

N° 167

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

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

Dépôt publié au Journal officiel du 12 décembre 1991.

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

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de contrôle (1) chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 26 juin 1991.*

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

*Président*

M. Paul MASSON,

*Rapporteur*

M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateurs.

---

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

Voir les numéros :

Sénat : 420 et T.A. 138 (1990-1991).

---

Traités et conventions.

# SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>TOME I : EXPOSE GENERAL</b>	
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>13</b>
<b>I. UNE PREPARATION ENCORE INSUFFISANTE .....</b>	<b>19</b>
<b>A. UNE GRANDE INTERROGATION AU REGARD DE     L'OBJECTIF DU 1ER JANVIER 1993 .....</b>	<b>20</b>
<b>B. DE NOMBREUSES INCERTITUDES DANS LA MISE EN     OEUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS PRATIQUES ...</b>	<b>23</b>
<b>1. L'aménagement des aéroports .....</b>	<b>25</b>
<b>2. La déclaration obligatoire des étrangers .....</b>	<b>29</b>
<b>3. Le renforcement des contrôles aux frontières         extérieures .....</b>	<b>31</b>
<b>C. LES DANGERS POTENTIELS .....</b>	<b>33</b>
<b>1. Le trafic de drogue .....</b>	<b>34</b>
<b>2. L'immigration clandestine .....</b>	<b>36</b>
<b>II. LES EXPLICATIONS .....</b>	<b>41</b>
<b>A. LA DÉRIVE BUREAUCRATIQUE .....</b>	<b>41</b>
<b>1. La discrétion de la négociation .....</b>	<b>42</b>
<b>2. La multiplication des instances bureaucratiques .....</b>	<b>42</b>
<b>3. La complexité du système Schengen .....</b>	<b>46</b>

	<u>Pages</u>
<b>B. LE MANQUE DE DÉMOCRATIE .....</b>	<b>46</b>
<b>1. L'absence de consultations des Parlements nationaux : des conséquences sur :</b>	<b>47</b>
<i>a) la politique des visas .....</i>	<i>47</i>
<i>b) le droit d'asile .....</i>	<i>48</i>
<i>c) la coopération policière .....</i>	<i>51</i>
<i>d) le système d'information Schengen (S.I.S.) .....</i>	<i>53</i>
<b>2. Les états d'âme de la Commission des Communautés européennes et du Parlement européen .....</b>	<b>54</b>
 <b>C. UN NOUVEL ORDRE JURIDIQUE MI-NATIONAL MI-EUROPEEN .....</b>	 <b>56</b>
 <b>III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION .....</b>	 <b>61</b>
 <b>A. REINTRODUIRE DE MANIERE URGENTE LA DEMOCRATIE DANS LA DETERMINATION DES POLITIQUES DE LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES EN EUROPE .....</b>	 <b>62</b>
<b>1. Le prolongement des travaux de la Commission par un dispositif permanent. ....</b>	<b>62</b>
<b>2. L'instauration d'une Conférence interparlementaire des Etats participant à l'accord de Schengen. ....</b>	<b>63</b>
 <b>B. S'APPUYER PRIORITAIREMENT SUR L'EUROPE DANS LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE. ....</b>	 <b>65</b>
<b>1. La concertation européenne est indispensable pour maîtriser les flux migratoires. ....</b>	<b>66</b>
<b>2. Les politiques de la libre circulation des personnes doivent se mettre en place dans le respect de la subsidiarité. ....</b>	<b>68</b>
<b>3. Créer des brigades mixtes aux frontières extérieures .....</b>	<b>69</b>

<b>C. RAPPELER LES EXIGENCES QU'IMPLIQUE POUR TOUS LA PARTICIPATION À UN TERRITOIRE COMMUN .</b>	<b>71</b>
<b>1. Les Pays-Bas et l'Espagne doivent revoir leur législation sur les stupéfiants .....</b>	<b>71</b>
<b>2. L'Allemagne doit modifier son droit d'asile .....</b>	<b>72</b>
<b>3. La Belgique doit supprimer la délivrance de visas par des consuls honoraires .....</b>	<b>73</b>
<b>4. L'Italie doit se doter d'une législation sur le contrôle des données à caractère personnel .....</b>	<b>73</b>
<b>D. RESTER VIGILANT DANS LE CADRE NATIONAL .....</b>	<b>74</b>
<b>1. Appliquer la réglementation sur les fiches d'hôtel .....</b>	<b>74</b>
<b>2. Exploiter les renseignements relatifs aux étrangers autres que communautaires .....</b>	<b>75</b>
<b>3. Coordonner plus efficacement les services chargés de la mise en oeuvre des dispositions de la libre circulation des personnes .....</b>	<b>76</b>
<b>4. Mettre en oeuvre un véritable plan de redéploiement des personnels de Police, qui s'inscrive dans une présentation budgétaire adaptée .....</b>	<b>77</b>
<b>5. Prendre des initiatives afin d'expliquer à l'opinion publique les objectifs et les conséquences du Traité .....</b>	<b>78</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>79</b>
<b>ADOPTION DU RAPPORT ET DU DOCUMENT AUDIOVISUEL ..</b>	<b>80</b>
<b>EXPLICATION DE VOTE DES COMMISSAIRES SOCIALISTES ..</b>	<b>81</b>

## **LISTE DES ANNEXES**

---

### **TOME II : LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE CONTRÔLE**

#### **A. LES AUDITIONS PUBLIQUES DE LA COMMISSION**

- 1. Audition de M. Hubert Blanc, Préfet, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas pour la libre circulation des personnes, le 25 juillet 1991**
- 2. Audition de M. Bernard Grasset, Directeur général de la police nationale, le 25 juillet 1991**
- 3. Audition de M. Jean-Claude Saffache, adjoint du Directeur Général des douanes, le 25 juillet 1991**
- 4. Audition de M. Jean Marc Sauvé, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, le 25 juillet 1991**
- 5. Audition de M. François Dopffer, Directeur de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), le 25 juillet 1991**
- 6. Audition de M. Emile Cazimajou, Ambassadeur, ancien coordonnateur auprès de M. Roland Dumas pour la libre circulation des personnes, le 25 juillet 1991**
- 7. Audition de M. Roger Lejeune, Chef du service central de la police de l'air et des frontières, le 25 juillet 1991**
- 8. Audition de M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, le 12 septembre 1991**
- 9. Audition de M. Michel Charasse, ministre délégué au budget, le 26 septembre 1991**
- 10. Audition de Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, le 26 septembre 1991**
- 11. Audition de Mme Isabelle Renouard, Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, le 2 octobre 1991**

**12. Audition de M. Bernard Gravet, Sous-Directeur des ressources et liaisons à la direction centrale de la police judiciaire et de M. Vendelin Hreblay, Directeur de l'application nationale du système d'information Schengen (S.I.S.), le 2 octobre 1991**

**13. Audition de M. Michel Richardot, Chef de l'office central de répression du trafic illicite des stupéfiants (OCTIS), le 2 octobre 1991**

**14. Audition de M. Roger Lejeune, Chef de la police de l'air et des frontières (PAF), le 2 octobre 1991**

**15. Audition de MM. Bernard Lathière, Président d'Aéroports de Paris et Rouaud, chargé de mission pour les affaires européennes auprès du Directeur général d'Aéroports de Paris, le 14 novembre 1991**

**16. Audition de MM. Michel Mikkelsen, Sous-Directeur des affaires européennes au service de coopération technique internationale de police (S.C.T.I.P.), et Evenas, Responsable des télécommunications au ministère de l'Intérieur, le 14 novembre 1991**

**17. Audition de M. Pierre Claudon, Responsable du système central d'information Schengen à la Direction des transmissions et de l'informatique du ministère de l'Intérieur, le 14 novembre 1991**

**18. Audition de Mme Martine de Boisdeffre, Conseiller technique au Cabinet du Ministre délégué aux affaires européennes, le 28 novembre 1991**

**19. Audition de Mme Elisabeth Guigou, Ministre délégué aux affaires européennes, le 28 novembre 1991**

**20. Audition de M. Philippe Marchand, Ministre de l'Intérieur, le 5 décembre 1991**

## **B. LES MISSIONS A L'ETRANGER**

- 21. Compte rendu de la mission aux Pays-Bas du 16 au 18 octobre 1991**
- 22. Compte rendu de la mission en Espagne les 29 et 30 octobre 1991**
- 23. Compte rendu de la mission en Italie les 4 et 5 novembre 1991**
- 24. Compte rendu de la mission en Allemagne du 10 au 13 novembre 1991**
- 25. Compte rendu de la mission à Bruxelles le 26 novembre 1991**

- C. Communication du Président et du Rapporteur de la Commission devant la Commission des Lois du Sénat, le 6 novembre 1991**

## **D. LA CORRESPONDANCE DE LA COMMISSION**

- 28. Lettre de M. Roger LEJEUNE, chef du service central de la Police de l'Air et des Frontières, du 10 octobre 1991**
- 29. Lettre de M. J.J. PASCAL, Préfet, directeur central des Renseignements Généraux, du 7 novembre 1991**
- 30. Lettre de M. Paul MASSON, Président de la Commission de contrôle, à M. J.J. PASCAL, directeur des Renseignements généraux, du 19 novembre 1991**
- 31. Lettre de M. Philippe MARCHAND, ministre de l'Intérieur, du 12 novembre 1991**
- 32. Lettre de M. Jean BOCK, Président du Conseil interparlementaire de Benelux, du 18 novembre 1991**
- 33. Lettre de M. Philippe MARCHAND, ministre de l'Intérieur, du 25 novembre 1991**
- 34. Lettre de M. Gérard BOYER, secrétaire général du Syndicat Indépendant de la Police Nationale, du 27 novembre 1991**

35. Lettre de M. Richard GERBAUDI, secrétaire général de la Fédération Autonome des Syndicats de Police, du 27 novembre 1991
36. Lettre de M. Alain BRILLET, secrétaire général de la Fédération Nationale Autonome de la Police, du 2 décembre 1991
37. Lettre de M. H.M. LARNAUDIE, Président du Syndicat C.G.C. des Corps en Civil de la Police Nationale, du 2 décembre 1991
38. Lettre de M. Jacky VIALLET, secrétaire général du Syndicat National des Policiers en Tenue de France et d'Outre-Mer, du 2 décembre 1991
39. Lettre de M. Jean-Louis CERCEAU, secrétaire général de la Fédération Syndicaliste Force Ouvrière de la Police Nationale, du 4 décembre 1991
40. Lettre de M.Gérard PAIN, Syndicat Professionnel des Policiers de France, du 5 décembre 1991
41. Lettre de M. Jean-Luc RAGEUL, secrétaire général adjoint du Syndicat C.F.D.T. de la Police Parisienne - Ile de France, pour le Bureau National C.F.D.T. de la Police Nationale, du 6 décembre 1991
42. Lettre de M. Jean- Marc SAUVE, Directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, du 6 décembre 1991
43. Lettre de M. Paul MASSON, Président de la Commission de contrôle, à Mme Elisabeth GUIGOU, du 8 novembre 1991, restée sans réponse
44. Lettre de M. Xavier de VILLEPIN, Rapporteur de la Commission de contrôle, à Mme Elisabeth GUIGOU, ministre délégué aux Affaires européennes, du 27 novembre 1991, restée sans réponse
45. Lettre de M. Xavier de VILLEPIN, Rapporteur de la Commission de contrôle, à M. Philippe MARCHAND, ministre de l'Intérieur, du 27 novembre 1991, restée sans réponse
46. Lettre de M. Xavier de VILLEPIN, Rapporteur de la Commission de contrôle, à M. Paul QUILES, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, du 27 novembre 1991, restée sans réponse



## **TOME III : LES DOCUMENTS DE LA COMMISSION**

### **A. LES DOCUMENTS SCHENGEN**

- 1. Décret n° 86-907 du 30 juillet 1986 portant publication de l'accord entre les Gouvernements des Etats de l'Union Economique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République Française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, fait à Schengen le 14 juin 1985**
- 2. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes**
- 3. Décision n° 91-294 du Conseil Constitutionnel sur la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985**
- 4. Déclaration publique du 13 juin 1991 des ministres chargés de l'immigration**
- 5. Projet de convention des Etats membres des Communautés européennes relative au franchissement des frontières extérieures**
- 6. Communication de la Commission des Communautés européennes sur l'abolition des contrôles des personnes aux frontières intracommunautaires du 7 décembre 1988**
- 7. Résolution du Parlement européen du 23 novembre 1989 sur la signature du protocole additionnel à l'accord de Schengen**
- 8. Résolution du Parlement européen du 14 mai 1990 sur la libre circulation des personnes dans le marché intérieur**
- 9. Communication de la commission politique du Parlement européen du 22 octobre 1991 sur la libre circulation des personnes dans la Communauté**
- 10. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 11 octobre 1991 sur l'immigration**

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

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

### **C. CONTRIBUTIONS DIVERSES.**

**24. Rapport du ministères des affaires étrangères des Pays-Bas du 24 mai 1991 concernant l'approbation de l'accord de Schengen du 19 juin 1990**

**25. Tableau comparatif des différentes législations sur les stupéfiants en Europe**

**26. Analyse comparative de la législation de l'Espagne et des Pays-Bas en matière de stupéfiants**

**27. Le rôle de TREVI 92 au regard de la mise en application de l'accord de Schengen**

**28. Le programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de police et de lutte contre le terrorisme ou d'autres formes de criminalité organisée**

**29. Etude comparative sur la protection des données à caractère personnel dans les Etats parties aux négociations de l'accord de Schengen (Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Belgique, Espagne, Grèce, Italie) et le droit communautaire**

**30. Etat de ratification de la convention d'application de l'accord de Schengen**

**31. Observations sur les difficultés d'ordre juridique afférentes aux compétences décisionnelles du comité exécutif du dispositif Schengen**



Mesdames, Messieurs,

Aborder la suppression progressive des contrôles aux frontières en Europe, c'est vouloir faire l'Europe des citoyens, après l'Europe du marché commun.

C'est dire l'importance de l'enjeu.

De ce point de vue, l'accord de Schengen est une tentative positive pour forcer le destin, souvent tragique, de notre continent.

Pour éclairer son opinion sur un sujet aussi complexe, le Sénat a décidé, le 28 juin 1991, lors du débat de ratification de la Convention d'application de l'accord de Schengen, la création d'une Commission de contrôle. Au cours de ce débat, M. Paul MASSON avait déclaré : *"Toute faiblesse, toute maladresse dans l'application de ces accords conduirait, j'en suis sûr, le peuple français, dans ses profondeurs, à contester l'idée même d'une Europe qui serait pour lui celle de l'insécurité et celle des trafics... Je voterai ce soir le projet, mais j'apporterai, madame le ministre, dans les mois qui viennent, vous n'en doutez pas, la plus grande vigilance à la mise en place des procédures que nous attendons. Ce sera, madame le ministre, une vigilance sans défaut !"*

Dans le cadre des nouvelles dispositions de la loi du 20 juillet 1991 sur le fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires, la Commission de contrôle a entendu publiquement sous serment, en présence de la presse et sous le contrôle intégral d'un enregistrement audiovisuel plusieurs ministres français et de nombreux hauts fonctionnaires des différents ministères concernés (intérieur, affaires étrangères, affaires européennes, finances). **Un compte rendu sommaire de ces auditions est fourni en annexe au rapport. Un document audiovisuel accompagne le présent rapport écrit.**

La tâche de la Commission était d'autant plus délicate qu'une partie de ses investigations concernait des pays étrangers au regard desquels elle ne disposait d'aucun pouvoir.

D'ailleurs, comme la Commission a pu l'apprendre, le groupe central de négociation des pays Schengen, réuni à Bruxelles le 18 septembre 1991, avait mis à l'ordre du jour de ses travaux l'attitude à prendre au regard de l'information de la Commission. Certains s'interrogèrent : convenait-il d'ouvrir à des parlementaires français un champ de réflexion européen sur une affaire qui avait toujours été négociée dans le cadre feutré des ministères et des cabinets ? *"Finalement, les délégations se sont accordées à dire qu'il convenait de donner une suite favorable à l'initiative de la Commission"*. Mais concrètement, la Commission a dû assurer seule sa propre information, et en se rendant sur place. Elle a rencontré les ministres concernés ainsi que leurs principaux collaborateurs. **Les compte-rendus des missions effectuées aux Pays-Bas, en Italie, en Espagne, en Allemagne, et à Bruxelles, sont également annexés au rapport.**

La Commission était en outre consciente des écueils à éviter. Le Parlement français ayant ratifié à une large majorité la Convention d'application des accords de Schengen, son objet n'était pas de refaire le débat de ratification. Par ailleurs, à un moment où les opinions publiques, tant en France que dans les autres pays de l'espace Schengen, sont de plus en plus sensibles aux problèmes de l'immigration parce qu'inquiètes devant un phénomène qui leur semble non maîtrisé, il fallait éviter de tomber dans les travers d'une polémique facile.

En définitive, la Commission, après s'être longuement informée des différents problèmes que pose la suppression progressive des contrôles aux frontières intérieures, s'est livrée à un constat, a formulé un diagnostic et exposé des propositions.

### **1) Le constat.**

C'est celui de l'évidente nécessité d'une meilleure **préparation** devant les incertitudes ou contradictions des fonctionnaires auditionnés, les dangers potentiels que recèlent certaines dispositions, car la libre circulation des personnes ne peut être traitée comme la libre circulation des marchandises.

### **2) Le diagnostic.**

Il apparaît clairement et se résume en trois explications : **déficit démocratique, excès de technocratie, imbroglio juridique.** Déficit démocratique tenant aux conditions confidentielles de la signature des accords, excès de technocratie qui s'est emparée d'un domaine où, à l'évidence, la représentation politique aurait dû intervenir, imbroglio juridique enfin résultant de la création d'un nouvel ordre juridique bâtard, mi-national, mi-européen.

### **3) Les propositions.**

Les propositions sont de deux ordres.

a) **Mise en place d'un dispositif permanent destiné à surveiller l'évolution de la procédure Schengen.** Le déploiement de cette procédure durera de longs mois et dans plusieurs cas, ses interférences périodiques avec le droit communautaire mériteront une analyse minutieuse des mesures prises ou à prendre. En cette matière, qui concerne directement la sécurité des personnes, les

protections d'ordre diplomatique ne sont plus suffisantes. Schengen est aussi un art du détail et tout d'exécution.

**b) Enumération des trente conditions qui, selon l'opinion de la Commission, lui paraissent des préalables indispensables à l'entrée en vigueur du texte.**

Ces trente conditions sont résumées ci-dessous de manière volontairement lapidaire; elles sont développées dans le rapport. Il s'agit, pour l'essentiel :

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



**Au cas où ces préalables ne pourraient être levés, le traité de Schengen ne devrait pas entrer en application. Pour refuser cette mise en application d'un Traité ratifié, le Gouvernement français devrait alors utiliser les dispositions de l'article premier alinéa 2 de l'Acte final qui stipule que «*la Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la Convention seront remplies dans les Etats signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs*».**

**En résumé, la commission de contrôle Schengen ne peut, en l'état actuel du dossier, donner quitus au Gouvernement français pour son action depuis la ratification par le Parlement des Accords de Schengen.**

\*

\* \*



## **I. UNE PREPARATION ENCORE INSUFFISANTE**

Au cours de ses travaux, la Commission a ressenti l'évidente nécessité d'une meilleure préparation de l'échéance du 1er janvier 1993.

Au cours de son enquête, elle a rencontré une bonne coopération parmi les hauts fonctionnaires d'Espagne, d'Italie, d'Allemagne ou des Pays-Bas, voire même de Bruxelles, siège du secrétariat de l'accord de Schengen, alors qu'en France, on a vu un haut fonctionnaire allant jusqu'à méconnaître les pouvoirs d'une commission d'enquête parlementaire. A l'inverse, la Commission a reçu à l'étranger la communication spontanée d'un document important de la Commission des Communautés, qui ne lui a pas été transmis par le Gouvernement français, malgré la demande du rapporteur.

Nous savions depuis longtemps que le Parlement français est moins bien traité que ceux de nos voisins. La Commission en apporte une preuve originale.

La Commission a même appris, d'après les indications formulées sans ambiguïté par un membre important du Parlement néerlandais, qu'en 1989, le Gouvernement français aurait très vivement exhorté le Gouvernement néerlandais à ne pas s'engager dans une voie d'information de son Parlement national, notamment par la transmission des dispositions de la convention d'application alors en cours de négociation, car cette procédure aurait risqué de constituer un précédent et aurait pu servir de fondement à des revendications identiques du Parlement français.

Il est également surprenant que, pendant la durée des travaux de la Commission de contrôle, le Gouvernement n'ait pu nommer en Conseil des ministres le successeur du coordonnateur de l'accord de Schengen. Il aurait pourtant dû être l'interlocuteur normal de la Commission.

Au-delà de ce constat, le malaise ressenti par la Commission de contrôle tient à trois observations principales :

- d'une part une grande incertitude au regard de l'objectif du 1er janvier 1993 ;

- d'autre part de nombreuses impréparations dans la mise en oeuvre de certaines dispositions pratiques ;

- enfin la mise en lumière de dangers potentiels dans la mise en oeuvre de la convention d'application des accords.

#### **A. UNE GRANDE INCERTITUDE AU REGARD DE L'OBJECTIF DU 1er JANVIER 1993**

Selon l'interprétation fournie officiellement par une note du ministère des Affaires étrangères *«Ni enclave dans l'Europe des Douze, ni entrave à la construction européenne, l'instauration d'un régime de libre circulation limité aujourd'hui à cinq Etats, servira de laboratoire pour la mise en oeuvre de l'ouverture des frontières de tous les pays membres de la CEE, prévue en 1993»*.

Au cours des auditions publiques de la Commission, la date possible de mise en application de l'accord a toutefois été envisagée de manières diverses. M. Jean-Marc Sauvé, directeur des Libertés publiques au ministère de l'Intérieur a indiqué : *"Nous envisageons que la convention puisse entrer en vigueur à partir du 1er janvier 1993. Tout est entrepris pour que cette échéance soit respectée,*

*mais nous avons encore beaucoup à faire, aussi bien sur le plan national que sur le plan commun pour que l'ensemble des dispositions préalables à l'entrée en vigueur de la convention puisse être pleinement respecté. A l'heure actuelle, il est inconcevable que cette convention puisse être appliquée avant le 1er janvier 1993. Cette mise en oeuvre aura lieu pendant l'année 1993 et sûrement avant le 1er janvier 1994.»*

Pour M. Bernard Grasset, directeur général de la Police nationale, la date est : *«début 1993-1994»*. Pour le Chef du Système d'Information Schengen national, M. Hreblay, *«les conditions devraient être réunies de manière que le système soit prêt à fonctionner au 1er mars 1993, ainsi que la France s'y est engagée»*. Pour M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur : *«Si le texte avait comporté une date impérative de mise en application de la convention, je n'aurais sans doute pas été d'accord pour demander la ratification. Mais -et heureusement- il est indiqué que cette convention ne sera mise en place que lorsque toutes les garanties auront été assurées sur les frontières extérieures. C'est pourquoi je ne peux pas répondre quant à la date d'application»*.

En revanche, pour Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, *«l'accord entrera en application vraisemblablement au début de 1993. Cette prévision, que j'avais donnée au mois de juin lors du débat parlementaire, est aujourd'hui confortée par les indications plus précises sur le déroulement des procédures de ratification par nos partenaires. L'entrée en application de la convention dépend d'une part, de la ratification par les cinq Etats fondateurs et, d'autre part, de la mise en place des mesures concrètes prévues. L'Italie devrait soumettre son projet de loi de ratification au Parlement au cours de l'automne. Au Luxembourg, cette procédure aura lieu au début de l'année prochaine. En Allemagne, le Parlement s'est déjà prononcé. Aux Pays-Bas, le vote devrait intervenir au cours du premier trimestre de 1992 et en Belgique, avant la fin de l'année. Au Portugal, le vote aura lieu en 1992. Enfin, en Espagne, le Conseil d'Etat a donné un avis favorable au projet de loi qui sera transmis au Parlement d'ici à un mois. La procédure se déroule donc selon le calendrier initial.»*

Mme Guigou était manifestement mal informée.

Les renseignements obtenus sur place par la Commission infirment les déclarations du ministre. En Allemagne, le Parlement non seulement ne s'est pas prononcé, mais il n'est même pas encore saisi du projet de loi de ratification ; selon le secrétaire d'Etat à l'Intérieur avec lequel s'est entretenue la Commission, M. Neusel, des difficultés retardent actuellement le dépôt du texte qui n'est envisagé que pour la fin de la présente année.

Aux Pays-Bas, il apparaît que la première étape des rapports préparatoires est actuellement achevée, que d'autre part un rapport parlementaire prédéfinitif est en instance d'élaboration et devrait être déposé avant le 31 décembre 1991. Le Gouvernement, saisi de ce rapport, adressera aux commissions un mémoire officiel en réplique, sur la base duquel le rapport parlementaire définitif sur le projet de loi de ratification sera établi en mars-avril 1992. Ainsi, dans la meilleure hypothèse, le Parlement néerlandais ne sera en mesure de se prononcer définitivement qu'à la mi 92, si les commissions parlementaires ne demandent pas à prolonger leur réflexion. L'avis négatif donné tout à fait exceptionnellement par le Conseil d'Etat néerlandais n'est en effet pas de nature à accélérer cette procédure.

En Italie, le projet de loi de ratification de la convention n'est pas encore déposé sur le bureau du Parlement. Si les textes législatifs et réglementaires liés à l'entrée en application de la Convention sont prêts, à l'exception cependant de la législation sur la protection des données à caractère personnel, les aspects financiers sont, quant à eux, encore à l'étude et le Gouvernement n'est tenu par aucun délai précis pour engager la procédure de ratification. Le dépôt du projet de loi de ratification est certes présenté comme imminent, mais les élections législatives sont prévues pour le mois de juin 1992. L'organisation du débat de ratification avant les élections est techniquement possible ; elle paraît cependant politiquement plus incertaine, surtout dans la mesure où les élections pourraient être anticipées, car le Parlement italien est actuellement absorbé par les débats budgétaires. La ratification pourrait ainsi se trouver reportée au deuxième semestre de l'année 1992.

En Espagne, le projet de loi d'approbation de la Convention de Schengen a déjà été renvoyé à la commission des affaires étrangères du Congrès qui devait examiner le texte jusqu'à fin novembre; le projet doit ensuite être transmis au Sénat pour examen; compte tenu de la discussion du budget, qui occupe l'ordre du

jour en fin d'année, et d'une éventuelle -quoiqu'improbable- seconde lecture, le projet de loi ne pourrait, aux dires des interlocuteurs de la Commission, être adopté avant février 1992.

Il apparaît donc bien qu'à la différence des autres Parlements, le Parlement français a dû délibérer dans la précipitation, chaque commission concernée disposant à peine de trois semaines pour l'examen d'un texte particulièrement complexe pour qui n'a pas participé à la négociation. Il a fallu cinq années pour élaborer cet accord de 142 articles. Aucune concertation parlementaire n'a jamais eu lieu en France. Aucune réflexion n'a jamais été engagée sur les difficultés juridiques issues d'un dispositif hybride dont nous analyserons en détail les curieux prolongements. Il nous a tout juste été laissé trois semaines pour assimiler un dispositif complexe et ses prolongements. Il nous a fallu répondre par oui ou par non. Nous avons là un bel exemple de désinvolture.

## B. DE NOMBREUSES IMPREPARATIONS DANS LA MISE EN OEUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS PRATIQUES

Les incertitudes sur la date de mise en vigueur de la convention expliquent sans nul doute l'impréparation de nombreuses dispositions pratiques, indispensables pourtant au sens de la déclaration commune relative à l'article 139 qui stipule que *«la convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la convention seront remplies dans les Etats signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs.»*

Le Sénat a défini trente conditions préalables à la mise en vigueur de la convention dont la liste est fournie en annexe ; celles-ci portent, pour l'essentiel, sur le franchissement des frontières extérieures, les visas, le contrôle des flux migratoires, le traitement des demandes d'asile, la coopération policière, la coopération douanière, la lutte contre les trafics de stupéfiants et le système d'information Schengen (SIS).

On est d'autant plus inquiet sur la date de mise en application de la convention que celle-ci avait été présentée comme un "laboratoire" de la libre circulation des personnes en Europe, au sens de l'article 8A du traité de Rome, ajouté par le traité de l'Acte unique qui stipule : *«Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité»*. Le laboratoire va-t-il finalement précéder ou suivre la réalisation du marché intérieur? Auquel cas toute la construction Schengen se sera révélée inutile.

Certaines dispositions sont déjà réalisées ou en cours de réalisation, en France, et à des degrés divers dans les autres pays de l'espace Schengen. Il en est notamment des mesures à caractère juridique comme la définition d'une politique commune des visas et l'harmonisation des modalités d'instruction des demandes de visas par les consulats des différents pays membres, arrêtées sous présidence allemande et en cours d'expérimentation par l'ensemble des pays Schengen sous présidence italienne.

C'est également le cas pour la responsabilité des transporteurs, la communication des listes des titres de séjour permettant la circulation en dispense de visa, du traitement des demandes d'asile et la mise en place d'accords de réadmission -encore que l'absence d'organismes du type de l'office français pour les réfugiés et les apatrides (OFPRA) en Italie et en Espagne pose problème-.

En revanche plus préoccupantes sont les informations obtenues par la Commission sur l'aménagement des infrastructures aéroportuaires, sur les modalités pratiques de la déclaration obligatoire des étrangers entrés régulièrement sur le territoire d'une partie contractante, et enfin sur le renforcement des contrôles aux frontières extérieures.



## 1. L'aménagement des aéroports

La Commission s'est entretenue, sur place, avec les autorités aéroportuaires d'Amsterdam-Schiphol, de Madrid-Barajas, de Rome-Fiumicino et elle a entendu au Palais du Luxembourg le Président d'Aéroports de Paris.

Ses observations ne laissent pas d'être préoccupantes.

En effet la Convention assigne aux Etats signataires des obligations très précises en matière de contrôle des personnes accédant à l'espace Schengen en provenance des Etats tiers.

Son article 4 pose un double principe.

Tout d'abord tous les passagers en provenance d'un Etat tiers sont contrôlés, ainsi que leurs bagages à main, à l'aéroport de première arrivée dans l'espace Schengen. Ce principe s'applique non seulement aux passagers dont l'aéroport d'arrivée constitue la destination finale, mais également aux passagers qui empruntent, sur cet aéroport, un vol de transit vers une autre destination de l'espace Schengen (ce vol de transit étant, en l'espèce, considéré comme un vol intérieur).

D'autre part les objets enregistrés (bagages transportés en soute), contrairement aux passagers eux-mêmes et à leurs bagages à main, font l'objet d'un contrôle unique dans l'aéroport de destination finale, c'est-à-dire lorsqu'ils sortent définitivement des zones internationales des aéroports de l'espace Schengen.

Dans l'Acte final (point 2 : Déclaration commune concernant l'article 4), *«les Parties contractantes sont convenues de tout mettre en oeuvre afin de réaliser les aménagements souhaitables de leurs aéroports avant 1993 ; avant le 31 décembre 1992, le Comité*

*exécutif examinera les progrès réalisés*». Or le Comité exécutif ne pourra pas être mis en place tant que le traité ne sera pas ratifié par les Etats-parties. Il y a donc là une incohérence majeure.

Par ailleurs, le Royaume des Pays-Bas a émis une réserve au terme de laquelle il souligne que : *«des difficultés de délais ne sont pas à exclure dans un aéroport déterminé, sans qu'elles ne suscitent pour autant des lacunes de sécurité. Les autres Parties contractantes tiendront compte de cette situation, sans qu'il ne puisse en découler des difficultés pour le marché intérieur. En cas de difficultés, le Comité exécutif examinera les meilleures conditions d'application simultanée de ces mesures dans les aéroports.»*

Il apparaît en fait que cette réserve formulée par l'Etat néerlandais, a été dictée par les difficultés d'aménagement susceptibles de se poser dans l'Aéroport international d'Amsterdam-Schiphol, et sans doute aussi pour des considérations mercantiles et commerciales. La Commission a bien sûr souhaité évaluer plus précisément la nature et l'ampleur de ces difficultés.

D'après les indications recueillies lors d'une visite très circonstanciée auprès des autorités aéroportuaires, puis dans les différentes zones de l'aéroport, la Commission a recueilli les indications suivantes.

L'aéroport de Schiphol est une entreprise néerlandaise d'économie mixte où l'Etat détient, semble-t-il, 49 % du capital ; la ville d'Amsterdam disposerait 5 % du capital, le solde étant détenu par des investisseurs privés. Ces derniers exercent un rôle prépondérant au sein du conseil d'administration, et ils sont peu enclins à supporter le coût de travaux de mise en conformité imposés par la Convention de Schengen, estimés à 100 millions de florins (300 millions de francs) pour une première tranche d'environ trois ans.

La mise en conformité de l'aéroport de Schiphol aux prescriptions de la Convention imposerait en outre de remanier intégralement les actuelles zones de contrôle à «guichet unique», et de créer à cette fin de nouveaux postes de contrôles différenciés concernant, d'une part les bagages en soute, d'autre part, les

passagers et leurs bagages à main, suivant que l'aéroport constitue le point d'aboutissement de leur voyage aérien en provenance d'un Etat tiers, ou un simple point de transit vers une autre destination de l'espace Schengen.

De surcroît, cette réorganisation des points de contrôle affecterait très sensiblement la procédure d'allocation des aires de stationnement des avions à l'arrivée ou au départ. Actuellement réparties suivant un système de stationnement «flexible» (système ouvert), ces aires de stationnement devraient en effet être redistribuées suivant la nature des vols effectués par les avions considérés ; cette mise en conformité imposerait de réaménager dans le même temps les procédures du contrôle aérien des vols à destination ou en provenance de l'espace Schengen.

Les autorités aéroportuaires ont indiqué à la Commission qu'elles s'étaient efforcées d'obtenir du gouvernement néerlandais un report "sine die" de la ratification de la Convention, ou, à tout le moins, un ajournement jusqu'à ce que d'éventuelles dispositions communautaires se substituent aux prescriptions du dispositif Schengen. Il s'agit là bien sûr d'une position qui n'engage que l'entreprise "Aéroport de Schiphol". Celle-ci, en tout état de cause, n'envisage pas, dans l'immédiat, d'effectuer aucun des travaux répondant aux prescriptions de la Convention.

L'aéroport de Madrid-Barajas pose sans doute moins de problème pour l'instauration d'un nouveau filtre réservé aux ressortissants de Schengen, mais les nouvelles modalités de contrôles imposées par l'article 4 de la Convention exigeront le déchargement de tous les bagages (bagages à main et en soute), des passagers en transit pour être contrôlés, ce qui actuellement n'est pas fait.

L'aéroport de Fiumicino, dans l'attente de la ratification de la Convention et d'instructions précises du ministère de l'Intérieur en vue de sa mise en application, les autorités aéroportuaires de Rome se préparent davantage à la mise en oeuvre de la libre circulation des personnes au sein de la Communauté qu'au dispositif Schengen proprement dit. L'aéroport de Fiumicino fait en effet l'objet d'importants travaux de restructuration et de modernisation qui auront pour conséquence un agrandissement substantiel de la zone consacrée aux vols nationaux. D'après les

informations recueillies sur place par la Commission, cette partie "nationale" de l'aéroport serait, à terme, affectée au trafic intracommunautaire qui ne nécessiterait plus de contrôles de police et de douane; l'aéroport international serait alors réservé au trafic extracommunautaire.

Le président d'«Aéroports de Paris», M. Bernard Lathière, a indiqué à la Commission, au cours d'une audition publique le 14 novembre 1991, qu'«Aéroports de Paris» n'avait pas été associé à la préparation de la convention d'application de l'accord de Schengen. Il a ajouté qu'il avait pris connaissance des dispositions de la Convention par l'intermédiaire de l'association internationale des aéroports, ainsi que par les médias.

Il a exprimé sa perplexité quant à la mise en application pratique de l'article 4 de la Convention et s'est interrogé sur le point de savoir si la mise en place d'un circuit de circulation spécifique aux passagers "Schengen", venant s'ajouter au circuit domestique et au circuit international, serait rendue nécessaire. Il a remarqué que l'installation d'un tel dispositif aurait en tout état de cause un coût financier très élevé, même si aucun chiffrage précis n'avait encore été fait, et qu'il nécessiterait un délai de réalisation de un à deux ans. Sa déclaration est très différente de celle faite par le chef de la Police de l'Air et des Frontières (PAF), M. Roger Lejeune, qui a estimé, de son côté, que *«quelques mois suffiront pour réaliser les aménagements des salles de débarquement et pour transformer certaines zones internationales en zones domestiques»*.

Interrogé sur les instructions du Gouvernement français quant aux modalités d'application du texte de l'article 4 de la Convention, M. Bernard Lathière a répondu à la Commission que des discussions étaient actuellement en cours entre son ministère de tutelle, c'est-à-dire le ministère des transports, et le ministère de l'intérieur ; mais qu'il n'avait reçu aucune instruction précise pour le moment. Il a également déclaré que certains points de la Convention, tels que le contrôle des vols avec escales ou la déclaration obligatoire des étrangers non ressortissants de l'espace Schengen lui paraissaient imprécis.

Interrogé sur les contacts d'Aéroports de Paris avec ses homologues européens au sujet de l'entrée en vigueur de la

Convention de Schengen, il a indiqué qu'en l'absence d'instructions précises, un climat d'attentisme prévalait dans l'ensemble des aéroports européens.

L'ensemble des autorités aéroportuaires, interrogées par la Commission, ont en définitive fait ressortir clairement que la date du 1er janvier 1993, fixée par la Convention pour l'entrée en application de la nouvelle organisation des contrôles, apparaissait prématurée aux yeux des opérateurs commerciaux. L'Association des aéroports européens aurait ainsi demandé un délai de cinq ans après la ratification de la Convention, pour la mise en place de cette nouvelle organisation. En effet, l'application de la Convention pose de nombreux problèmes techniques, en particulier pour l'organisation du contrôle des passagers en transit, ainsi que de leurs bagages à main. En ce qui concerne les vols avec escales, le contrôle s'effectuera à la destination finale, en raison de l'importance des délais et des coûts qu'engendrerait un contrôle à l'aéroport d'escale.

Le règlement communautaire sur le contrôle des bagages, qui a été adopté par le Conseil des Ministres des Communautés, le 18 juin 1991, complique encore la situation. Actuellement en cours d'examen par le Parlement européen, ce règlement imposera un contrôle des bagages dans l'aéroport de première entrée, dès le 1er janvier 1993, c'est-à-dire à une date antérieure à l'entrée en vigueur de la convention de Schengen dans les aéroports. Il risque donc d'y avoir une période en 1993 au cours de laquelle le contrôle des personnes et des bagages seront dissociés, les premières étant contrôlées dans l'aéroport de destination finale, les seconds dans l'aéroport de première entrée dans l'espace Schengen.

## **2. Les modalités pratiques de la déclaration obligatoire des étrangers**

L'article 22 de la Convention d'application stipule que les étrangers entrés régulièrement ou résidant sur le territoire d'un des Etats Schengen sont tenus de se déclarer aux autorités compétentes de l'Etat sur le territoire duquel ils pénètrent. Cette déclaration peut être souscrite soit à l'entrée, soit, dans un délai de trois jours

ouvrables à partir de l'entrée, à l'intérieur du territoire sur lequel ils pénètrent.

Devant la Commission, M. Bernard Grasset, directeur général de la Police nationale, a déclaré : *«Pour l'instant, en l'état actuel du dossier, qui est loin d'être bouclé, je suis très prudent sur les conséquences pratiques ou positives d'une telle disposition... On n'en est plus maintenant au stade où une déclaration, même faite sur l'honneur, entraîne vraiment l'honneur de la personne qui l'a faite... D'ailleurs, la déclaration, où et à quel moment va-t-on la déposer ? Est-ce que l'étranger devra dire : «Je vais de Wiesbaden à Romorantin pour y passer quelques jours» ou simplement : «Je vais d'Allemagne en France» ? On n'en est pas encore au stade du contenu précis de la déclaration.»*

Pour M. Roger Lejeune, Chef de la PAF, *«La déclaration n'est pas l'axe essentiel de la lutte contre l'immigration menée par les Etats de l'espace Schengen. Le premier front, ce sont les frontières externes. Comme l'énonce l'article 22, la déclaration a été conçue pour permettre un comptage des entrées régulières d'étrangers. Elle ne peut donc avoir qu'un effet statistique. Naturellement, pour qu'elle soit efficace, cette déclaration doit être volontaire...» Cette déclaration ne constitue pas le socle de Schengen. L'essentiel nous devons y être attentifs, dépend des conditions dans lesquelles seront effectués les contrôles aux frontières externes. Cela commence dans les consulats, mais cela concerne aussi les ports et les aéroports et les frontières terrestres.»*

En définitive, et confortée en cela par les propos incertains du ministre de l'intérieur, la Commission reste donc perplexe sur les modalités de mise en oeuvre de la déclaration des étrangers, qui avait pourtant été présentée, à l'origine, comme compensant, en France, l'absence de déclaration des étrangers dans les hôtels prévue à l'article 45 de la Convention, comme l'a d'ailleurs confirmé à la Commission le premier coordonnateur français, M. Emile Cazimajou, lors de son audition publique, le 25 juillet 1991.

La réponse écrite du ministère de l'Intérieur renforce d'ailleurs cette perplexité quand on lit : *«Les modalités pratiques de la déclaration obligatoire font à ce jour l'objet d'une étude approfondie. Les premiers éléments de cette étude font apparaître qu'un système*

*utilisant la technique de la lecture optique et ne requérant donc pas nécessairement la présence d'agents, est envisageable :*

*- l'enregistrement permet la collecte de données fiables sur les étrangers (et éventuellement leur confrontation à des fichiers) ;*

*- les étrangers n'ont pas à attendre longtemps lors du franchissement de la frontière.»*

Les interlocuteurs étrangers de la Commission ont tous été dubitatifs sur l'intérêt de cette clause. Ils ne l'ont, semble-t-il, acceptée, que sur l'insistance des ministres français de l'intérieur.

### 3. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures

Le principe du renforcement des contrôles aux frontières extérieures tient, dans la philosophie du système Schengen, au fait que les contrôles de sécurité doivent, pour l'essentiel, être déplacés des frontières intérieures, -même si certains contrôles peuvent y être maintenus-, aux frontières extérieures.

Ce principe, simple à énoncer, est beaucoup plus malaisé à mettre en pratique. **Au plan français, il implique un redéploiement des moyens engagés sur les frontières intérieures vers les frontières extérieures que sont les aéroports, les ports, les frontières maritimes et la frontière suisse. D'après la note remise à la commission par le ministère de l'Intérieur, le plan de redéploiement n'a permis à ce jour de dégager que 168 emplois, dont 44 pour le personnel en civil et 124 pour la tenue. Si on compare ces 124 postes aux 158 nécessaires à la mise en place des contrôles intracommunautaires du lieu fixe transmanche à Calais, on mesure «l'immensité de l'effort» qui reste encore à accomplir pour surveiller correctement, dans l'esprit de la Convention d'application de Schengen, les 118 aéroports français assurant des vols extra-Schengen et les 3 000 kilomètres de frontières maritimes.**

Cette faiblesse du plan de redéploiement des effectifs de la PAF, confirmée d'ailleurs par le ministre de l'intérieur au cours de

son audition publique par la Commission, le 12 septembre 1991, n'est malheureusement pas compensée par le plan de redéploiement des douanes qui a eu pour effet principal une suppression nette d'effectifs de 300 emplois, 897 emplois ayant été supprimés aux frontières intérieures et 597 emplois ayant été transférés aux frontières extracommunautaires, notamment dans les Antilles-Guyane, les aéroports et le service garde-côtes métropolitains. Or les frontières extérieures, en France, doivent être renforcées au tunnel sous la Manche, à la frontière suisse, dans les aéroports et sur les frontières maritimes.

Pudiquement comme l'indique la réponse ministérielle : *«La libéralisation des échanges poursuivie au plan mondial (GATT) ou régional (CEE, AELE), le développement économique des nations industrialisées, la facilité de communication et de déplacement apportée par des moyens de transport rapides et de masse (avions) ou standardisés (conteneurs) ont suscité un accroissement considérable des flux internationaux de personnes et de marchandises. Ces phénomènes se sont accompagnés d'un allègement progressif de la part relative des missions spécifiquement économiques et fiscales dans l'activité des services de surveillance douaniers.»*

Les frontières extérieures de la France sont maintenant en Allemagne, en Italie, en Espagne, en Belgique, et aux Pays-Bas.

La Commission a voulu constater sur place l'état de surveillance de la frontière Oder-Neisse, qu'un journal français avait qualifiée en août dernier de «frontière passoire». Le résultat de ses investigations est le suivant.

Les autorités allemandes sont non seulement conscientes du problème, mais encore elles reconnaissent avec franchise que les contrôles de police sont insuffisants. Cette situation tient au fait que l'ancienne Volkspolizei de la RDA ayant été supprimée, une nouvelle police des frontières a dû être mise en place avec un encadrement provenant de la police fédérale de l'Ouest, mais avec du personnel pour partie issu de l'ancienne police est-allemande. La question est d'autant plus délicate que la police des frontières est ordinairement du ressort de la police des Laender. Or, ceux-ci n'ont pas eu encore le temps, depuis le traité d'unification, de mettre en place cette police. En fait les garde-



frontières "surveillent" la frontière polonaise en pratiquant parfois de nombreux trafics de connivence avec leurs collègues polonais.

Ces moyens insuffisants de la police des frontières expliquent qu'on constate, par exemple, sur l'autoroute Varsovie-Berlin, des temps d'attente de 30 à 40 heures pour les camions. Un accord bilatéral germano-polonais est en cours de signature pour augmenter le nombre de points de passage en 1992 et pour déterminer et aménager les nouveaux points de contrôle frontalier. Pour surveiller les 431 kilomètres de la frontière Oder-Neisse, la brigade de la Bundesgrenzschutz ne dispose que de trois hélicoptères, dont un seul équipé pour la surveillance nocturne. La Neisse n'étant large que de dix mètres environ, son passage est des plus aisé, notamment pendant les périodes de basses eaux.

M. Neusel, Secrétaire d'Etat à l'intérieur, a annoncé à la Commission que les brigades de surveillance de la frontière Oder-Neisse seraient renforcées, en 1992, par 1 000 agents supplémentaires et que quatre bataillons de l'armée fédérale seraient également installés à proximité de la frontière.

Les interlocuteurs de la Commission ont manifesté une grande inquiétude sur l'évolution du problème des migrations en provenance d'Europe centrale. Pour les Allemands la question est d'autant plus difficile que les yougoslaves (dont 15 000 ressortissants se sont manifestés comme demandeurs d'asile en octobre 1991) entrent en Allemagne sans visa.

### C. LES DANGERS POTENTIELS

Parmi les impréparations, qui, s'ajoutant aux incertitudes, peuvent déboucher sur de réels dangers, deux sont apparues comme particulièrement préoccupantes. Il s'agit du trafic de drogue et de l'immigration clandestine.

## 1. Le trafic de drogue

La convention d'application de l'accord de Schengen n'est pas claire sur la lutte contre les stupéfiants. Elle se satisfait d'une simple déclaration d'intention et surtout elle accepte des différences sensibles entre les législations des Etats parties, notamment celles des Pays-Bas et de l'Espagne qui tolèrent l'usage des drogues douces.

M. Richardot, Chef de l'office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), entendu par la Commission, le 2 octobre 1991, a confirmé la gravité du problème : *« En quinze ans, tous les chiffres ont été multipliés par dix : on enregistrait à l'époque 35 décès annuels contre 350 aujourd'hui ; on interpellait 3 500 personnes contre 35 000 aujourd'hui ».*

Quel est l'état du dossier ?

D'après les informations recueillies aux Pays-Bas, en 1990 pour 3 000 tonnes d'héroïne produites dans la seule Asie du Sud-Est, les saisies ont représenté 193 kg aux Pays-Bas, et 405 kg en France, dont seulement 57 kg provenaient de l'Asie du Sud-Est. Les principaux producteurs sont la Birmanie (2 600 tonnes), l'Afghanistan (800 tonnes), le Laos (350 tonnes), le Pakistan (165 tonnes), la Thaïlande (50 tonnes) ; d'après différentes sources, il se confirme que les « fourmis » ou les « mulets » des organisations mafieuses voyagent avec des papiers volés ou falsifiés, qu'ils disposent d'équipements de télécommunication très modernes, qu'ils bénéficient de protections multiples, y compris de type paramilitaire, dans les pays appartenant à des « zones grises » comme l'Afghanistan où les moudjahidins sont passés directement de la jihad au trafic de drogue, le Liban ou les anciennes républiques musulmanes de l'ancienne Union soviétique.

Mais si l'héroïne est le principal danger pour l'Europe où les principaux passeurs sont les turcs ou les yougoslaves de la « route des Balkans », la cocaïne est elle aussi en progression constante. En 1990, les saisies ont été de 4 288 kg aux Pays-Bas, de 5 382 kg en

Espagne et de 1 844 kg en France (où la progression a été, en 1990, de 96,59 % par rapport à 1989).

D'après certaines estimations s'appuyant sur la récolte de feuilles de coca, la production mondiale de cocaïne serait de 1,2 million de tonnes, les principaux producteurs étant le Pérou (275 000 tonnes), la Bolivie (175 000 tonnes) et la Colombie (75 000 tonnes) ; les réseaux d'acheminement ont leurs racines en Bolivie, au Pérou, au Brésil, en Equateur, et le plus souvent en Colombie où il semblerait que le cartel de Cali ait le monopole du trafic de stupéfiants en Europe. Or contrairement au cartel de Medellin, le cartel de Cali fonctionne selon des méthodes du management moderne plutôt que sur celles de la violence. Il n'en est donc que plus dangereux, parce que plus efficace.

En quoi le dispositif Schengen présente-t-il des dangers ?

Certes, la grande criminalité internationale n'a pas attendu la suppression des contrôles aux frontières pour organiser le marché européen de la drogue. Mais la suppression de ces contrôles (où malgré tout s'opèrent près de 50 % des saisies du service des douanes), ainsi que la mise en application prévue, au 1er janvier 1993, du règlement européen portant suppression des contrôles de bagages à main, parallèlement au maintien de législations laxistes comme celles des Pays-Bas ou de l'Espagne, auront un effet de levier sur le trafic de drogue.

Comme le constate le rapport de l'office français central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) pour 1990 : *«S'il n'existe pas de filière structurée entre les Pays-Bas et la France, la multitude de petits réseaux qui se sont constitués du fait de la disponibilité des stupéfiants dans ce pays, font que les Pays-Bas, avec 77 kg (19 %) sont pour la France le deuxième pays d'acquisition d'héroïne après la Turquie (82 kg).»*

Or, en Europe, les Pays-Bas sont la plaque tournante de l'héroïne mais aussi des drogues douces comme le haschisch (en provenance du Maroc, du Liban, du Pakistan et de l'Afghanistan), de la marijuana (en provenance de Thaïlande, de Colombie et du

Nigeria), des amphétamines enfin, dont les Pays-Bas sont les principaux producteurs, à égalité cependant depuis peu avec la Pologne. Comme l'indique le dernier rapport du directeur de la brigade des stupéfiants du "Centrale Recherche Informatidient" néerlandais, le trafic des drogues douces est pour l'essentiel contrôlé par les néerlandais, l'acheminement s'effectuant par camions ou par porte-conteneurs utilisant la voie maritime.

Il faut aussi souligner le fait que l'usage des drogues dures, notamment de l'héroïne, contribue largement à la diffusion du SIDA, en raison de l'utilisation de seringues contaminées.

Il est donc certain que, devant l'ampleur du problème, la prudence voudrait qu'on ne mette pas en application l'accord de Schengen, notamment son article 75 qui permet légalement la circulation de drogues, grâce à un certificat médical, tant que les Pays-Bas n'auront pas modifié leur législation sur les stupéfiants, et même si les autorités de police concernées, comme celles de l'Espagne, sont très coopératives. Il faut cependant indiquer que l'Espagne a l'intention de modifier sa législation. Les Pays-Bas, en revanche, ne semblent pas devoir changer à bref délai leur législation, car les autorités néerlandaises estiment que la toxicomanie, en Hollande, ne provoque pas les mêmes drames qu'ailleurs.

**Le problème de la drogue, et par conséquence de la transmission du SIDA, concerne chaque citoyen en Europe. Nul ne peut être insensible à cette menace. Les législations sur les stupéfiants devraient être harmonisées dans l'espace Schengen.**

## **2. L'immigration clandestine**

Il est probable que la suppression des contrôles aux frontières intérieures, sera reçue comme un signal pour toute la misère du monde, notamment celle du Sud et de l'Est.

La situation de l'Allemagne, particulièrement préoccupante, est à l'origine de la tenue, à Berlin, les 30 et 31 octobre 1991, d'une conférence des 27 ministres européens de l'immigration, invités, dans le cadre du Club de Vienne, par le ministre allemand de l'Intérieur, M. Wolfgang Schäuble.

En quelques mois, du 1er janvier au 30 septembre 1991, le nombre des demandes d'asile en Allemagne s'est accru de 18 % par rapport à la même période de l'année précédente, passant de 143.826 à 169.785 dont près de la moitié en provenance des pays de l'Est (Yougoslavie, Roumanie, Bulgarie, URSS).

Le décompte des réfugiés en Allemagne est à l'heure actuelle le suivant :

- 550.000 demandeurs d'asile en instance (dont 207 000 en instance administrative et 330 000 en instance judiciaire),

- 490.000 "faux réfugiés politiques" qui, pour des raisons humanitaires, n'ont pas été reconduits à la frontière,

- 700.000 "aussiedler" environ (c'est-à-dire étrangers pouvant faire valoir une origine allemande),

soit 1.740.000 personnes, auxquelles s'ajoutent un nombre, inconnu par définition, de clandestins, mais qui peuvent être estimés à au moins 500.000 en fonction du nombre d'illégaux -pour la plupart Roumains- qui ont été pris et renvoyés en Pologne depuis le début de l'année 1991 (le taux d'arrestation est estimé à environ 1 pour 50).

Le ministre de l'intérieur de la République de Russie a en outre déclaré, lors de la Conférence de Berlin, que 3 millions de Russes pourraient se rendre en Europe de l'Ouest dès l'année prochaine. C'est dire l'importance du phénomène migratoire auquel l'Europe va être confrontée dans les prochaines années.

Ce phénomène semble avoir pris au dépourvu les diplomaties occidentales, comme le confirment les propos optimistes

du ministre des Affaires européennes qui déclarait à la Commission, lors de son audition le 26 septembre 1991 : *«Les récents événements de Moscou auront plutôt pour conséquence de dissuader les ressortissants de l'ex Union soviétique de s'expatrier. En effet, ces événements sont un coup d'accélérateur aux réformes démocratiques. Il est trop tôt pour dire quels seront leurs effets sur les réformes économiques. Mais il serait surprenant qu'elles s'en trouvent aggravées. En effet, la situation était déjà préoccupante. Le risque de grands mouvements de population existait. Il demeure».*

M. le ministre de l'intérieur ne partage pas cet avis. Il déclarait en effet lors de son audition le 12 septembre 1991 : *«Si le texte avait comporté une date impérative de mise en application de la convention, je n'aurais sans doute pas été d'accord pour demander la ratification. Mais -et heureusement- il est indiqué que cette convention ne sera mise en place que lorsque toutes les garanties auront été assurées sur les frontières extérieures... Les événements dont nous avons été les témoins voilà quelques jours risquent de conduire à un ralentissement de la mise en application».*

Les interlocuteurs espagnols de la Commission ont, de leur côté, exprimé leur inquiétude au regard de l'immigration du Sud, plus structurelle car provoquée par un déséquilibre énorme entre la richesse économique et le poids démographique des pays intéressés. Le rôle des pays méditerranéens d'Europe, comme la France, l'Italie ou l'Espagne, est à leurs yeux d'amener leurs partenaires de la Communauté à prendre conscience de la nécessité d'aider substantiellement le développement des pays du Sud pour régler, à la base, le problème.

En matière d'immigration clandestine, la principale difficulté, pour l'Espagne, est actuellement ses frontières avec le Maroc et le Portugal. Il a été mis en évidence que le passage clandestin d'étrangers, particulièrement en provenance d'Afrique du Nord, à partir du Portugal, est très aisé. De fait, plusieurs zones de libre circulation -donc sans contrôle- existent à la frontière entre l'Espagne et le Portugal. La situation aux frontières méridionales de l'Espagne est encore plus préoccupante, singulièrement dans les installations frontalières d'Algésiras, Ceuta et Melilla, ainsi que dans le port de Las Palmas et sur la côte de Cadix, Malaga et Almería.

Les espagnols sont en fait perplexes devant les coûts financiers du renforcement des contrôles à leurs frontières.

**Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures est un problème difficile. Il exige par chaque Etat partie, la définition des moyens nécessaires dans un cadre budgétaire adapté.**

\*

\*

\*





## II. LES EXPLICATIONS

La justesse du but à atteindre, à savoir la libre circulation des personnes, en Europe, n'est pas contestable à une époque d'intensification des échanges de biens et de services, d'accélération des voyages individuels et collectifs. N'y a-t-il pas chaque année en France environ 82 millions de passages aux frontières. Il est donc devenu illusoire de contrôler chaque passage, chaque mouvement de marchandise !

Mais le malaise constaté dans l'application de l'accord de Schengen tient sans doute à une autre raison : à savoir qu'il a sans doute été erroné de traiter de la libre circulation des personnes comme on avait traité de la libre circulation des marchandises. Car les personnes ne sont pas des marchandises. Elles ne transportent pas que leur identité et leur nationalité, elles transportent aussi leur histoire, leur langue, leurs traditions, leur religion, et aussi leurs peurs ou leurs fantasmes.

Sans doute est-il encore temps de s'en rendre compte pour permettre à l'Europe de s'organiser face aux menaces. Mais pour cela il faudra remédier aux causes de ce malaise, dont les trois principales sont la dérive bureaucratique, l'absence de démocratie et un imbroglio juridique mi-national, mi-européen.

### A. LA DÉRIVE BUREAUCRATIQUE

La dérive bureaucratique était contenue dans les conditions mêmes d'élaboration du dispositif Schengen : discrétion de la négociation confinant au secret comme dans tout système bureaucratique, multiplication sans limites des groupes, sous-groupes, comités, organes divers selon la loi des systèmes bureaucratiques. Irresponsabilité enfin de la machine où il est de plus en plus malaisé d'identifier le négociateur, le service opérationnel, le véritable auteur d'une mesure administrative.

## 1. La discrétion de la négociation

La règle du secret de la négociation a été maintenue dans l'application de la convention, comme il l'avait été avant la signature de la convention.

On ne trouve aucune publicité des débats ou des discussions -qui ont eu lieu dans les multiples organes, où pourtant, celle-ci devrait être de rigueur, puisqu'elle porte sur des matières touchant aux droits fondamentaux des citoyens, au sens de la définition constitutionnelle française, c'est-à-dire ressortissant du domaine de la loi, comme l'a confirmé le dernier Préfet, coordonnateur pour la libre circulation des personnes, M. Hubert Blanc : *«Le comité exécutif, c'est le groupe central de négociation qui, par définition, n'est constitué que de représentants des Etats nationaux qui reçoivent délégation de leur gouvernement pour défendre une position qu'ils ne peuvent jamais prendre que ad referendum, c'est-à-dire qu'elle doit ensuite être approuvée par les gouvernements pour être reprise dans l'ordre juridique national».*

Il aura ainsi fallu l'audition du ministre délégué aux Affaires européennes par la Commission pour que le Parlement français reçoive, pour la première fois depuis 1985, à la demande du Président, un compte-rendu d'une réunion de groupe des coordonnateurs. Naturellement, il paraît tout à fait exclu que le Gouvernement continue de communiquer au Parlement les compte-rendus des groupes spécialisés et du groupe central de négociation. Il n'en a d'ailleurs pas la moindre intention.

## 2. La multiplication des instances bureaucratiques

*«Dans notre esprit, a encore précisé M. Hubert Blanc, c'est très clair : il n'y a qu'une organisation Schengen, le comité des ministres, le groupe central de négociation, un secrétariat commun qui était le secrétariat général du Benelux. Tout groupe ou sous-groupe n'est qu'une émanation temporaire ou non d'un groupe central de négociation. Il n'y a pas d'existence en dehors de lui. Les personnes qui sont nommées ne sont jamais que désignées séance par séance. Il y a*

*une unité de vue totale dans un groupe qui fonctionne pour assurer soit la préparation, comme c'était le cas, soit le suivi d'un texte ...*

*«Il y avait quatre groupes centraux qui correspondaient aux grands chapitres de la convention à étudier : un groupe "police et sécurité", un groupe "frontières", un groupe "transports" et un groupe "douane". On voit bien la logique. Il s'agissait de permettre aux ministres concernés de pouvoir proposer entre eux les solutions susceptibles de figurer dans les différents chapitres de la convention et il arrivait que ces groupes se rendent compte de la nécessité d'une plus grande technicité quand il s'agissait d'aborder certains problèmes.*

*«Réfléchissait-on, par exemple, à la coopération transfrontalière ? On se rendait compte qu'il fallait étudier le problème des transmissions, ne serait-ce que pour faire un état des lieux : comment fonctionnent les diverses polices et les diverses gendarmeries de part et d'autre de la frontière, dans leur système de transmissions ? Nous faisons donc un groupe technique "transmissions", parce que ce ne sont que les gens du terrain connaissant les problèmes qui peuvent en parler.*

*«Si nous abordions le chapitre "drogue", auquel le Sénat s'est beaucoup intéressé lors de la discussion du texte, il paraissait à l'évidence qu'il fallait des spécialistes de la lutte contre les stupéfiants pour voir quelles étaient les difficultés venant de la législation différente des pays parties. Le groupe "douane" est un des quatre principaux. J'ai bien précisé que les autres groupes étaient des émanations qui étaient demandées au groupe central par des groupes généraux disant : nous avons tel problème, nous autorisez-vous à créer un groupe de techniciens ? C'est le groupe central de négociation en en rendant compte, bien sûr, au comité des ministres, qui répondait : oui, il y a tel problème à étudier ; faites cela dans les six mois ou bien faites cela sans qu'il y ait de délai.*

*«Nous avons tout de même fait, sous présidence française, un certain balayage -que j'aurais d'ailleurs souhaité plus important- en disant : ce n'est pas la peine de laisser subsister des groupes. En ce qui nous concerne, nous étions favorables à la réduction des quatre groupes centraux en deux groupes seulement, parce qu'il nous paraissait que plus on approchait de l'application, plus le problème des*

*frontières* devait être précisé. Il fallait un groupe "frontières" qui soit un groupe unique par rapport aux groupes 1 et 2 anciens.

*«Ce sont des modalités d'organisation et autant nous avons pu quelquefois reprocher à Schengen de permettre une certaine prolifération trop facile, autant sur le principe même d'une certaine souplesse permettant d'entrer dans le détail au fur et à mesure, le système était bon à condition qu'il reste vraiment sous contrôle et qu'on n'hésite pas si nécessaire à supprimer, à remplacer, c'est-à-dire à s'adapter aux problèmes quels qu'ils soient. Il paraît évident que le système tel qu'il existait pour la négociation devra être légèrement transformé pour l'application.»*

En définitive, et contrairement aux remarques de M. Hubert Blanc, non seulement les structures d'application ne se sont pas restreintes, mais encore elles ont proliféré, comme le montre le schéma ci-après de la constellation bureaucratique du Groupe central de négociation Schengen.

MISSION DE CONTRÔLE «SCHENGEN»

Comité des Ministres  
2 réunions par an

Groupe central de négociations  
1 réunion par mois ou plus

Secrétariat Général Union économique Bénélux

**Groupe I**  
Police et sécurité

**Groupe II**  
Circulation des personnes

**Groupe III**  
Transports

**Groupe IV**  
Douanes et circulation des marchandises

Police et douanes

Juristes interprétation

Armes et munitions

Télécom

Phyto-sanitaire

Cocom

Vétérinaires

Douanes

Comité réglementation frontières

Comité d'orientation du S.I.S. (1)

Experts visas

Droit d'asile

Groupe "manuel commun"

Groupe de travail permanent

sous-groupe SIRENE (2)

Traités réglementation

ad hoc Pologne

Comité ad hoc Immigration

**TREVI (3)**  
Terrorisme

**TREVI II**  
Equipements et formation des policiers - Techniques de maintien de l'ordre

**TREVI III**  
Grande délinquance (Stupéfiants)

Intergouvernemental à 12

Coopération policière à 12

S.I.S. : Système d'information Schengen.  
SIRENE : Système informatique de recherche et d'interrogation national  
TREVI : Terrorisme, radicalisme, extrémisme et violence internationale.

### 3. La complexité du système Schengen

En raison même du fait que *«les personnes qui sont nommées ne sont jamais désignées que séance par séance»*, il devient ainsi pratiquement impossible d'identifier les véritables négociateurs, les véritables responsables d'une décision, a fortiori quand le mélange des fonctionnaires est multiplié par 6 ou par 8. Sans doute peut-on identifier M. Jean-Marc Sauvé, directeur des libertés publiques au ministère de l'Intérieur comme le négociateur du dispositif de la déclaration obligatoire des étrangers ; mais en est-on si sûr puisque le coordonnateur intervient également ? Qui est en fait responsable du retard dans les instructions à donner aux aéroports pour leur adaptation aux exigences du marché unique ? Qui sera responsable si, du fait d'une déficience de sécurité, par une mise en application prématurée de la liberté de circulation des personnes, un attentat terroriste est commis dans l'espace Schengen ? Qui sera alors responsable de l'impossibilité de revenir aux contrôles antérieurs parce que le dispositif aura été démantelé dans le cadre d'un redéploiement des personnels ?

La litanie de ces interrogations pourrait se poursuivre ; l'absence de discussion démocratique a contribué à superposer les problèmes au point qu'il devient de plus en plus difficile de démêler un écheveau fort embrouillé.

### B. LE MANQUE DE DEMOCRATIE

Le recours au principe selon lequel les questions touchant à la libre circulation des personnes en Europe tiennent de la négociation diplomatique traditionnelle -et donc en excluent la représentation nationale, le Parlement n'étant invité qu'in fine à ratifier par oui ou par non- permet de dire que sur des matières touchant d'aussi près aux libertés individuelles et à l'avenir d'une société quand il s'agit d'immigration, de drogue ou de terrorisme, cette pratique frôle le détournement de légitimité : c'est réellement la démocratie confisquée.

Le débat sur le déficit démocratique en Europe est maintenant bien connu depuis la mise en vigueur de l'Acte unique et

surtout grâce aux travaux du Sénat et de sa délégation pour les Communautés européennes, Acte unique qui a transféré, des Parlements nationaux, vers la Commission des Communautés et le Conseil des Ministres, la plénitude de la fonction législative, les Parlements nationaux n'intervenant plus que de manière subordonnée, comme greffiers des décisions prises à Bruxelles, pour l'insertion, dans l'ordre juridique national, des décisions européennes.

### 1. L'absence de consultation des Parlements nationaux : ses conséquences.

L'absence de consultation des Parlements s'inscrit dans la méthode même de la construction européenne, souvent dénoncée comme engendrant « un déficit démocratique ». La Commission n'a pas entendu revenir sur ce constat, mais plutôt en montrer les conséquences pratiques en matière de libre circulation des personnes à travers quatre exemples.

#### *a) premier exemple : l'attribution des visas.*

La Convention crée une politique commune des visas de court séjour ; une liste a été établie des 109 pays soumis à visas. Les négociateurs ont souligné les progrès accomplis de ce fait, puisque l'Italie a été amenée à demander un visa pour les ressortissants du Maghreb.

Mais les vrais problèmes politiques n'ont pas été abordés. En effet les visas pour des séjours de plus de trois mois restent des visas nationaux délivrés par l'une des Parties contractantes selon sa propre législation. Or c'est la délivrance de ces visas qui pose la question principale de l'orientation des flux migratoires par la maîtrise de l'accès au travail régulier.

On peut affirmer que l'absence de politique commune pour les visas supérieurs à trois mois est une des causes principales du travail clandestin, dès l'instant où,

parallèlement, ont été supprimées les obligations de visas de court séjour, notamment pour les anciens pays d'Europe centrale.

Entendue par la Commission, Mme Isabelle Renouard, Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, a souligné l'importance de la question.

*«C'est un grand problème que nous avons tous à l'esprit et qui n'est pas encore véritablement traité. En d'autres termes, les Etats parties à la Convention de Schengen se sont attachés à essayer de répondre à la préoccupation immédiate qui est de définir des règles communes de franchissement des frontières extérieures, tout ce qui concerne le visa de court séjour. Le long séjour relève en fait de l'ensemble de la politique d'immigration des pays. C'est donc un problème connexe d'une ampleur et d'une complexité encore plus grandes. On peut seulement dire que, dans le cadre de Schengen, mais plus encore dans le cadre des Douze, il existe maintenant une détermination à ouvrir ce grand chantier. Il ne s'agit que de prémices, car sont en cause les problèmes démographiques, économiques et sociaux de l'ensemble des Etats membres. Mais il existe maintenant une conscience de la nécessité d'aborder la question.»*

Il est inutile de souligner que compte tenu de l'inquiétude des populations dans l'ensemble de l'Europe de l'Ouest où l'on voit monter de semaine en semaine des réactions xénophobes et racistes, notamment en Allemagne, en Belgique, en France et en Italie, on imagine mal cette question réglée par quelques fonctionnaires dans le secret d'un cénacle bruxellois !

*b) deuxième exemple : Le droit d'asile.*

La Convention a théoriquement défini une politique commune de droit d'asile, le principe étant qu'un seul Etat membre sera responsable du traitement de la demande, généralement celui par les frontières desquelles le demandeur d'asile a pénétré, même négativement, ou encore l'Etat où résident déjà, en qualité de réfugiés, des membres de la famille du demandeur.



Cette solution serait parfaitement satisfaisante, à condition que les procédures d'asile soient homogènes.

Or il n'en est rien.

Tout d'abord, l'Italie et l'Espagne n'ont pas encore d'organisme du type OFPRA pour traiter les demandes d'asile ; l'organisme belge a des problèmes matériels de fonctionnement.

Mais le plus gros problème vient de l'Allemagne où le régime de droit d'asile est inscrit dans la constitution et ne peut donc être modifié qu'à la majorité qualifiée des deux-tiers actuellement impossible à réunir, au sein du Bundestag, sur cette question sensible. De ce fait, l'Allemagne croule, depuis l'ouverture du mur, sous le nombre de demandeurs d'asile. Comme on l'a déjà noté, le nombre est actuellement de 550 000 auxquels il faut ajouter 490 000 personnes qui ont été autorisées pour des raisons humanitaires à séjourner en Allemagne sans avoir le titre de réfugiés politiques.

Or, dans l'espace Schengen, les réfugiés politiques de l'Allemagne deviennent aussi les réfugiés politiques de la France, comme les immigrés maghrebins de la France deviennent ceux de l'Allemagne. Sur ce point encore, on constate que l'Allemagne ne pourra pas maintenir pendant encore très longtemps son droit d'asile actuel, ou alors la pression des opinions nationales sera telle que les différents Etats parties invoqueront vite les mesures de sauvegarde de la Convention prévues à l'article 2, qui précise que *"lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie contractante peut, après consultation des autres Parties contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la Partie contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties contractantes"*.

D'ailleurs consciente de la nécessité d'intervenir dans ce débat, la Commission européenne a, le 11 octobre 1991, adopté une

communication au Conseil et au Parlement européen, préparée par le «groupe ad hoc immigration» auquel elle participe.

Comme le note la Commission des Communautés européennes :

*«Le lien qui progressivement s'est établi entre immigration au sens large et droit d'asile a donné naissance au sentiment que le recours sans cesse croissant au droit d'asile devenait une voie parallèle mais légale d'immigration. En effet, l'exercice de ce droit souffre d'une procédure inadaptée pour faire face à la multitude de demandes actuelles. Les effets pervers ainsi induits dénaturent la spécificité du droit d'asile. Cette dangereuse dérive risque d'occulter les fondements humanitaires du droit d'asile, que nos sociétés doivent maintenir intacts.*

*«La Commission considère essentiel de s'opposer à cette assimilation abusive. C'est pourquoi, elle transmet parallèlement au Conseil et au Parlement européen une communication séparée sur le droit d'asile, traitant de ce sujet en tant que tel. Elle suggère les domaines dans lesquels une plus grande coopération et une certaine harmonisation entre Etats membres seraient de nature à sauvegarder l'essence même de ce droit, pour éviter que son exercice dans la pratique ne conduise à le confondre avec l'immigration.»*

Transmettre une communication sur le droit d'asile au Parlement européen, c'est implicitement, pour les fonctionnaires de Bruxelles, reconnaître la nécessité de porter le débat sur la place publique, c'est-à-dire réintroduire les échanges démocratiques dans l'analyse d'un phénomène de société qui dépasse largement les compétences de fonctionnaires. D'ailleurs, cette communication reconnaît cette évidence, vécue quotidiennement par la population de France, d'Allemagne, d'Italie, ou de Bruxelles que «la constante pression démographique du sud ainsi que l'émergence d'un foyer potentiel d'émigration en Europe centrale et orientale coïncident avec la réalisation du marché intérieur, impliquant la libre circulation des personnes, a renforcé la sensibilité de l'opinion publique aux problèmes d'immigration».

La lecture de cette intéressante communication permet de mesurer l'inquiétude qui est en train de saisir la Commission de Bruxelles.

*« Cette situation internationale nouvelle coïncide avec la réalisation dans la Communauté européenne de la libre circulation des personnes au 31 décembre 1992 et la suppression des frontières intérieures. La Commission estime que cette perspective pourrait, si l'on ne prend pas garde d'agir à temps, créer le risque que l'absence de contrôle aux frontières intérieures rende impossible toute maîtrise de l'immigration. Il est du devoir de la Communauté de s'opposer à de tels effets pervers qui empêcheraient la réalisation d'un objectif fixé par l'Acte unique. Ceci a amené les Etats membres à reconnaître la nécessité d'une approche commune des Douze et de réfléchir aux moyens d'une coopération. L'interdépendance des situations nationales conjuguée avec la porosité des frontières incite, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité, à une action commune ».*

*c) troisième exemple : la coopération policière.*

L'ensemble des dispositions de la Convention relative au renforcement de la coopération policière (droit d'observation transfrontalière, droit de poursuite transfrontalière, mission d'information ou d'assistance) vont dans le bon sens pour assurer le maintien d'un niveau de sécurité correct en contrepartie de la moindre efficacité des contrôles aux frontières intérieures.

Cependant, l'absence de négociations réellement politiques, s'appuyant sur une volonté manifestée par les représentations nationales, permet de constater qu'une partie seulement du chemin a été faite, la plus difficile restant à faire.

Ainsi faute d'un droit pénal européen, et compte tenu du maintien des particularismes policiers nationaux (polices municipales aux Pays-Bas, police régionale dans le cadre des *Laender* en Allemagne), le droit d'observation de l'article 40 de la Convention

reste en deça de l'efficacité qu'auraient pu procurer des mesures d'intervention opérationnelles. Cet article 40 précise que *"les agents d'une des Parties contractantes qui, dans le cadre d'une enquête judiciaire, observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition, sont autorisés à continuer cette observation sur le territoire d'une autre Partie contractante lorsque celle-ci a autorisé l'observation transfrontalière sur la base d'une demande d'entraide judiciaire présentée au préalable"*.

On peut ainsi regretter les différences de traitement réservées aux polices selon leurs nationalités et selon les frontières. Prendre le problème de manière politique serait, comme le Chancelier allemand l'a proposé au Conseil du Luxembourg en juin 1991, de mettre en place en deux étapes une pré-police européenne, une «Europol». Dans un premier temps, elle pourrait centraliser le renseignement sur les problèmes de trafic de drogue, de grand banditisme, de réseaux de prostitution, de détournements de mineurs, de terrorisme et de crime organisé – éventuellement dans un cadre régional européen d'Interpol –. Dans un second temps, elle pourrait se voir confier des pouvoirs d'investigation progressivement plus opérationnels au fur et à mesure de la convergence des droits pénaux nationaux.

Mais cette évolution implique que précisément les Parlements nationaux, comme le Parlement européen, soient saisis de cette question, afin que la réforme de la procédure pénale, dans chaque Etat partie, s'effectue en fonction d'une vision européenne, qui manque malheureusement cruellement à l'heure actuelle. Si les Parlements étaient saisis, ils pourraient alors exercer toute leur responsabilité face à la construction européenne ; ils pourraient, comme gardiens du principe de subsidiarité, dire jusqu'où une police européenne pourrait aller pour réprimer le crime organisé européen. Car – et de cela l'opinion publique est bien consciente – le marché commun des marchandises, celui du 1er janvier 1993, ne doit pas devenir le marché commun de la drogue, le marché commun des trafiquants.

Mais pour cela, il faut une volonté politique qui ne naîtra pas dans une conférence de policiers européens; cette volonté naîtra d'une confrontation politique des idées sur notre avenir en Europe ; elle naîtra dans les seules enceintes qui peuvent créer le droit,

privilège des nations démocratique et libérales : les Parlements démocratiquement élus.

*d) dernier exemple : le Système d'Information Schengen (SIS).*

Le Système d'Information Schengen est la pièce centrale du dispositif de la convention qui y consacre pas moins de 27 articles sur 142. Utilisant les techniques modernes de l'informatique pour la recherche et la transmission de données à caractère personnel pour l'identification des personnes impliquées dans la grande criminalité, le trafic de drogue ou d'armes, des étrangers devant faire l'objet d'un refus d'admission pour des motifs d'ordre public ou de sécurité, ou des personnes recherchées dans le cadre d'une procédure judiciaire, cet outil, pour être efficace, doit répondre à un certain nombre de contraintes qui, apparemment, ne sont pas toutes maîtrisées par les groupes « ad hoc » mis en place.

**Première contrainte : la mise à niveau des différents fichiers nationaux (N-SIS) assurant l'alimentation du système.**

On constate, sur ce point comme sur d'autres, une forme de blocage aux Pays-Bas, en raison du fait qu'il n'y a pas dans ce pays une police nationale, mais 120 polices municipales, dont les fichiers sont peu informatisés. Il en est de même au Portugal, dont la police commence seulement à s'informatiser.

Comme cela a été confirmé à la Commission par des policiers d'investigation, la réserve introduite à la demande, semble-t-il, de la France à l'article 94 paragraphe 4 (possibilité pour un pays "d'assortir le signalement dans le fichier de la partie nationale du Système d'Information Schengen d'une indication visant à ce que l'exécution de la conduite à tenir n'ait pas lieu sur son territoire"), retire de l'efficacité au dispositif, dans la mesure où une Partie contractante peut estimer qu'un des signalements à transmettre n'est pas compatible « avec son droit national, ses obligations internationales ou des intérêts nationaux essentiels ».

**Deuxième contrainte : la mise à niveau des législations nationales relatives à la protection des données à caractère personnel.**

Les Etats signataires se sont engagés à assurer un niveau de protection des citoyens au moins équivalent à celui de la loi du 6 janvier 1978, qui a institué le contrôle exercé par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (C.N.I.L.).

On constate à la lecture d'une étude réalisée par la cellule de législation comparée du Service des affaires européennes du Sénat que, parmi les Etats parties à l'accord de Schengen, la Belgique, l'Espagne et l'Italie n'ont pas de législation relative à la protection des données, ni la Grèce, en voie d'être acceptée pourtant comme observateur aux négociations.

Aux Pays-Bas, la loi du 28 décembre 1988 sur la protection des données ne concerne pas les fichiers de police. L'Italie n'a aucun projet de loi en préparation. La Belgique examine actuellement un projet de loi déposé le 6 mai 1991. En Espagne, un projet de loi a été délibéré en Conseil des ministres le 28 juin 1991. En Grèce, un projet de loi a été déposé le 19 février 1991.

Il serait imprudent de penser que ces divers textes puissent être votés avant le 1er janvier 1993.

## **2. Les états d'âme de la Commission des Communautés et du Parlement européen.**

Le Parlement européen, qui, jusqu'en 1991, était resté sur une prudente réserve au regard des accords de Schengen, a organisé, les 20 et 21 février 1991, un débat sur des questions orales, auquel prit part M. Martin Bangemann, vice-président de la Commission.

Aux diverses observations faites par les parlementaires européens, M. Bangemann a rappelé le contenu de l'article 8A et la position de la Commission européenne, qui, en raison de la position de quatre Etats membres - le Danemark, la Grèce, l'Irlande et le Royaume-Uni - est observateur, et non partie prenante de la négociation Schengen.

M. Bangemann a notamment déclaré : *« Si nous ne parvenons pas à mettre au point une législation raisonnable pour que des gens qui, pour des raisons purement économiques, du fait des difficultés auxquelles ils doivent faire face, ne voient pas d'autre issue que l'émigration puissent subsister dans les pays considérés - ce qui, par le biais de mesures de soutien visant à améliorer la situation économique dans ces pays, doit être notre premier objectif -, nous devons nous attendre à un énorme afflux de gens en provenance de l'Europe de l'Est, et peut-être aussi d'Afrique du Nord. Si vous devez loger cette multitude de gens dont les comportements et les attitudes, qui s'expliquent par le contexte culturel, sont si différents, le risque est grand de voir de nombreux citoyens qui, aujourd'hui encore, font preuve d'une ouverture d'esprit totale à l'égard de cette question, se replier tout à coup sur eux-mêmes sous l'empire d'une peur susceptible de les conduire au racisme ou à la xénophobie.*

*« Je pourrais bien sûr accepter que la Communauté se transforme en une forteresse Europe et m'en accommoder, mais ce serait à coup sûr une chose abominable. Nous avons affaire ici à des gens et à des gouvernements auprès desquels le Parlement Européen n'a certainement pas bonne presse. C'est un fait. Dans les administrations nationales, surtout, il y a des gens qui ne veulent absolument pas entendre parler de la Communauté. Cela est vrai en premier lieu pour les ministères de l'Intérieur. Cela a été la croix et la bannière pour faire admettre la Commission en tant qu'observateur auprès du groupe TREVI 92 - je n'y suis parvenu qu'en recourant presque uniquement à des menaces -, car il s'agit ici visiblement d'une question qui concerne le marché unique. »*

S'adressant enfin aux députés européens qui l'avaient interpellé, M. Bangemann a encore déclaré : *« Jusqu'à présent, il ne s'est agi que d'une coopération entre gouvernements. Pourquoi diable ne vous arrangez-vous pas pour mettre le feu au-dessous d'une certaine partie du corps de vos collègues des parlements nationaux... car ils*

*doivent tout de même ratifier cela ! Il faut que ce soit ratifié par les parlements, ce qui veut dire que la coopération interparlementaire a encore de beaux jours devant elle ! Ne nous querellons donc pas ! Nous n'avons pas la moindre raison de le faire. La Commission est sur la même longueur d'onde que vous. Nous nous efforçons de mettre au point une législation communautaire. Mais nous n'y parviendrons pas si vous vous trompez toujours d'adversaire. Cherchez le véritable adversaire. Je peux vous le dépeindre cet authentique bureaucrate issu d'un ministère national de l'Intérieur. C'est à lui que vous devez vous en prendre !*

En adoptant, le 13 septembre 1991, le rapport de M. Kurt Malangre, au nom de sa commission juridique et des droits des citoyens, le Parlement européen a demandé à la Commission européenne de soumettre, avant le 1er décembre 1991, des propositions quant aux mesures qui sont nécessaires pour la réalisation, avant la fin de 1992, de la liberté de circulation des personnes. Il a encore demandé à la Commission de cesser de participer aux groupes de travail constitués dans le cadre de la Coopération politique, tant que des progrès indispensables n'auraient pas été accomplis, sur le plan communautaire, et il a souligné avec force que, si la Communauté ne satisfait pas à ses obligations, des conséquences devront en être tirées.

Le Parlement européen souhaite aussi que soit examinée la possibilité d'instituer une autorité communautaire chargée de la lutte contre les délits de dimension internationale (terrorisme, trafic d'armes, de stupéfiants, etc.). Il réclame une législation commune en matière de commerce des armes, d'immigration, de visas et de contrôles aux frontières extérieures. Il demande l'élaboration d'une charte européenne des principes fondamentaux régissant la liberté de circulation des personnes. Il tient à ce que les propositions relatives à la libre circulation des personnes soient conçues de telle manière que les ressortissants de pays tiers ayant une résidence légale dans la Communauté européenne ne fassent pas l'objet de discrimination.

### **C. UN NOUVEL ORDRE JURIDIQUE MI-NATIONAL MI-EUROPEEN**

Le dispositif Schengen n'est pas inclus dans le droit communautaire, même s'il lui est subordonné par l'exigence de



compatibilité de l'article 134 de la Convention qui a précisé que *«les dispositions de la présente Convention ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire»*. Mais il est supérieur au droit national de par sa qualité de traité international.

Or contrairement aux traités instituant les Communautés européennes, et notamment au Traité de Rome, qui définit lui-même la portée normative respective du règlement communautaire (applicabilité directe sur le territoire des Etats membres) et de la directive (nécessitant le relais d'un texte de droit interne), la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 se borne à instituer un type de normes (la Décision du Comité exécutif), sans fixer, corollairement, sa portée normative.

La pratique a très vite démontré que les directives communautaires limitent, chaque jour davantage, la marge de manoeuvre des Etats en raison du degré croissant de précision des «objectifs» qu'elles leur assignent. C'est ainsi qu'une norme originellement conçue comme une simple obligation de résultat s'apparente de plus en plus à une norme obligatoire dans tous ses éléments, y compris les moyens qu'elle propose pour parvenir aux objectifs poursuivis.

Cette évolution prouve qu'une règle du droit public international, pourtant conçue à l'origine comme très souple, peut finir par créer des obligations dont les Etats signataires n'ont pas mesuré toute l'étendue lors de la signature du traité qui l'institue. A ce premier titre, on peut s'interroger sur les possibles interprétations susceptibles de s'imposer dans le dispositif Schengen, et qui peuvent parfaitement tendre à un net renforcement de la valeur normative et directement exécutoire des décisions du Comité exécutif.

**Les obligations issues de la Convention ressortissent en réalité à trois catégories très distinctes.**

**La première regroupe l'ensemble des dispositions contractuelles négociées par les Etats et auxquelles la ratification**

ou l'approbation confèrera force exécutoire dans les conditions du droit commun des traités. Ces dispositions peuvent consister soit en prescriptions impératives (exemple : l'article 2 paragraphe 1, qui dispose que *«les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué»*), soit en clauses de sauvegarde (exemple : la faculté de rétablir temporairement les contrôles aux frontières nationales, prévue par l'article 2 paragraphe 2 de la Convention), soit enfin en interdictions (application de principe *ne bis in idem*, par exemple, qui fait interdiction aux Parties de poursuivre pour les mêmes faits une personne définitivement jugée et sanctionnée par une autre partie (article 54 de la Convention) (1)). Lors de la discussion, puis du vote de la loi d'autorisation d'approuver la Convention, le Parlement français a pu mesurer pleinement l'étendue des obligations ainsi souscrites, qui n'appellent dans ces conditions aucune observation particulière.

La seconde catégorie regroupe l'ensemble des interventions législatives internes auxquelles se sont engagées les Parties, chacune en ce qui la concerne, de façon à conformer leur droit national aux prescriptions générales de la Convention. C'est le cas par exemple en matière de stupéfiants et substances psychotropes, de législation sur les armes, de protection des données informatiques, etc... En autorisant, en toute connaissance de cause, l'approbation de la Convention, le Parlement français s'est ainsi indirectement assigné une obligation de résultat qui lie, à due concurrence, sa compétence législative, puisqu'il sera politiquement très difficile aux assemblées de ne pas adopter, dans les délais requis, et dans le sens indiqué par la Convention, les lois internes correspondantes.

A l'inverse des deux précédents, la troisième catégorie regroupera au contraire les obligations nées des décisions du Comité exécutif, et dont par définition les Etats parties ne peuvent présumer la teneur avec exactitude. Force est d'admettre que, notamment dans les domaines relevant en France de l'article 34 de la Constitution, le pouvoir normatif dévolu au Comité exécutif s'analyse comme un transfert de la compétence décisionnelle sur des points dont le Parlement ne connaît pas précisément le détail.

(1) Article 54 : *«Une personne qui a été définitivement jugée par une Partie contractante ne peut, pour les mêmes faits, être poursuivie par une autre Partie contractante, à condition que, en cas de condamnation, la sanction ait été subie ou soit actuellement en cours d'exécution ou ne puisse plus être exécutée selon les lois de la Partie contractante de condamnation.»*

En autorisant l'approbation de la Convention, on peut certes postuler que le Parlement a, par avance, accepté les décisions d'un organe chargé de la mettre en oeuvre, et disposant à cette fin d'une compétence normative issue du texte même de celle-ci. Il y a néanmoins un risque de conflit entre une décision du Comité exécutif qui interviendrait dans le domaine législatif, tel qu'il est défini à l'article 34 de la Constitution, et la compétence exclusive en France du Parlement dans ces domaines, - compétence dont en tout état de cause la Constitution française ne l'autorise pas à se dessaisir -.

Ce problème peut, semble-t-il, être examiné sous trois angles.

Sous l'angle de la compétence parlementaire, qui peut au cas présent évoluer vers une compétence liée. Si cette évolution se vérifiait, le législateur français ne disposerait plus d'aucune latitude pour refuser le vote d'une loi rendue nécessaire du fait d'une décision du Comité exécutif intervenue dans le domaine de la loi défini à l'article 34 de la Constitution.

Appelé à se prononcer sur ce point, notamment lors des auditions de la Commission de contrôle, le Gouvernement a estimé :

- d'une part que l'intervention du Comité exécutif n'empiétera pas sur le domaine de compétences du Parlement français, puisqu'elle se situera essentiellement au niveau réglementaire ou infraréglementaire ; le bien-fondé de cette analyse est loin d'être attesté ;

- d'autre part qu'en cas de résistance parlementaire à une mesure de transposition nécessitant l'approbation du Parlement, le Gouvernement conserverait la solution de faire réformer la décision du Comité exécutif ; cette entreprise risque en fait de s'avérer très délicate, voire pratiquement impossible.

Sous l'angle du transfert de fait de la compétence législative vers l'exécutif, puisque c'est à ce dernier seul qu'il incombera d'intervenir au nom de la France au sein du Comité exécutif. Ce dispositif n'interdirait pas, le cas échéant, au

représentant français d'entériner une décision du Comité exécutif dans un domaine relevant en droit interne de la loi, et du même coup de créer une obligation qui eût normalement nécessité le vote préalable du Parlement en application de l'article 53 de la Constitution.

Lors de son audition du 26 septembre 1991, Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, s'est engagée, au nom du Gouvernement, à limiter les effets de ce transfert de fait, en indiquant que le Parlement serait consulté, à titre préalable, sur tous les projets de décision dont le Comité exécutif serait saisi dans un domaine relevant, en France, de la compétence du législateur. Cet engagement très opportun prouve à tout le moins que le risque d'un d'empiétement du Comité exécutif sur des points ressortissant à la compétence du Parlement est loin d'être hypothétique.

Sous l'angle enfin de l'absence de sanction des éventuelles inobservations, par le Gouvernement, de la répartition des compétences entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, lorsque les représentants français au Comité exécutif participeront à l'élaboration des décisions de cet organe. Sur ce dernier point, il apparaît, en effet, qu'en dehors de la perspective tout à fait théorique d'une motion de censure, et que, faute d'être associé, en amont, au processus décisionnel au sein du Comité exécutif, autrement qu'à travers la procédure consultative évoquée ci-avant, le Parlement n'aura plus la possibilité de réformer, lui-même, les décisions de cet organe intervenues dans le domaine législatif, ni de s'opposer à la mise en oeuvre de celles que le Gouvernement français aurait laissé adopter en méconnaissance de la compétence propre du législateur français.

\*

\* \*

### III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Votre Commission de contrôle, dont la majorité des membres a voté pour la ratification de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, considère que ce vote confirme une volonté raisonnée de construire un espace européen organisé.

Toutefois, au-delà de ce témoignage de confiance, la Commission tient aussi à faire passer un message de fermeté et de réalisme, pour éviter qu'un jour l'édifice ne s'écroule sous les coups de butoir des soupçons nationaux, des peurs ou de la xénophobie.

**Ni Europe forteresse, ni Europe passoire, l'Europe de l'accord de Schengen doit être une Europe de la liberté parce qu'Europe de la fermeté.**

Dans cette ligne d'analyse, votre Commission propose quatre séries de mesures :

- tout d'abord et de manière urgente, réintroduire la **démocratie** dans la détermination des politiques de la libre circulation des personnes ;

- ensuite et prioritairement, **s'appuyer sur l'Europe** dans le respect du principe de subsidiarité ;

- rappeler en outre les exigences qu'implique pour **tous la participation à un territoire commun** ;

- enfin rester vigilant dans le cadre de l'Etat national.

**A. REINTRODUIRE DE MANIERE URGENTE LA  
DEMOCRATIE DANS LA DETERMINATION DES  
POLITIQUES DE LA LIBRE CIRCULATION DES  
PERSONNES EN EUROPE.**

Votre Commission de contrôle est consciente que la mise en oeuvre de la liberté de circulation des personnes en Europe - accompagnement inévitable de la réalisation du Grand Marché Intérieur à la date du 1er janvier 1993- est un travail, qui doit mobiliser toutes les énergies politiques sur le long terme.

**1. Le prolongement des travaux de la Commission  
par un dispositif permanent.**

De ce point de vue, elle considère son rapport comme un simple document d'étape, destiné à constater, à un moment donné, l'état d'avancement de ce grand chantier, sans en épuiser tous les aspects, d'autant que, compte tenu de la limitation à six mois de la durée de ses travaux, elle n'aura pu prendre connaissance des conclusions du Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991.

C'est pourquoi, et en raison même de la limitation institutionnelle de la durée de ses travaux, elle propose au Sénat le prolongement de sa mission de contrôle par un dispositif permanent.

Elle propose ainsi la création, dès à présent, d'une mission d'information qui permettra aux trois commissions permanentes principalement concernées - commission des Lois, commission des Affaires étrangères et commission des Finances - de suivre, sur les questions relevant de leur compétence, les conditions de mise en application de l'accord de Schengen.

Le rôle de la mission d'information serait, pendant cette période :

- d'entendre, à dates régulières, les ministres de l'Intérieur, des Finances et des Affaires européennes ainsi que les hauts fonctionnaires concernés;

- de vérifier la préparation des décisions attendues;

- de participer enfin, au nom du Sénat, à toute réunion, en France ou à l'étranger, concernant la mise en oeuvre de l'accord de Schengen.

La Commission a en outre estimé qu'il conviendra, à l'expiration du délai de douze mois, fixé par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de recréer une nouvelle commission d'enquête pour vérifier, avec les pouvoirs spéciaux dont elle dispose, la bonne application du dispositif Schengen au moment crucial de la mise en oeuvre effective des dispositions sur le grand marché unique de 1993.

## **2. L'instauration d'une conférence interparlementaire des Etats participant à l'accord de Schengen**

A l'évidence, le contrôle parlementaire ne doit pas s'exercer uniquement dans le cadre national : l'internationalisation des problèmes, ceux de la drogue, du terrorisme ou de l'immigration, exige une concertation entre élus des différents pays concernés, et les contacts pris au cours des travaux de la Commission, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne, ont été particulièrement fructueux, amicaux et efficaces.

C'est pourquoi la commission de contrôle propose à la Présidence du Sénat de saisir les présidents des assemblées des Etats parties à l'accord de Schengen, ainsi que le président du Parlement européen, pour les inviter à participer, à date régulière, à une conférence interparlementaire réunissant des délégués de ces assemblées.

Au cours de ses travaux, la Commission, a, sur ce point, considéré comme très positive une lettre adressée le 18 novembre 1991 par M. Jean Bock, président du conseil interparlementaire consultatif du Benelux, aux présidents des assemblées parlementaires des pays Schengen, à savoir le Benelux, la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, ainsi que la Grèce et le Parlement européen en tant qu'observateurs.

Le Parlement Benelux se compose de 49 membres qui sont choisis parmi les membres du Parlement de chacun des trois Etats membres du Benelux et qui sont désignés par chacun de ces Parlements : 21 en Belgique, 21 aux Pays-Bas et 7 au Grand-duché de Luxembourg. Institué par la Convention du 5 novembre 1955 entre les trois Etats susvisés, le Parlement Benelux peut *« délibérer et adresser aux trois Gouvernements des avis sur les problèmes qui ont un rapport direct avec le fonctionnement de l'Union économique Benelux, le rapprochement culturel entre les trois pays, la coopération dans le domaine de la politique extérieure et l'unification du droit. »*

Dans cette lettre, le président du Parlement Benelux indique que nombre des parlements concernés aimeraient recueillir des informations supplémentaires concernant la Convention d'application de l'accord de Schengen en cours de ratification dans la plupart des pays qui l'ont signée. Le bureau du Conseil interparlementaire consultatif de Benelux est dès lors d'avis qu'il est souhaitable d'organiser une conférence interparlementaire consacrée à ladite Convention. Cette conférence se tiendrait à Bruxelles, dans une salle de la Chambre des représentants belge, les vendredi 17 et samedi 18 janvier 1992.

Le Bureau se réfère, à cet égard, à la séance parlementaire qui avait été consacrée au même sujet à Luxembourg-Kirchberg le 31 mars 1989. Les travaux seront consacrés à l'histoire et à l'importance de la Convention, à la coopération entre les services de police et de



sécurité, à la libre circulation des personnes (politique de visa et politique en matière d'asile), à la libre circulation des marchandises et au problème douanier, à l'accord de Schengen dans la perspective européenne et dans la perspective du problème des réfugiés.

Cette initiative du Conseil interparlementaire consultatif du Benelux montre bien cette prise de conscience, par les représentations nationales, de la nécessité de réintroduire un contrôle démocratique dans la mise en oeuvre de la liberté de circulation des personnes en Europe.

### **B. S'APPUYER PRIORITAIREMENT SUR L'EUROPE DANS LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE**

Les deux questions potentiellement les plus graves en matière de suppression progressive des contrôles aux frontières intérieures - drogue et immigration clandestine - sont d'ailleurs d'une telle ampleur que seule une réponse collective est envisageable. Comme y insiste la Commission, le maintien, dès à présent, de législations discordantes sur la consommation de drogues douces ou sur les procédures du droit d'asile acceptées par les fonctionnaires négociateurs, entraîne, de fait, une aggravation de ces phénomènes de société. C'est une des explications de l'inefficacité des politiques nationales dans ces domaines.

**On ne doit pas parler, en Europe, de convergence, que pour les seuls problèmes monétaires, comme si l'inflation pouvait être la seule catastrophe menaçant nos sociétés ! Accepter des législations divergentes en matière de stupéfiants ou d'immigration, c'est prendre le risque d'un éclatement, à très bref délai, de la cohésion sociale dans chacun des pays de l'Europe des Douze.**

## **1. La concertation européenne est indispensable pour maîtriser les flux migratoires**

Il est illusoire, comme l'a constaté la Commission de contrôle sur la ligne Oder-Neisse, de vouloir reconstruire plus à l'Est un rideau de fer et des miradors pour stopper l'immigration clandestine.

**La liberté a des exigences dont il faut savoir reconnaître le prix.**

Mais ce constat étant établi, et si la construction d'un mur sur les limites de l'Empire n'aurait pas plus d'efficacité que la grande Muraille de Chine, force est de reconnaître que la situation actuelle exige une réponse rapide.

La maîtrise des flux migratoires ne peut s'entendre que par une convergence des politiques nationales, d'une part, en matière de sécurité (visas, droits d'asile, accueil des réfugiés, responsabilités des transporteurs, police des étrangers, systèmes d'échanges de données à caractère personnel), et aussi, d'autre part, en matière de développement économique extérieur (association des pays d'Europe centrale à la Communauté économique européenne, prise en charge du développement économique des pays du Sud).

Ces deux politiques sont complémentaires, et elles doivent être menées parallèlement avec la même résolution.

Du point de vue de la sécurité intérieure, s'appuyer sur l'Europe, c'est décider d'aller plus loin et plus vite pour lutter contre le crime organisé. On connaît les exploits des cartels de Medellin, de Cali, de la Mafia ou de la 'Ndrangheta, des clans turcs, des groupes de motards européens transporteurs d'ecstasy ou de crack, des organisations polonaises spécialisées dans les vols de voitures et le transport d'amphétamines, des yakusas japonais spécialistes de la

grande criminalité financière, et des triads chinois maître de l'héroïne.

**L'Europe du Marché commun ne doit pas devenir l'Europe du crime.**

Il faut donc accélérer la réalisation d'un espace judiciaire en Europe, préalable à toute création d'une indispensable police européenne, agissant dans certains domaines où la centralisation du renseignement est essentielle - terrorisme, réseaux de passeurs, prostitution internationale, trafics de stupéfiants -. Car il ne faut plus qu'on continue d'assister, en Europe, à la situation où un terroriste reste impuni parce qu'il ne peut être extradé. Le maintien des particularismes pénaux nationaux joue, en définitive, en faveur des criminels, et les réserves de certaines polices nationales dans la Convention de Schengen - par exemple en matière de droit de poursuite - semblent fort anachroniques par rapport aux menaces qui pèsent sur l'Europe.

Comme l'a indiqué à votre rapporteur le secrétaire général du Syndicat indépendant de la Police Nationale : *«Les frontières sont-elles supprimées pour les criminels alors qu'elles continuent à exister pour la Police ?... La coopération entre les forces de la Police en Europe doit être intensifiée pour lutter contre la criminalité transnationale... Une brigade comme EUROPOL est-elle possible en Europe ? Oui, car elle aurait en tout cas l'avantage de créer un compromis entre INTERPOL et TREVI qui semblent ne plus correspondre aux attentes légitimes des personnels concernés. En effet INTERPOL créé en 1923, ressemble davantage à une "confrérie policière du 19ème siècle" et fonctionne de façon autonome, sans traité convenable, sans même savoir exactement qui en est membre... En ce qui concerne TREVI, créé dans les années 1975-1976, et à cause d'INTERPOL, il n'est pas assez opérationnel et n'est qu'un complément intégré dans les Etats membres. Trop de secrets entourent TREVI, et cela fait penser davantage à un groupe d'initiés sans trop de moyens».*

**2. Les politiques de la libre circulation des personnes doivent se mettre en place dans le respect de la subsidiarité.**

Autant les opinions publiques comprennent -et demandent- la mise en place de moyens européens adaptés aux menaces actuelles, autant elles refusent toute forme d'hégémonie de l'Europe qui voudrait imposer un modèle non respectueux des particularismes nationaux et régionaux, et surtout qui ne respecteraient pas les droits des citoyens.

Il est inutile de souligner la nécessité, compte tenu de la sensibilité de ces questions pour l'opinion publique, qu'un mécanisme politique, et non simplement juridictionnel, soit institué pour la garde de la subsidiarité.

**Dans les questions de société, plus encore que dans le domaine de l'économie, l'Europe ne peut s'avancer masquée. Les décisions portant sur les politiques migratoires, sur les politiques de sécurité intérieure et sur les politiques de développement doivent être prises par les représentations nationales et européenne, sous le contrôle de l'électeur.**

La déclaration proposée au Conseil européen de Maastricht, relativement à la coopération policière est insuffisante. Certes elle énumère correctement le contenu d'une éventuelle coopération policière européenne :

- assistance aux autorités nationales chargées des poursuites pénales et de la sécurité, notamment en matière de coordination des enquêtes et des recherches ;

- constitution de banques de données ;

- évaluation et exploitation centralisée des informations en vue de faire un bilan de la situation et de déterminer les différentes approches en matière d'enquête ;

- collecte et exploitation d'informations concernant les approches nationales en matière de prévention en vue de les transmettre aux Etats membres et de définir des stratégies préventives à l'échelle européenne ;

- mesures concernant la formation complémentaire, la recherche, la criminalistique et l'anthropométrie judiciaire.

**Mais elle n'aborde pas l'essentiel : celui de la création d'un espace judiciaire européen préalable à la création d'une police européenne.**

### **3. Créer des brigades mixtes aux frontières extérieures.**

En matière de contrôles aux frontières extérieures de l'Europe, la Commission a pu mesurer sur place *«l'immensité du problème qui s'offre à nous et qui nous fait l'obligation d'organiser avec hardiesse la coopération en matière de lutte contre l'immigration»*, comme l'a écrit, M. Roger Lejeune, chef de la Police de l'air et des frontières (PAF), le 8 novembre 1991, sur le Livre d'or du poste frontière de Francfort sur l'Oder. La conférence de Berlin des 30 et 31 octobre 1991, convoquée par le ministre allemand de l'Intérieur, M. Schäuble, sur les problèmes d'immigration, a d'ailleurs confirmé l'ampleur du phénomène migratoire en provenance d'Europe centrale et orientale. Un phénomène identique n'est pas à exclure non plus en provenance du Sud, et qui concernerait, lui, directement la France.

La Commission estime ainsi que, en fonction des observations qu'elle a pu faire sur place, en Espagne, en Italie ou en Allemagne, le contrôle des frontières extérieures de l'espace

Schengen doit être assuré par des fonctionnaires représentant les différents États parties; elle ne méconnaît pas les difficultés juridiques qui tiennent à l'inexistence d'un droit pénal européen, mais elle pense que des solutions pragmatiques doivent pouvoir être trouvées, comme par exemple pour les équipes mixtes de contrôle mobile des frontières intérieures, où le pouvoir d'arrestation est assuré par le policier de la nationalité du territoire sur lequel se trouve, à un moment donné, l'équipe de surveillance.

Cette mesure semble d'ailleurs parfaitement réalisable, malgré les propos tenus par le ministre de l'Intérieur devant la Commission, le 12 septembre 1991, puisque le paragraphe 12 du programme d'action de la conférence TREVI des ministres de l'Intérieur, adopté en 1990, envisage d'ores et déjà la création de postes mixtes, appelés aussi postes juxtaposés et de brigades mobiles mixtes dans les zones frontalières internes. Cette mesure a d'ailleurs été confirmée lors de la dernière réunion TREVI 92 du 8 novembre 1991 à Rotterdam. **Pourquoi ne créer des brigades mixtes qu'aux frontières intérieures ?** Ces brigades mixtes seraient sans doute autant souhaitables aux frontières extérieures pour rassurer les populations.

Naturellement ces fonctionnaires de police devront pratiquer les langues et connaître les usages des pays dans lesquels ils auront à exercer leurs fonctions ; les officiers de liaison actuellement détachés, dans chaque pays, auprès des autorités de police, préfigurent déjà les brigades mixtes que demande instamment votre Commission ; mais leurs tâches actuelles sont orientées dans une toute autre direction que la maîtrise de l'immigration clandestine; il s'agit plutôt de la lutte contre le terrorisme, la grande criminalité organisée et la répression des trafics illicites de stupéfiants.

Leur nombre est en outre insuffisant pour assurer une présence permanente sur les frontières extérieures dans chaque pays de l'espace Schengen, comme les aéroports ; ces agents doivent d'ailleurs, non point participer à des tâches d'inspection, qui seraient mal ressenties par nos partenaires, mais être associés, sur le terrain, à des missions opérationnelles de surveillance; interrogées par la Commission de contrôle, les autorités de police de l'Allemagne fédérale ainsi que le président de la Commission des lois du Bundestag, ont accueilli favorablement cette proposition, car de leur

point de vue l'Allemagne n'a pas d'attitude nationaliste sur la question de la surveillance de ses frontières.

### **C. RAPPELER LES EXIGENCES QU'IMPLIQUE POUR TOUS LA PARTICIPATION A UN TERRITOIRE COMMUN.**

Réaliser un espace en Europe sans contrôles aux frontières, c'est confier en quelque sorte la clé de notre territoire national à nos autres partenaires. C'est pourquoi chaque Etat partie, y compris la France, doit respecter pleinement ses obligations dans le cadre de l'Accord de Schengen.

#### **1. Les Pays-Bas et l'Espagne doivent revoir leur législation sur les stupéfiants**

La Commission de contrôle estime qu'il serait irresponsable d'accepter la mise en vigueur de la Convention tant que deux de nos partenaires, les Royaumes des Pays-Bas et d'Espagne, maintiendront des législations laxistes en matière de consommation de stupéfiants, dont on connaît dès aujourd'hui les effets sur la progression de la consommation de drogue en France, et sur la propagation du SIDA.

Il faut que ces deux législations, contrairement à la situation actuelle, répriment l'usage et la possession de drogue en vue de la consommation et elles ne doivent plus faire de distinction entre drogues dites dures et drogues dites douces. Il n'est pas non plus acceptable que subsiste aux Pays-Bas un texte qui dispose que *«n'est pas punissable celui qui commet des actes d'exportation hors des Pays-Bas d'une quantité limitée, destinée à un usage personnel.»*

La réponse de l'administration des douanes, sur la base de la déclaration finale des Pays-Bas, selon laquelle «suppression des frontières» ne veut pas dire «suppression des contrôles» est illogique ; la logique de la suppression des frontières, c'est la suppression des contrôles, à condition qu'il n'y ait plus de raison structurelle de pratiquer ces contrôles. Or ce n'est pas le cas tant que subsistent des

législations divergentes. Il faut avoir le courage de le dire, et de le dire à nos amis néerlandais et espagnols.

## **2. L'Allemagne doit modifier son droit d'asile**

La loi fondamentale allemande est d'une grande générosité pour les demandes d'asile. C'était la volonté des pères fondateurs de l'Allemagne fédérale, comme Konrad Adenauer, qui avait lui-même vécu longtemps en exil.

Mais l'application d'un concept aussi généreux, conçu dans un tout autre contexte international, celui de la guerre froide, conduit aujourd'hui à des situations intolérables. D'ores et déjà l'Allemagne doit prendre en charge plus d'un demi million de réfugiés économiques. Ces pseudo réfugiés, attirés par le mirage de l'économie allemande, qu'ils viennent de l'Est ou du Sud, sont souvent des passeurs et des délinquants potentiels. Dans l'espace Schengen, ces réfugiés seront aussi les nôtres.

Or on peut craindre une progression rapide de leur nombre par le jeu des filières de passage clandestin que ces premiers pseudo-réfugiés mettent en place. Le risque est grand pour les voisins de l'Allemagne, d'assister au déplacement de ces populations sous l'effet de la xénophobie, ou sous la pression économique. La dynamique du Marché intérieur, c'est la communication à l'ensemble de l'Europe des problèmes de chacun d'eux.

L'exemple de l'accord de Sarrebruck, du 13 juillet 1984, entre la France et la République fédérale, est, à ce point de vue, instructif. Destiné à faciliter la circulation entre la France et l'Allemagne par la diminution des contrôles aux frontières, cet accord a été tenu pour responsable, par de nombreux observateurs, du fort accroissement des entrées d'immigrés, en particulier turcs, sur le territoire de la France, en provenance d'Allemagne.

L'histoire peut se répéter avec les nouveaux réfugiés actuellement provisoirement accueillis par l'Allemagne. L'Allemagne doit donc être fortement incitée à modifier son droit d'asile. Certains



interlocuteurs allemands de la Commission de contrôle ont même explicitement formulé le souhait que la France fasse pression, en ce sens, sur leur pays.

### **3. La Belgique doit supprimer la délivrance de visas par des consuls honoraires**

L'homogénéité des conditions de délivrance des visas par les différents partenaires de l'accord de Schengen est essentielle à la réussite de l'entreprise.

Or le maintien de conditions douteuses (voire frauduleuses) de délivrance des visas, est inacceptable dès l'instant où, sur un territoire soumis aux mêmes règles de contrôle des étrangers, un visa d'un Etat partie à l'accord a la même valeur qu'un visa national. Le problème des consuls honoraires, c'est-à-dire non fonctionnaires, est un problème non réglé à l'heure actuelle.

Il a pour conséquence de faciliter l'installation, en Europe, de populations africaines, en provenance notamment du Zaïre, dans des conditions qui retirent toute efficacité au contrôle des étrangers entrant sur le territoire national. La Belgique ne doit donc pas laisser plus longtemps le soupçon s'installer sur la qualité des visas qu'elle accorde en Afrique.

### **4. L'Italie doit se doter d'une législation sur le contrôle des données à caractère personnel.**

L'Italie n'a pas, à l'heure actuelle, de projet de loi en cours de préparation en matière de contrôle des données à caractère personnel.

Or le fonctionnement du système central d'information Schengen n'est possible que si chaque Etat partie s'engage à assurer

la confidentialité et l'exactitude des données exploitées dans son propre système d'information Schengen national.

La Commission de contrôle a constaté que les Allemands n'ont pas l'intention d'activer le système avec l'Italie, tant que sa législation ne sera pas en place. Est-ce à dire que l'espace Schengen exclura l'Italie pendant encore longtemps ? La question vaut d'être posée à nos amis italiens.

#### **D. RESTER VIGILANT DANS LE CADRE NATIONAL**

Comme la Commission de contrôle l'a constaté au cours de ses travaux, la France est loin d'être irréprochable dans la préparation des conditions préalables à la libre circulation des personnes.

##### **1. Appliquer la réglementation sur les fiches d'hôtels.**

La France a contribué à l'introduction, dans la convention, de dispositions qui, au moment de leur application, semblent particulièrement difficiles à mettre en pratique. Il en est ainsi de la déclaration obligatoire des étrangers franchissant une frontière intérieure de l'espace Schengen (article 22), négocié par la France à équivalence avec le système des fiches d'hôtels (article 45), système auquel tiennent particulièrement nos partenaires, notamment du Benelux et de l'Allemagne.

Or, aucun interlocuteur de la Commission de contrôle, haut fonctionnaire ou ministre, n'a pu expliquer à celle-ci comment fonctionnerait pratiquement cette déclaration (boîte à lettre, lecture optique, ou compostage), déclaration qui d'ailleurs, par définition, n'aura aucun effet sur les clandestins. La réglementation française, telle qu'elle résulte des dispositions de 1974, n'a sur ce point, aucunement supprimé la formalité des fiches d'hôtels, de meublés ou de campings, si ce n'est pour les seuls Français. Mais dans la pratique, cette disposition est tombée en désuétude.

La Commission de contrôle demande le rétablissement et l'exploitation effective des fiches d'hôtel, chaque hôtelier étant tenu de se faire présenter, par ses clients, une pièce d'identité, de vérifier leur nationalité et de demander le remplissage d'une fiche pour les étrangers non communautaires.

## **2. Exploiter les renseignements relatifs aux étrangers autres que communautaires.**

Les policiers de terrain se plaignent de leur impuissance face à la délinquance des étrangers. Le dispositif Schengen exige de ce point de vue, un renforcement du système national de contrôle des étrangers.

Toute la réglementation applicable aux étrangers, mais rien que cette réglementation, doit être strictement appliquée : reconduite effective à la frontière intérieure des clandestins dans le cadre des accords de réadmission comme le pratiquent nos partenaires néerlandais et allemands notamment vis-à-vis de la Pologne, arrêt des procédures de régularisation de travailleurs clandestins, expulsion de tout étranger délinquant légalement expulsable.

Par ailleurs les renseignements dont disposent les divers services sur les étrangers (police judiciaire, polices municipales, gendarmerie) doivent être regroupés et exploités par un service central des étrangers, notamment les certificats d'hébergement et les fiches d'hôtels.

### **3. Coordonner plus efficacement les services chargés de la mise en oeuvre des dispositions de la libre circulation des personnes.**

En France, et contrairement à la plupart de nos partenaires où la coordination relève du ministre de l'Intérieur, la coordination de la négociation et de l'application de l'accord de Schengen, a été confiée au ministre délégué aux affaires européennes.

L'impression dominante de la Commission est que cette coordination fonctionne mal. Est-ce parce que depuis mai 1991, date où M. Hubert Blanc, préfet coordonnateur, a cessé ses fonctions, aucun fonctionnaire n'a été nommé par le Conseil des ministres pour assurer cette tâche ?

On a le sentiment que les fonctionnaires -pour la plupart du ministère de l'intérieur- négocient pour le compte de leur seul service, sans avoir présent à l'esprit la vue d'ensemble de l'édifice, ni le rythme de la négociation, ni les problèmes politiques que soulèvent leur négociation.

Il en est ainsi des travaux où la France s'engage, dans le groupe "ad hoc immigration" (négociation à Douze avec la Commission européenne comme observateur), dans les groupes de travail spécialisés ("police et sécurité", "circulation des personnes", "transports", "douanes"), dans les comités mixtes ("réglementation" "frontières"), dans le comité d'orientation du Système d'Information Schengen (SIS), dans les groupes "ad hoc télécommunications" et "SIRENE", dans le groupe encore informel "stupéfiants".

En outre certaines négociations menées dans l'enceinte de police TREVI (à Douze), notamment celle du groupe TREVI 92 «*quintessence de la démarche européenne en matière de police*» selon une note du ministère de l'intérieur, semblent interférer avec celles menées dans les groupes Schengen, puisque le groupe TREVI a l'intention de créer un nouveau système automatisé d'échange de données sur les ressortissants des Etats non membres de la

Communauté signalés aux fins de non-admission sur le territoire d'un Etat membre.

L'absence de consignes précises données par le ministère des transports et le ministère de l'intérieur aux aéroports français confirme cette insuffisance de la coordination interministérielle française, qui s'explique sans doute par le fait que le coordonnateur ne dispose d'aucune autorité fonctionnelle sur les administrations chargées de mettre en oeuvre les différents volets de la Convention. La création d'un organisme interministériel serait certainement la meilleure solution. Cet organisme animerait et contrôlerait l'action des différents services français chargés de la mise en place du dispositif Schengen. Il procéderait, le cas échéant, aux arbitrages nécessaires.

#### **4. Mettre en oeuvre un véritable plan de redéploiement des personnels de Police, qui s'inscrive dans une présentation budgétaire adaptée.**

Devant l'ampleur du problème posé par le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen en France, comme dans les autres Etats-parties, et notamment dans l'optique de création de brigades mixtes, la Commission s'est étonnée du caractère apparemment dérisoire des mesures de redéploiement annoncées par le Gouvernement français. Ne sont concernés que 168 emplois, dont 44 pour le personnel en civil et 124 pour la tenue, alors même que la mise en place des contrôles intracommunautaires du tunnel sous la Manche exige à lui seul 158 postes.

La Commission de contrôle attire donc l'attention du Gouvernement sur la nécessité de dégager les moyens nécessaires à la mise en place d'un plan digne de ce nom, accompagné d'un budget clair, pour l'application de l'accord de Schengen ; faudra-t-il attendre une crise, qui se profile d'ailleurs au Sud, identique à celle qu'a vécue l'Italie cette année, pour mettre en place, mais alors avec tous les risques de l'improvisation, les véritables moyens de la surveillance de nos frontières, qui en outre seront bientôt celles de nos voisins européens ?

**5. Prendre des initiatives afin d'expliquer à l'opinion publique les objectifs et les conséquences du Traité.**

L'accord sur la libre circulation des personnes en Europe est aussi inconnu du public que la petite ville de Luxembourg qui porte son nom. Le film de la signature de l'accord n'a jamais été projeté par une chaîne de télévision en France, et pour le retrouver, la Commission a dû s'adresser, à Luxembourg, à la Compagnie luxembourgeoise de télévision (CLT), qui ne l'a jamais diffusé que dans ses actualités régionales.

Ce fait est tout un symbole !

Symbole de la discrétion des négociations menées par les fonctionnaires en charge du dossier.

Symbole de la méfiance de la bureaucratie vis-à-vis du monde politique.

Symbole du dédain enfin, des spécialistes, pour l'opinion publique, spécialistes qui croient, avec un peu de naïveté, pouvoir faire le bonheur des citoyens malgré eux.

L'opinion mérite mieux que ce silence. Faute d'information, le sujet sera dénaturé dans l'esprit de certains. Viendront alors les inquiétudes avivées par les campagnes électorales. L'attitude de discrétion gouvernementale actuelle favorise une fois encore la poussée des extrêmes.

\*

\* \* \*

## CONCLUSION

Les accords de Schengen ont eu un aspect positif en permettant le rapprochement des points de vue de huit gouvernements sur les problèmes de société, de l'immigration et de la drogue.

Leur entrée en vigueur, dans un an ou deux, ne sera possible qu'à la suite de nouveaux progrès de législation, de réglementation et de coordination policière.

Depuis 1985, les événements de politique internationale et la montée du chômage ont accru la sensibilité de l'opinion publique sur le problème de la circulation des personnes et les dangers de la criminalité et de la délinquance.

Il ne paraît donc pas raisonnable de ne pas prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer les dispositions prévues par Schengen, en cherchant à manifester une vision et une volonté d'avenir s'appuyant sur l'Europe et sur la fermeté.

Ces progrès passent nécessairement par davantage de clarté et de démocratie.

Dans cette phase de préparation, il est indispensable d'associer le Parlement français au suivi des travaux de Schengen.

**La Commission a adopté à la majorité de ses membres le présent rapport au cours de sa séance du mardi 10 décembre 1991.**

**L'explication de vote des Commissaires socialistes, qui se sont abstenus, est reproduite ci-après.**

**La Commission a également visionné et adopté à l'unanimité de ses membres présents le film de l'enquête intitulé "Où en seront nos frontières au 1er janvier 1993 ?".**



## EXPLICATIONS DE VOTE DES COMMISSAIRES SOCIALISTES

Les Commissaires socialistes, ayant pris connaissance du rapport de M. de Villepin, rappellent en premier lieu leur vote unanime en faveur de la ratification de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Ils ne peuvent considérer avec le rapporteur que le Parlement français a dû délibérer dans la précipitation, alors qu'ils se félicitent au contraire de la rapidité avec laquelle le Gouvernement a souhaité inscrire ce texte à l'ordre du jour, montrant ainsi l'exemple à nos partenaires : la France est le bon élève de la classe européenne, que ce soit en matière communautaire ou gouvernementale, comme c'est le cas de Schengen.

Le caractère critique de nombreuses affirmations à l'égard de l'action gouvernementale, qu'il s'agisse de soi-disant "dérive bureaucratique", "confiscation de la démocratie", "désinvolture", "mauvaise coordination", etc... apparaît comme très excessif et inutilement polémique. Le Gouvernement a bien pris en compte l'ensemble des problèmes posés par la démarche et l'accord de Schengen, même si tous les problèmes ne sont pas réglés à ce jour.

Nous sommes donc, face à cette estimation négative de l'action du Gouvernement français, tout à fait solidaires de ce qui a été fait et de ce qui est en préparation.

Toutefois, au-delà des critiques injustifiées contenues dans le texte, les propositions du Rapporteur rencontrent l'accord des Commissaires socialistes, qu'il s'agisse de la création d'une mission sénatoriale d'information assurant le suivi des travaux de la Commission, de la Conférence interparlementaire permettant aux Parlements des pays signataires une utile concertation, de la nécessité de développer les coopérations policière et judiciaire entre partenaires dans la lutte contre la criminalité, le trafic des stupéfiants mais aussi la maîtrise des flux migratoires, de la nécessité enfin d'obtenir de nos partenaires des modifications de leur législation ou de leur réglementation permettant la mise en oeuvre rapide -au 1er janvier 1993 si possible- de toutes les dispositions de l'accord.

Pour ces raisons, les Commissaires socialistes, en désaccord avec les critiques contenues dans le rapport mais favorables à ses conclusions, se sont abstenus dans le vote d'ensemble.

**Claude ESTIER, Jean-Pierre BAYLE,**

**André ROUVIERE, François AUTAIN**