtit en Europe depuis dix ans est ambitieuse. Son utilité est manifeste. Brusquer sa mise en place, alors que le système ne donne pas les garanties nécessaires, risquerait de conduire à des dysfonctionnements préjudiciables à la sécurité des populations.

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

I. Audition de M. Vendelin Hreblay, directeur de l'application nationale du Système d'Information Schengen (SIS) au ministère de l'intérieur

M. Vendelin Hreblay a présenté un certain nombre d'informations portant sur : le bilan commun aux partenaires Schengen qui fera l'objet d'un rapport présenté au Comité Exécutif des ministres des pays Schengen le 29 juin 1995, le fonctionnement du « Comité de suivi » mis en place après le 26 mars 1995, le réseau SIRENE (supplément d'information requis pour l'entrée sur le territoire national) dit phase II et le fonctionnement du Système d'Information Schengen (Système central C.SIS et systèmes nationaux N.SIS).

En réponse aux questions complémentaires posées par MM. Paul Masson, Charles Descours, et Jacques Habert, M. Vendelin Hreblay a commenté la répartition par Etat des 2.863.000 données enregistrées dans le SIS et notamment, parmi celles-ci, des 870.464 concernant les personnes. Il a relevé que l'Allemagne avait, à elle seule, introduit 676.735 données relatives à des personnes, soit les trois quarts de l'ensemble et trois à quatre fois plus qu'il n'avait été initialement envisagé. Notant que la règle selon laquelle une donnée ne devait être introduite qu'une seule fois n'avait peut-être pas été respectée par l'Allemagne, il a regretté que celle-ci ait intégré plus de 100.000 fiches « alias » ne comportant pas de mention de nationalité, ce qui les rendait peu exploitables. Il a signalé que seuls l'Allemagne, la France et les Pays-Bas continuaient d'alimenter régulièrement le système (ainsi que la Belgique pour les données relatives aux personnes), tandis que l'Espagne et le Portugal intégraient très peu de nouvelles données.

Il s'est enfin étonné que l'Espagne, point de passage habituel de véhicules volés, n'introduise dans le système aucune donnée relative à des voitures volées.

M. Vendelin Hreblay a alors évoqué les difficultés techniques qui résultaient de ces phénomènes :

- nécessité d'acheter des « disques mémoires » supplémentaires en raison de la sous-estimation initiale des données introduites par l'Allemagne.

- nécessité d'accroître le personnel affecté au service national du SIS du fait du fonctionnement 24 heures sur 24 et des corrections à apporter pour corriger les imperfections du système et effectuer les évolutions indispensables.

2. Audition de M. Jean-Luc Violla, directeur général des douanes.

M. Jean-Luc Violla a constaté que la consultation du SIS et la mise en oeuvre de l'article 67 quater du code des douanes (qui permet aux agents des douanes d'exercer, dans une zone frontalière de 20 km, un pouvoir de contrôle des titres et documents autorisant l'entrée et le séjour des étrangers en France, de constatation des infractions et de retenue provisoire des personnes en situation irrégulière) permettaient à la douane d'être efficace. Mettant l'accent sur la complémentarité, dans la zone frontalière de 20 km, entre son service et la direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC) du ministère de l'intérieur, il a ajouté que les missions de la douane étaient facilitées par le fait que le code des douanes lui permettait d'agir sur l'ensemble du territoire national, c'est-à-dire très loin de la zone des 20 km

M. Jean-Luc Violla a alors abordé les deux sujets d'inquiétude majeurs d'un bilan d'application de la convention de Schengen par les douanes françaises.

Le premier tient à la sauvegarde des 32 observatoires qui, après disparition des contrôles fixes, sont autant de points d'appui pour le contrôle des flux. Ces observatoires sont contestés par l'Allemagne et la Belgique ; or, certains d'entre eux sont situés en territoire étranger. Remarquant que, s'il n'y a plus de contrôle aux frontières, la zone frontalière n'était pas pour autant banalisée, M. Jean-Luc Violla a souligné la nécessité de disposer, en des lieux où la configuration provoquait un ralentissement des flux, de structures équipées pour le contrôle et la fouille, à partir desquelles il est en outre possible de rayonner.

Le deuxième sujet de préoccupation est de pouvoir continuer à exercer des contrôles aléatoires sur l'ensemble du territoire national.

En réponse à des questions qui lui ont été posées notamment par M. Paul Masson, M. Jean-Luc Violla a ajouté :

- qu'il était difficile de tirer des conclusions définitives à partir d'observations ne portant que sur deux mois,

- que les douaniers français se félicitaient des échanges très efficaces qu'ils avaient en particulier avec leurs collègues néerlandais ou espagnols,

- que le nombre des déclarations d'entrée sur le territoire était dérisoire,

- que les aéroports d'Orly et Roissy étaient encore, à ce jour, inadaptés à l'application des accords de Schengen.

Enfin, apportant des éléments d'information précis sur les trafics de drogue et le passage de clandestins dans la zone frontalière avec l'Espagne en réponse à une question de M. Auguste Cazalet, il a exprimé la crainte que l'on en arrive à une déréglementation totale des vols aériens en Europe qui ferait de la petite navigation intérieure un vecteur considérable des trafics.

3. Audition de M. Jean-François Terral, chef du service des étrangers au ministère des affaires étrangères.

M. Jean-François Terral a souligné que le visa était l'élément le plus efficace du contrôle de flux migratoires. Or, l'instauration du visa uniforme, donnant accès à la totalité de l'espace Schengen, devrait apporter une amélioration significative de ce contrôle. D'abord parce qu'il en résultera une harmonisation des conditions de délivrance des visas à un niveau élevé, comparable à celui qui est pratiqué par la France, alors que jusqu'à présent il était possible d'entrer en France sous couvert de visas nationaux délivrés dans des conditions de rigueur insuffisantes par certains de nos partenaires. Ensuite en raison de l'adoption d'une série de mesures techniques (suppression de la délivrance par des consuls honoraires, impositions de visas à certains pays représentant un risque migratoire élevé qui étaient jusque là dispensés de visas par certains de nos partenaires, uniformisation des méthodes d'instruction des demandes de visa sur la base d'une instruction consulaire commune).

M. Jean-François Terral a alors décrit les deux méthodes de délivrance des visas :

- méthode centralisée, impliquant la consultation des autorités centrales, pour les pays considérés comme sensibles du point de vue de la sécurité ; cette procédure permet à chaque Etat d'être consulté par celui de ses partenaires qui est saisi d'une demande de visa et d'y faire opposition le cas échéant ; à cet effet, une messagerie informatisée, le « Réseau de Consultation Schengen » (RCS), distincte du SIS, relie les diverses autorités centrales afin de permettre les consultations ;

- méthode de délivrance directe, laissant le consul porter lui-même l'appréciation de délivrer le visa pour les autres pays.

M. Jean-François Terral a estimé que la conclusion provisoire que l'on pouvait tirer d'une observation sur deux mois était plutôt positive. On a pu constater une légère baisse du nombre des visas délivrés par les partenaires Schengen (ce qui paraît normal dès lors qu'un seul visa donne accès aux territoires de sept Etats), mais il n'est apparu aucun détournement significatif de la demande vers un partenaire que l'on aurait pu alors soupçonner de laxisme. Il a cependant ajouté qu'on ne disposait pas encore d'un recul suffisant pour tirer des conclusions définitives.

M. Jean-François Terral a enfin rappelé que la « communautarisation » de la politique des visas se limitait à l'adoption d'une vignette-visa et à l'adoption d'une liste commune des pays soumis à visa, le reste de la politique des visas relevant du troisième pilier. Pour la liste des pays soumis à visa, on peut distinguer trois cercles concentriques : le cercle communautaire comprenant une centaine d'Etats ; le cercle de Schengen composé de 126 Etats ; la « liste grise » pour laquelle chaque pays agit comme il l'entend.

Un échange de vue sur le rôle de la politique des visas en matière de maîtrise des flux migratoires a suivi l'exposé de M. Jean-François Terral, au cours duquel sont intervenus MM. Christian de La Malène, Paul Masson, Ernest Cartigny et Philippe de Bourgoing.

4. Audition de M. Jean-Paul Faugère, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur.

En réponse à plusieurs questions posées par M. Paul Masson, M. Jean-Paul Faugère a apporté les indications suivantes :

- le jugement du tribunal administratif de Lyon du 6 avril dernier annulant un arrêté de reconduite à la frontière pris dans le cadre de la convention de Schengen ne doit pas être mal interprété. Le tribunal a annulé l'arrêté car la décision d'éloignement, fondée sur un signalement, n'a pas été jugée assez motivée. Mais la décision du tribunal a validé a contrario les décisions d'éloignement comportant les éléments d'information complémentaires requis, ainsi que le caractère non suspensif des recours contre les décisions de ce type prises dans le cadre de la convention de Schengen. Il apparaît finalement que l'efficacité de la procédure suppose avant tout un bon fonctionnement du système SIRENE (supplément d'information requis pour l'entrée sur le territoire national) : il est nécessaire que SIRENE-France puisse recevoir rapidement de ses homologues étrangers les éléments d'information à communiquer, le cas échéant, aux juridictions. Ces

éléments doivent pouvoir être obtenus en 48 heures. Or, à l'heure actuelle, le rodage du système est loin d'être achevé : les SIRENE sont sous-dimensionnés et la formation des personnels reste insuffisante ; les homonymes et « alias » sont source d'erreurs et posent un problème qui n'est pas actuellement résolu de manière satisfaisante ; or l'Allemagne a introduit dans le système près de 280.000 « alias ».

- les contrôles à la frontière de l'Est ne peuvent respecter totalement les normes de la convention de Schengen, en raison des exigences de la circulation. L'Allemagne a fait un effort considérable de redéploiement des personnels ; malgré cela, des filières d'immigration clandestine, qui peuvent être contrôlées par des organisations criminelles, ont continué à fonctionner, comme l'a montré l'afflux récent, dans la région de Lyon, d'immigrés clandestins provenant de Roumanie. Il paraît donc souhaitable que la lutte contre l'immigration clandestine se poursuive non seulement par le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, mais également par des contrôles aléatoires aux frontières de la France, les frontières extérieures étant loin d'être étanches. Une interprétation dynamique de la Convention de Schengen doit permettre l'ensemble des contrôles nécessaires.

- il est actuellement difficile de dire si le problème du droit de suite doit être réglé par une loi ou pourrait l'être par une circulaire interprétative des textes en vigueur. Or, des controverses ont eu lieu entre les forces de l'ordre belges et françaises pour le droit de suite, que ce soit en France ou en Belgique. Ce problème devrait être prochainement réglé car il importe que le 29 juin prochain nous soyons en mesure d'expliquer clairement à nos partenaires ce que la France compte faire en ce domaine.

L'actuel délai de rodage pour l'application de la convention a mis en évidence des difficultés sérieuses. L'efficacité des échanges dans le cadre du système SIRENE et celle de la procédure de réadmission des demandeurs d'asile ayant transité par les pays participant à l'application de la convention de Schengen ne sont pas suffisamment assurées. Le problème du champ d'application du système des visas n'est pas entièrement réglé. Le système d'information Schengen (SIS) n'est pas encore juridiquement reçu, puisqu'il n'a pu jusqu'à présent fonctionner sans interruption pendant 60 jours : ce système rend certes d'importants services, mais les incidents restent nombreux. Le SIS n'est pas suffisamment stable, ayant des difficultés à gérer des flux importants ; surtout, son chargement ne paraît pas convaincant : si l'Allemagne et la France ont réalisé un important effort, il n'en est pas de même pour tous les Etats membres, l'Espagne n'ayant par exemple signalé que deux véhicules volés et beaucoup de pays ne procédant pas à l'actualisation des données. Il importe d'arriver progressivement à un degré de sécurité homogène pour les sept pays.

En réponse aux questions posées par M. Jacques Habert, M. Jean-Paul Faugère a précisé que les données nominatives conservées concernaient uniquement les personnes non admissibles, et que la cohésion interministérielle sur la mise en oeuvre des accords de Schengen était aujourd'hui satisfaisante, après un début difficile.

Enfin, en réponse à plusieurs questions posées par M. Paul Masson et à une intervention de M. Philippe de Bourgoing, M. Jean-Paul Faugère a apporté les précisions suivantes :

- la pleine participation de l'Italie supposerait des conditions qui ne sont toujours pas réunies, qu'il s'agisse de la législation protégeant les données individuelles, de la qualité du contrôle des frontières extérieures, de la coopération policière et de la lutte contre les stupéfiants ;

- le développement de la coopération policière est un acquis très important de la convention de Schengen ; ouvrir à nouveau la discussion sur celle-ci pourrait réveiller des controverses ; cependant, il serait peut-être souhaitable, pour éviter certaines ambiguïtés, que l'article 2 soit précisé en s'inspirant du système adopté par l'Union nordique qui permet les contrôles aléatoires par sondages. Quoiqu'il en soit, il doit être acquis que l'efficacité ne passe pas seulement par des échanges d'informations, mais aussi nécessairement par des opérations menées en commun ;

- le recul manque pour juger de l'efficacité de l'action concernant l'immigration clandestine. Un fait doit donner à réfléchir : le renforcement des contrôles à la frontière italienne a fait augmenter de 60 % le nombre des réadmissions. Vis-à-vis de l'Europe de l'Est, qui constitue un champ essentiel pour le SIS, le problème central est celui des réadmissions par l'Allemagne des demandeurs d'asile. Enfin, on ne dispose pas de l'expérience requise pour l'application des mesures concernant la bande de 20 kilomètres à l'intérieur des frontières, ces mesures n'ayant pu être appliquées en raison de divergences d'interprétation sur ces mesures : le ministère de l'intérieur estime qu'aucune justification particulière n'a à être donnée pour les contrôles destinés à la lutte contre l'immigration clandestine, mais certains tribunaux sont d'un avis différent.

Enfin, en réponse aux interventions de MM. Christian de La Malène et Ernest Cartigny, M. Jean-Paul Faugère a estimé, en accord avec ceux-ci, qu'un allongement éventuel de la période probatoire devrait être interprété comme exprimant la volonté de faire réussir le nouveau système, en réunissant les conditions de son efficacité, et non comme exprimant une réticence vis-à-vis de la coopération organisée par la convention de Schengen.

5. Audition de M. Robert Broussard, Directeur central du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins.

A quinze jours de l'échéance des trois mois de la phase initiale de la convention de Schengen, M. Robert Broussard a estimé que le rodage se faisait, mais très péniblement, plusieurs difficultés ayant pu être constatées dans la mise en oeuvre concrète de la convention. En effet, si le traité postule que les contrôles sont reportés aux frontières extérieures de « l'espace Schengen », ce contrôle est loin d'être assuré à 100 % surtout aux frontières terrestres. Ainsi, des insuffisances notables subsistent à la frontière entre la France et l'Italie, entre la France et la Suisse ou encore au débouché du tunnel sous la Manche.

M. Robert Broussard a souligné que l'augmentation des flux transfrontaliers accroissait la difficulté traditionnelle des contrôles. Il a insisté surtout sur les nouvelles caractéristiques des contrôles qui ne doivent plus seulement porter sur l'identité et les titres de séjour, mais sur les conditions de ce séjour : hébergement, éventuelle inscription à un stage ou à des études..., conditions dont le contrôle est rendu plus ardu encore par la multiplicité des langues dans lesquelles sont rédigés les documents. Il a conclu de ces observations que, sans doute des contrôles à la frontière extérieure étaient réalisés, mais qu'on ne pouvait pas dire que l'objectif de la convention de Schengen - suppression des contrôles aux frontières intérieures gagée par un renforcement des contrôles à la frontière extérieure - était réalisé de façon satisfaisante. Il a ajouté qu'on ne pouvait pas conclure à un renforcement probant et uniforme de la frontière extérieure de « l'espace Schengen » depuis le 26 mars, faisant état d'observations personnelles à différents postes frontières, notamment entre l'Allemagne et la Pologne où se présentent des files ininterrompues de camions ukrainiens, pakistanais, etc, et cela, à toute heure du jour et de la nuit, camions qui eussent pu, auparavant, faire l'objet non seulement d'un premier contrôle, mais éventuellement de nouveaux contrôles à chaque franchissement de frontières intra-européennes.

Puis, M. Robert Broussard a abordé la mise en oeuvre de la « déclaration d'entrée sur le territoire », ou DET, document que les personnes n'ayant pas la citoyenneté d'un Etat partie à la convention doivent souscrire à leur entrée dans « l'espace Schengen ». Il a déclaré qu'on pouvait considérer ce système comme largement inefficace et fortement démotivant pour le personnel. Ainsi, sur les 700 à 800 déclarations souscrites à Roissy et Orly en deux mois, l'essentiel l'a été par des touristes de bonne foi tandis que les procédures de transit permettaient toutes les fraudes. Il a même estimé la DET largement inapplicable : en effet, des cars de

touristes d'Extrême-Orient, voire des voyageurs individuels, peuvent-ils être tenus de chercher à deux heures du matin un commissariat proche d'un des innombrables petits points de passage pour recevoir leur déclaration ?

M. Robert Broussard a encore évoqué, parmi les « effets pervers » constatés depuis deux mois, la situation des marins. Auparavant, à la présentation de leur livret maritime, lors de leur entrée en France par exemple, les autorités de police pouvaient vérifier leur inscription sur le rôle du bateau qu'ils disaient devoir rejoindre dans un port français ; or aujourd'hui ce contrôle devrait s'étendre à tous les ports de « l'espace Schengen », Hambourg, Lisbonne... On retrouve là les difficultés linguistiques, sans parler des trafics de livrets maritimes utilisés par plusieurs personnes.

M. Robert Broussard a particulièrement insisté sur la « professionnalisation » des filières d'immigration clandestine, citant de nombreux exemples récents qui démontrent non seulement une parfaite structuration technique de ces filières, mais également une excellente connaissance des règles juridiques, des procédures judiciaires comme des garanties sociales.

A une question de M. Paul Masson sur l'effectivité des contrôles dans la zone des vingt kilomètres en deçà des frontières nationales, M. Robert Broussard a répondu que, sans doute, certains contrôles aléatoires de ce type, prévus par la convention, avaient bien lieu mais qu'ils étaient dans certains cas impossibles ou en pratique sans portée. Impossibles comme par exemple sur les autoroutes entre la France et la Belgique lorsque le premier point de contrôle possible (péage ou embranchement) se trouve à plus de vingt kilomètres de la frontière ; impossibles encore, de fait, dans les trains Amsterdam/Paris qui roulent à 120 kilomètres/heure. Il a souligné encore que certaines interprétations jurisprudentielles privaient de portée juridique cette faculté de contrôle puisque des magistrats ont assimilé à une voie de fait des contrôles dans les vingt kilomètres alors qu'il y a toujours en théorie des postes de contrôle frontaliers ; d'autres magistrats font une application de l'article 78, paragraphe 2 du Code de procédure pénale, selon laquelle le contrôle ne serait possible qu'en cas de présomption d'infraction et non du seul fait d'une présomption d'origine nationale extracommunautaire. Il a encore indiqué que les contrôles à l'arrivée des trains internationaux, par exemple gare du Nord, étaient en pratique problématiques en raison de l'afflux soudain de plusieurs milliers de voyageurs.

A une question du rapporteur sur l'application des dispositions prévoyant la réadmission des immigrés clandestins, M. Robert Broussard a répondu en citant des cas concrets, où cette réadmission s'était avérée en fait à peu près impossible. Ainsi, la Belgique refuse la remise du contrevenant de service de police à service de police, exigeant la transmission de la demande à l'office des étrangers de Bruxelles qui serait seul habilité à ordonner aux policiers belges de prendre en charge l'immigrant irrégulier ayant pénétré de Belgique en France.

M. Robert Broussard a encore indiqué que les délais pratiques de mise en oeuvre de la procédure de réadmission posaient, en France, un problème spécifique puisque la mise en rétention ne pouvait être ordonnée que par le Préfet. Ainsi, toute prolongation dans la procédure d'une réadmission qui ne serait pas immédiate doit entraîner la saisine des autorités préfectorales pour demander une mise en rétention, situation qui peut se produire à toute heure du jour et de la nuit et se répéter à des milliers d'occasions, par exemple à la frontière du nord de la France.

A une question de M. Paul Masson sur l'exercice du droit de suite, M. Robert Broussard a répondu en rappelant des incidents récents entre la France et la Belgique, soulignant cependant que la difficulté principale provenait des disparités dans le droit pénal et dans la procédure criminelle entre les différents Etats parties, notamment dans la définition de la légitime défense ou dans les droits de la police à poursuivre les fuyards. Il a ajouté qu'à son avis l'application concrète du droit de suite devrait être subordonnée à l'harmonisation de la définition des délits et à celle des procédures policières.

S'agissant des aspects techniques de la mise en oeuvre de la convention, M. Robert Broussard a estimé que, si le Système d'Information Schengen, ou SIS, fonctionne à peu près bien, en revanche les SIRENE (supplément d'information requis pour l'entrée sur le territoire national) accusaient de nombreuses pannes dont certaines se sont prolongées plus de 48 heures ; le concept est sans doute bon, mais son application montre de nombreuses lacunes en raison en particulier du retard de certains de nos partenaires en matière d'équipements et de liaisons informatiques, « péché de jeunesse » qui pourrait être corrigé avec l'allocation de moyens matériels supplémentaires.

Puis, M. Robert Broussard a répondu à des questions des membres de la délégation. A M. Ernest Cartigny qui lui demandait une appréciation globale sur les débuts de mise en oeuvre d'une convention qui n'a pas été conçue d'abord pour régler les problèmes de l'immigration, mais essentiellement pour favoriser la libre circulation des personnes et l'agrément des voyages, M. Robert Broussard a répondu que l'objectif de simplification des voyages transfrontaliers était assurément bien rempli, mais qu'il était très prématuré de faire un bilan pour la sécurité des personnes et le contrôle de l'immigration irrégulière, d'autant plus que certains contrôles frontaliers subsistaient, même allégés. Il a cité le résultat d'une expérience de renforcement des contrôles à la frontière belge pendant un mois qui a abouti à une augmentation de 50% des non-admissions ; une autre expérience, de cinq mois celle-ci, de renforcement des contrôles à la frontière franco-italienne dans les Alpes-Maritimes s'est traduite par le renvoi de 6.500 immigrants irréguliers.

A contrario, la suppression de tout contrôle aboutirait évidemment à l'effondrement « optique » des non-admissions, mais il serait erroné d'en conclure à la disparition des flux d'immigrants clandestins. Il a encore évoqué les cinq à six mille personnes qui, en Albanie ou au Kosovo sont en permanence en instance de départ, et d'abord pour les côtes italiennes, ce qui a amené l'Italie, après avoir décliné des offres de collaboration allemande, à recourir à l'armée pour tenter de

mieux contrôler cet afflux. M. Robert Broussard a renouvelé ses observations précédentes sur la sécurité supplémentaire que représentait un deuxième contrôle aux frontières intracommunautaires.

A M. Christian de La Malène qui l'interrogeait sur le renforcement des moyens affectés aux contrôles à la frontière extérieure de « l'espace Schengen », M. Robert Broussard a indiqué que, jusqu'à présent, on avait procédé à un redéploiement des personnels, mais que se poseraient certainement à terme des problèmes d'augmentation de moyens matériels, de personnel et de formation. Il a cependant souligné que le principal problème demeurerait celui de l'incertitude portant sur les conditions de réalisation des contrôles d'identité, rappelant que ce ne sont pas moins actuellement de 100 à 150 sortes de documents de séjour qui ont cours dans les Etats parties à la convention, documents d'une fiabilité très inégale. Il a insisté encore sur un problème de compétence pour le contrôle du contenu des camions et conteneurs, en principe du ressort de la douane et non de la police, alors que les filières d'immigration clandestine utilisent préférentiellement les possibilités de dissimulation qu'offre un trafic de marchandises en constante augmentation.

M. Paul Masson lui faisant observer que la loi avait prévu un contrôle de situation des transporteurs, M. Robert Broussard a acquiescé, mais a souligné que les magistrats faisaient prévaloir une interprétation extrêmement restrictive des conditions de licéité des contrôles d'identité. Ainsi, des juges de Versailles ont considéré que le fait de ne pouvoir s'exprimer en français et de ne parler qu'une langue étrangère ne saurait justifier un contrôle.

En conclusion de son propos, M. Robert Broussard a indiqué qu'on ne pouvait nier que d'importantes difficultés matérielles subsistaient dans la mise en oeuvre des dispositions de la convention et qu'il serait pour le moins prématuré de considérer comme rempli l'objectif de maintien de la sécurité intérieure à un niveau au moins égal à celui qui prévalait avant la mise en vigueur de la convention, par le renforcement concomitant des contrôles à la frontière extérieure de « l'espace Schengen ».

6. Examen du rapport par la Délégation

M. Paul Masson, rapporteur, a rappelé le contenu de la période transitoire obtenue par le gouvernement français, à la demande du Parlement. Il a souligné que cette période n'avait pas été prévue par le traité et qu'elle s'était révélée nécessaire, compte tenu notamment des problèmes soulevés par le système d'information Schengen (SIS).

Commentant la déclaration de M. Robert Urbain, ministre du commerce extérieur et des affaires européennes de Belgique, Président en exercice du comité exécutif Schengen, devant la commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen, le 31 mai dernier, M. Paul Masson, rapporteur, a estimé qu'on ne pouvait pas actuellement porter de jugement serein, en raison du faible recul dont on dispose, sur les conséquences réelles de la mise en application du traité. Il a fourni de nombreux exemples portant notamment sur les aéroports, les observatoires douaniers, la politique commune des visas et la lutte contre les trafics de drogue.

Plus spécifiquement, le rapporteur s'est inquiété des conditions de fonctionnement du comité exécutif, où de trop nombreux pays ne sont pas représentés au niveau ministériel. Le comité perd de ce fait beaucoup de son poids institutionnel alors même que la responsabilité de la mise en oeuvre du traité lui incombe. Il en résulte qu'une volonté politique ne peut pas se dégager suffisamment pour imposer les mesures rendues nécessaires par la mise en application de la convention.

M. Paul Masson, rapporteur, a alors présenté les grands axes de son rapport ainsi que ses conclusions qui tendent à proroger de six mois la « phase initiale » des accords de Schengen.

M. Jacques Genton, président, a souligné la légitimité du travail effectué par la délégation sur ce dossier important. Il a précisé que les accords de Schengen, de caractère intergouvernemental, sont distincts de la Communauté et de l'Union européenne. Accepter des délais pour la mise en application définitive du traité, compte tenu des difficultés analysées par le rapporteur, lui semble indispensable, afin d'éviter que ces insuffisances ne portent finalement atteinte à la construction européenne elle-même.

M. Philippe de Bourgoing a indiqué que, compte tenu des informations recueillies au cours des auditions, l'analyse du bilan de la phase initiale d'application des accords ne peut conduire à d'autres conclusions qu'à celles

exprimées par le rapporteur. Aller trop vite et dans l'inconnu sur un sujet aussi sensible ne pourrait qu'aboutir à de graves incidents.

M. Maurice Blin a souhaité savoir si d'autres Parlements nationaux s'étaient saisis de ce problème avec autant d'acuité et de persévérance que le Sénat ; il a ajouté que si d'autres Parlements nationaux aboutissaient à des conclusions identiques, le poids de celles-ci en serait renforcé. Il a en outre demandé quelles améliorations apportaient les Accords de Schengen par rapport aux systèmes nationaux antérieurs.

M. Paul Masson, rapporteur, a indiqué que la convention engage la compétence de chaque Etat dans le sens d'un renforcement de la coopération policière ; il a souligné le progrès considérable que représente la politique commune des visas Schengen, qui, par exemple, a obligé certains de nos partenaires à établir des visas avec les pays du Maghreb. Il a également évoqué les préoccupations des autres parlements nationaux, notamment ceux des Pays-Bas, d'Allemagne et d'Espagne, soulignant que les parlementaires de ces pays avaient porté un intérêt certain aux travaux du Sénat qui les avaient encouragés à développer leur propre contrôle.

M. Ernest Cartigny a souligné la qualité du rapport tout en y relevant un « goût de réquisitoire ». Il a avancé sept arguments en réponse aux dix motifs d'imperfections relevés par le rapporteur. Ces arguments portent sur les compétences des ministres représentant leur pays au comité exécutif, certaines contradictions dans les propos tenus devant la délégation par certains des fonctionnaires entendus, le caractère habituel des problèmes informatiques rencontrés sur des systèmes de l'ampleur de celui-ci du SIS, la responsabilité des services français de police dans la lenteur des contrôles de personnes aux aéroports, le caractère relatif du délai de probation des accords et l'utilité non évidente des observatoires douaniers compte tenu de l'existence des nombreux postes de péage autoroutiers. Il a conclu en déclarant qu'un prolongement de trois mois de la période de transition lui paraissait raisonnable, mais que la position de la France aurait plus de poids si on excluait du débat tout aspect passionnel.

M. Paul Masson, rapporteur, a évoqué l'exaspération de certains catégories de fonctionnaires face à des décisions prises par un comité lointain que les ministres de l'intérieur de prennent pas suffisamment au sérieux. Il a évoqué le caractère différent des problèmes rencontrés par les divers systèmes informatiques utilisés (N.SIS et SIRENE français). Il s'est interrogé sur la possibilité de mettre définitivement en application la convention tant que le système informatique central, clé de voûte des accords, n'aura pas été réceptionné. Il a relevé que les retards d'aménagement des aéroports ne mettaient pas en cause le traité lui-même et il a justifié le maintien des observatoires douaniers, notamment pour l'application de la législation sur les contrôles de personnes dans la bande des vingt kilomètres en retrait de la frontière.

M. Christian de La Malène a estimé qu'on assistait à un débat entre ceux qui pensent qu'on prouve le mouvement en marchant - notamment les diplomates - et ceux - comme les fonctionnaires spécialisés dans les questions de sécurité - qui pensent qu'on ne doit aller plus avant qu'après avoir résolu les problèmes. Il a noté que les diplomates avaient quand même reconnu que l'Italie ne remplissait pas les obligations de la convention dans la surveillance de sa frontière extérieure, mais il s'est étonné de la participation d'un représentant grec aux décisions prises par le comité exécutif.

M. Christian de La Malène a ajouté que, de son point de vue, Schengen est une affaire sérieuse et vraisemblablement le seul moyen pour réaliser une vraie liberté de circulation des personnes, car la Communauté est dans l'impossibilité absolue d'organiser cette libre circulation à 25 ou 30 pays. Affirmant qu'on ne peut transiger sur le problème de la drogue, il s'est réjoui que le Président de la République ait récemment exclu que la France accepte un système qui rendrait plus facile, sur son territoire, la consommation de la drogue. Il a enfin fait valoir que le risque était sans commune mesure avec le problème de conscience posé par la prolongation de la période initiale d'application des accords.

M. Lucien Lanier a relevé que le projet de rapport analysait très clairement toutes les difficultés apparues au cours des auditions de hauts fonctionnaires auxquelles a procédé la délégation. Il s'est étonné, en particulier, que les problèmes d'aménagement des aéroports, qui sont soulevés par le Sénat depuis quatre ans, ne soient pas encore réglés. N'est-il pas dangereux, en définitive, de vouloir trop prouver le mouvement en marchant, par exemple au regard des enjeux que comportent, pour les banlieues, la progression de l'usage de la drogue ? Après la déclaration du Président de la République évoquant la fermeture éventuelle de la frontière française concernée par la politique de tolérance néerlandaise, il s'est interrogé sur le point de savoir si une prolongation de six mois de la phase transitoire était suffisante pour permettre la résolution des différents problèmes.

M. Paul Masson a indiqué qu'un délai de six mois permettrait aux administrations concernées d'établir un bilan objectif des conséquences de la mise en application provisoire des accords dans une matière qui est « un art simple et tout d'exécution ». La position qu'il propose à la délégation est en définitive très claire : il n'y a pas lieu d'interrompre la mise en application des accords, mais la période transitoire doit être prorogée pour établir un bilan correct des dysfonctionnements éventuels et pour y remédier.