



N° 1257

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 décembre 1998

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

**sur l'intégration de l'acquis de Schengen
dans l'Union européenne**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. FRANÇOIS LONCLE,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, *président* ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, *vice-présidents* ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LA DEFINITION ET L'ATTRIBUTION DE BASES JURIDIQUES POUR L'ACQUIS DE SCHENGEN	9
A. La définition de l'« acquis de Schengen ».....	9
1) La définition figurant dans le Protocole Schengen	9
2) La définition et l'intégration de l'acquis n'en modifient pas le contenu.....	10
3) La négociation sur l'acquis : quelques désaccords subsistent.....	11
B. La « ventilation » de l'acquis	13
1) Les nouvelles procédures applicables à la coopération Schengen	14
2) Les projets de décision du Conseil « Schengen 11 » et « Schengen 18 » portant attribution de bases juridiques pour les dispositions et décisions constituant l'acquis	15
3) L'affectation de bases juridiques pour les principaux domaines régis par la Convention de Schengen	17
4) Les questions en suspens	19
C. La cohérence des travaux futurs dans le domaine des affaires intérieures et de la justice.....	19
II. L'INTÉGRATION DU SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN	21
A. Aspects juridiques et politiques	21

B. Aspects pratiques	23
III. L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE : COOPERATION RENFORCEE OU EUROPE « A LA CARTE » ?	27
A. L'association de la Norvège et de l'Islande.....	27
B. La situation particulière du Danemark	29
C. La position du Royaume-Uni et de l'Irlande au regard de la libre circulation des personnes	30
IV. LE SYSTÈME SCHENGEN EST PLACÉ SOUS CONTRÔLE JURIDICTIONNEL.....	33
CONCLUSION.....	37
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	39
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION	41
ANNEXES.....	43
Annexe 1 : Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne	45
Annexe 2 : Projet d'attribution de bases juridiques pour l'intégration de l'acquis de Schengen, document SCHENGEN 11 REV 4 du 14 juillet 1998 (extrait : les bases juridiques des dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1998).....	51
Annexe 3 : Projet d'attribution de bases juridiques pour les décisions et déclarations du Comité exécutif de Schengen et du groupe central, document SCHENGEN 18 REV 3 du 6 octobre 1998	61
Annexe 4 : Note de la Présidence sur la structure des groupes dans le cadre du SIS et projet de mandat au Conseil, document SCHENGEN 44 du 7 octobre 1998.....	81

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, tend à modifier le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne. Parmi les protocoles qui lui sont annexés, figure le « **Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne** ».

Ce protocole organise les modalités de l'intégration de l'acquis de Schengen : la coopération développée depuis 1990 entre certains Etats membres, en nombre croissant, devient une « coopération renforcée » au sens du nouveau traité d'Amsterdam. Elle sera conduite à l'avenir « *dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne et dans le respect des dispositions pertinentes du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne* ».

Ce protocole (n° 2) est complété par trois autres protocoles (protocoles n° 3, 4 et 5), qui aménagent des situations particulières en faveur du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande.

Dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qui aura lieu après ratification par l'ensemble des Etats membres, le Conseil devra définir l'ensemble des textes formant l'acquis de la coopération Schengen, à l'unanimité des treize Etats membres signataires des accords de Schengen⁽¹⁾. Les Quinze devront ensuite déterminer à l'unanimité les bases juridiques de chacune des dispositions de l'acquis de Schengen, c'est-à-dire ventiler celles-ci entre le « premier pilier » (communautaire) et le « troisième pilier » (intergouvernemental). C'est dans cette perspective que se sont ouvertes, en octobre 1997, les négociations qui se déroulent depuis au sein du groupe de travail « acquis de Schengen » institué sous l'égide du Conseil.

⁽¹⁾ Les Etats Parties à la Convention de Schengen sont les suivants : Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande et Suède.

On rappellera le contexte qui entoure ce transfert et les objectifs qui lui étaient assignés. Dès l'origine, la coopération Schengen avait été conçue comme un « laboratoire » mettant en œuvre des mesures communément décidées entre cinq pays ; elle devait ensuite s'étendre progressivement à l'ensemble des Etats membres de la Communauté, au moyen de quelques aménagements. Cette extension aurait dû aboutir en 1992, parallèlement à l'achèvement du marché unique et à l'instauration de l'espace de libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes au 1^{er} janvier 1993. Il en fut autrement. La coopération Schengen s'est élargie progressivement jusqu'à réunir actuellement treize Etats membres, mais le Royaume-Uni et l'Irlande ont choisi de demeurer en dehors d'elle, préférant garder l'entier contrôle du franchissement de leurs frontières. A l'inverse, deux Etats non-membres, l'Islande et la Norvège, se sont associés à la construction commune.

Par ailleurs, le traité de Maastricht a créé en 1992 une nouvelle construction à caractère intergouvernemental, la coopération « justice-affaires intérieures » intervenant partiellement dans les mêmes domaines que la coopération Schengen. Cette construction, qui figure au titre VI du traité sur l'Union européenne, réunit, quant à elle, tous les Etats membres, avec des méthodes assez proches de celles de Schengen, ayant en commun notamment la prise de décision à l'unanimité, l'absence de soumission au contrôle juridictionnel et un contrôle démocratique restreint pour les actes du domaine « justice-affaires intérieures » ou inexistant pour les actes Schengen.

On a observé alors un phénomène de mimétisme entre les coopérations menées dans le cadre de Schengen et les coopérations dites du troisième pilier : politique des visas, règles relatives au franchissement des frontières extérieures, politique d'asile, de réadmission, extradition furent traités dans les deux enceintes avec pour résultat un empilement d'instruments juridiques à valeur normative variable pour le troisième pilier et de décisions à caractère pratique et opérationnel pour Schengen. On peut, à cet égard, citer la formule, peut-être excessive mais comportant aussi une part de réalité, du professeur Yves Gautier : « *Enterrée, vouée à des constructions complexes, à une dynamique suicidaire de superposition vagabonde, la question de la libre circulation des personnes et, partant, de la suppression des contrôles aux frontières intracommunautaires, demeurait une affaire de spécialistes perpétuant une tradition de secret et de byzantinisme juridique* »⁽²⁾.

C'est dans ce contexte que les Etats membres ont décidé, lors de la conférence intergouvernementale réunie pour la révision des traités,

⁽²⁾ Europe, Editions du Juris-Classeur, août-septembre 1998.

d'intégrer l'« acquis de Schengen » dans le cadre de l'Union, attendant de cette opération une simplification et une plus grande transparence des politiques, ainsi qu'un progrès significatif dans la libre circulation, comme pour la sécurité des personnes et des biens. Les déceptions résultant des difficultés de la coopération « troisième pilier » seraient ainsi effacées par les réussites et le caractère performant de la coopération Schengen. Notre pays a pris position en faveur de cette intégration, tant pour ce qui concerne le Gouvernement que le Parlement.

Le but du présent rapport est d'analyser les modalités de ce transfert, et de considérer si, à ce stade, les objectifs peuvent en être considérés comme remplis⁽³⁾.

Sous l'impulsion de la présidence luxembourgeoise, les travaux préparatoires à l'intégration ont commencé aussitôt après la signature du Traité d'Amsterdam. Dès le 9 octobre 1997, le Conseil des ministres a décidé la répartition des travaux entre trois groupes de travail de la façon suivante :

- 1^{er} groupe dit groupe « Acquis de Schengen » : définition et ventilation de l'acquis, détermination de l'acquis auquel le Royaume-Uni et l'Irlande souhaitent participer.
- 2^{ème} groupe : statut de la Norvège et de l'Islande.
- 3^{ème} groupe : incorporation du Secrétariat de Schengen dans le Secrétariat général du Conseil.

Les groupes se réunissent à échéance régulière, et le premier d'entre eux une à deux fois par mois.

Le Comité des Représentants permanents des Etats membres (COREPER) s'est également saisi à plusieurs reprises des dossiers : son intervention n'a pas été décisive, les difficultés ayant été renvoyées devant les groupes de travail.

Les travaux progressent en réalité beaucoup plus lentement qu'il n'était prévu à leur commencement ; la définition de l'acquis s'avère passablement complexe. Quant à la négociation sur la ventilation de l'acquis, elle achoppe sur de nombreux points, confirmant que l'ensemble

⁽³⁾ On soulignera que l'examen ici effectué porte à l'origine sur le document Schengen 14, transmis au Parlement sous la référence S.6, dans le cadre de la procédure initiée en juin 1996 : sont en effet transmis, en vertu d'une décision du Premier ministre, les projets de décision Schengen comportant des dispositions de nature législative.

du processus est loin de constituer la simple « formalité » présentée à l'origine, mais un travail aux implications juridiques et politiques sérieuses, dont les conséquences pour l'avenir de la coopération ne sont pas toutes prévisibles aujourd'hui. Les projets de décision qui seront finalement élaborés seront soumis à l'approbation du Conseil « Affaires générales » et non à celle du Conseil « Justice-affaires intérieures », dans la mesure où il s'agit de décisions de mise en œuvre du traité.

Ces projets de décision devraient être au nombre de trois :

- un projet de décision du Conseil portant définition de l'acquis de Schengen (document Schengen 14, révision 3). La décision devra être prise à l'unanimité du Conseil statuant à treize membres, car il appartient aux seuls Etats parties à la Convention de 1990 de définir l'acquis de la coopération qui leur est propre ;

- un projet de décision du Conseil portant attribution des bases juridiques pour l'acquis (document Schengen 11, révision 4). Cette décision devrait être adoptée à Quinze, y compris donc le Royaume-Uni et l'Irlande, car ces Etats, signataires du Traité d'Amsterdam, participent à sa mise en œuvre ;

- un projet de décision du Conseil ou du COREPER donnant mandat au COREPER afin de créer une structure de groupes de travail à même d'assurer la gestion du Système d'information.

I. LA DEFINITION ET L'ATTRIBUTION DE BASES JURIDIQUES POUR L'ACQUIS DE SCHENGEN

A. La définition de l'« acquis de Schengen »

1) La définition figurant dans le Protocole Schengen

L'annexe jointe au protocole Schengen énumère les « accords et dispositions connexes » qui constituent à ce jour l'acquis de Schengen.

Acquis de Schengen

1. Accord, signé à Schengen le 14 juin 1985, entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

2. Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, conclue le 19 juin 1990 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la République française, le Grand-Duché du Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, ainsi que Acte final et déclarations communes y annexés.

3. Protocoles et accords d'adhésion à l'accord de 1985 et à la convention d'application de 1990 avec l'Italie (signés à Paris le 27 novembre 1990), l'Espagne et le Portugal (signés tous deux à Bonn le 25 juin 1991), la Grèce (signés à Madrid le 6 novembre 1992), l'Autriche (signés à Bruxelles le 28 avril 1995) ainsi que le Danemark, la Finlande et la Suède (signés tous trois à Luxembourg le 19 décembre 1996), ainsi que les Actes finals et les déclarations y annexés.

4. Décisions et déclarations adoptés par le Comité exécutif institué par la convention d'application de 1990, ainsi que les actes adoptés en vue de la mise en œuvre de la convention par les instances auxquelles le Comité exécutif a conféré des pouvoirs de décision.

Le dernier point de cette énumération mérite quelques précisions. Aux termes de la Convention d'application de 1990 (article 131), le Comité exécutif détient une compétence générale pour veiller à l'application correcte de la Convention. Celle-ci lui confie en réalité de nombreuses tâches : ainsi, l'article 5 l'habilite à fixer les documents de voyage permettant le franchissement de la frontière par un étranger dont le séjour n'excède pas trois mois ; l'article 17 lui permet d'arrêter des règles communes pour l'examen des demandes de visa. On citera encore un exemple illustrant les pouvoirs du comité exécutif : il a récemment proposé que, dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, soient relevées les empreintes digitales de tout étranger entré illégalement sur le territoire Schengen et dont l'identité ne peut être établie avec certitude. Ces empreintes seraient recueillies au sein d'un système informatisé, et serviraient à l'information des autorités des autres Parties.

On constate que ces décisions ne sont pas toujours de simples arrangements administratifs, mais souvent aussi des décisions politiques et produisent des effets juridiques incontestables. Allant bien au-delà de « l'application correcte de la Convention », ces décisions interviennent souvent sur des questions touchant aux droits et libertés des personnes.

L'ensemble de cet acquis ne s'intègre pas au droit originaire mais seulement au droit dérivé des traités européens.

2) *La définition et l'intégration de l'acquis n'en modifient pas le contenu*

Le principe qui préside aux opérations de définition de l'acquis, puis à la détermination de bases juridiques distinctes doit être souligné : les dispositions de la Convention d'application de 1990, ainsi que celles du Comité exécutif demeurent inchangées. Ce sont les modifications que l'on voudra y apporter à l'avenir qui devront être adoptées suivant les procédures correspondant à ces bases juridiques.

Cette précision nous apparaît utile pour répondre à la question que s'est posée la Délégation du Sénat⁽⁴⁾. Son Rapporteur, M. Masson, souhaitait recevoir l'assurance que notre pays pourrait toujours avoir **recours à la clause de sauvegarde de l'article 2, paragraphe 2 de la convention, permettant le maintien de contrôles temporaires de personnes sur les frontières terrestres**, dès lors que la base juridique retenue serait le nouvel article 62 du traité CE. Cette dernière disposition s'inscrit dans une perspective de disparition de tout contrôle lors du franchissement des frontières intérieures.

⁽⁴⁾ Rapport d'information fait au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne sur l'intégration de Schengen dans l'Union européenne, n° 53, du 28 octobre 1997.

L'article 2, paragraphe 2 de la convention demeure inchangé, et se trouvera fondé sur l'article 62, 1^{er} point du Traité instituant la Communauté européenne établissant le principe de l'absence de tout contrôle des personnes, qu'il s'agisse de citoyens de l'Union ou de ressortissants des pays tiers, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures. Mais l'article 2, paragraphe 2, de la Convention apportera une possibilité de déroger à ce principe.

Le libre recours des Etats membres à cette dérogation est garanti par l'article 68, paragraphe 2 de ce même traité qui prévoit que « *En tout état de cause, la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 62, point 1), portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure* ». Chaque pays reste donc souverain pour rétablir temporairement des contrôles à ses frontières.

Toutefois, il est clair qu'au terme de la période transitoire de cinq ans prévue par l'article 67, la situation pourrait se trouver grandement modifiée, si le Conseil décidait à l'unanimité d'adopter le mode de décision à la majorité qualifiée. Dans ce cas, une proposition de modification de l'article 2 pourrait être introduite par la Commission prévoyant, par exemple, que le rétablissement des contrôles est décidé à l'avenir par le Conseil. La France, ou tout autre pays, pourrait alors se trouver en minorité et se voir contrainte de lever les contrôles.

3) *La négociation sur l'acquis : quelques désaccords subsistent*

La définition de l'acquis a fait l'objet de négociations au sein du groupe de travail, qui a élaboré un projet de décision du Conseil : il s'agit du document établi par la présidence autrichienne sous la référence Schengen 14, 3^{ème} révision, du 14 juillet 1998. Ce document établit une liste exhaustive des dispositions et décisions formant l'acquis, liste qui permettra la fixation, pour chacun des textes – y compris donc pour la centaine de décisions du Comité exécutif – d'une base juridique appropriée au sein des traités.

Le projet prévoit la publication de l'acquis au *Journal officiel* des Communautés européennes, dans un but de transparence du processus décisionnel, à l'exception des décisions classées confidentielles ou secrètes par le Comité exécutif. Les documents seront publiés sous leur forme initiale, et deviendront ainsi le droit de l'Union européenne. A l'avenir, les règles de publication seront celles de ce droit, sauf pour ce qui concerne les décisions confidentielles. Les futurs projets de la coopération Schengen seront traduits dans les dix langues de la Communauté, et non seulement en huit langues comme jusqu'à présent.

Enfin, le groupe de travail a décidé qu'il n'apparaissait pas nécessaire de déterminer de base juridique pour les dispositions de la Convention ou les décisions en quelque sorte tombées en désuétude, en raison de leur remplacement par des actes de droit communautaire ou des actes « troisième pilier » et par conséquent devenues applicables à tous les Etats membres sur d'autres bases juridiques que celles d'origine. On citera quelques exemples :

- l'article 4 de la Convention est remplacé, en ce qui concerne la suppression du contrôle des bagages sur les vols intracommunautaires, par le règlement (CEE) n° 3925/91 du 19 décembre 1991

- les articles 28 à 38 de la Convention d'application de Schengen, relatifs à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile ont été intégralement remplacés par la Convention de Dublin du 15 juin 1990, signée à Quinze et entrée en vigueur en 1997.

- les articles 77 à 91 de la Convention constituant le chapitre « armes à feu et munitions » sont couverts par la directive 91/477/CEE relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes.

- les articles 120 à 125 consacrés au transport et à la circulation des marchandises sont à présent également intégrés au droit communautaire.

Quelques désaccords subsistent sur certaines dispositions : ainsi la présidence autrichienne considère superflue **la reprise de l'article 135 de la convention portant référence à la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés**. Selon certains Etats membres, cet article devient caduc du fait de l'introduction dans le traité de dispositions traitant de l'asile. La France s'oppose à ce point de vue, en démontrant que l'article 63 du traité, tel qu'il ressort du Traité d'Amsterdam, a une portée beaucoup plus restreinte : il concerne les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable d'une demande d'asile, l'accueil de demandeurs d'asile et les conditions de fond et de procédure pour l'obtention du statut de réfugié. Elle a donc souhaité le maintien d'une référence à l'article 135 dans l'acquis.

Or, les obligations découlant de la Convention de Genève vont au-delà : elles sont définies de façon évolutive et ouverte par les conférences à haut niveau tenues sous l'égide des Nations-Unies, d'une part, elles sont interprétées par les juridictions constitutionnelles suprêmes des Etats membres (ainsi, la décision du Conseil d'Etat du 1^{er} avril 1988, jugeant qu'une personne ayant la qualité de réfugié ne peut être extradée vers son pays d'origine), d'autre part.

La solution qui serait finalement retenue, et à laquelle notre pays se rangerait, serait de considérer que tous les Etats membres sont signataires de la

Convention de Genève, et doivent donc la respecter, même si l'article 135 n'est pas relié aux traités.

Un désaccord oppose aussi les négociateurs sur le sort à réserver à l'article 70 de la Convention. Cet article instaure un **groupe de travail permanent sur les stupéfiants** : sa mission est de veiller à l'application de la convention dans ses aspects liés à la répression du trafic de drogue (article 71 de la convention).

Il doit contribuer à accroître la coopération entre les Etats Schengen à cette fin. Selon certains Etats membres, la reprise de cet article dans l'acquis ne s'impose pas. On soulignera que plusieurs groupes de travail ont été progressivement créés dans les structures de la Communauté, puis de l'Union, pour étudier les questions liées à la drogue. Au sein de ces structures, auxquelles on ajoutera le travail accompli au moyen des échanges bilatéraux (groupe de travail franco-néerlandais), il faut indiquer que le groupe Schengen n'était pas le plus actif.

Néanmoins, il paraît préférable de conserver la référence à l'article 70 dans l'acquis, afin de ne pas laisser tomber en déshérence l'une des missions importantes assignées, dès l'origine, à la coopération Schengen. En outre, il serait souhaitable que le Conseil donne expressément mandat à l'un de ces groupes – le groupe horizontal drogue, par exemple – pour reprendre les missions de ce groupe Schengen.

B. La « ventilation » de l'acquis

L'obligation de répartir l'acquis de Schengen dans différentes parties du traité résulte de l'option de compromis choisie par les négociateurs du traité. En effet, l'option consistant à communautariser l'ensemble du dispositif Schengen ayant été rejetée par plusieurs Etats membres, de même que l'option d'une intégration dans le pilier intergouvernemental (jugée trop timide), ne restait plus que l'option consistant à « ventiler » les dispositions de l'acquis, l'une après l'autre, dans le traité. La base juridique nouvelle qu'offre le titre IV consacré à la libre circulation des personnes doit faciliter ce travail minutieux, qui est en cours depuis le début de l'année 1998.

L'aspect le plus difficile de la « ventilation », c'est-à-dire la substitution de bases juridiques, est la répartition entre questions relevant du premier ou du troisième pilier : en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du protocole, le Conseil détermine à l'unanimité, conformément aux dispositions pertinentes des traités, la base juridique pour chacune des dispositions ou décisions formant l'acquis. **Tant qu'un accord n'a pas eu lieu, le protocole prévoit que les dispositions de l'acquis de Schengen prennent leur place dans la coopération intergouvernementale du troisième pilier.**

1) Les nouvelles procédures applicables à la coopération Schengen

Il sera brièvement rappelé les conséquences de l'intégration d'une disposition dans le premier pilier ou dans le troisième pilier des traités.

La « ventilation » dans le premier pilier, c'est-à-dire au sein du Traité instituant la Communauté européenne (dans le nouveau titre IV « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation » essentiellement, mais aussi dans d'autres titres du traité) a pour conséquence :

- un rôle d'initiative partagé entre la Commission européenne et les Etats membres pour une période transitoire de cinq ans, après laquelle la Commission détiendra le monopole de l'initiative ;

- le Conseil de l'Union européenne se substitue au Comité exécutif de Schengen lors de l'entrée en vigueur du protocole : il se prononce à l'unanimité pendant la période transitoire de cinq ans, puis, si le Conseil en décide ainsi à l'unanimité, ses décisions seront prises à la majorité qualifiée ;

- le Parlement européen est consulté pendant la période transitoire de cinq années, puis il se prononcera en codécision, si le Conseil en décide ainsi.

La ventilation dans le troisième pilier, c'est-à-dire au sein du Traité sur l'Union européenne, dans le titre VI « dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale » a pour conséquence de soumettre les décisions futures à une procédure plus proche du fonctionnement traditionnel de la coopération Schengen. Ce sera :

- un rôle d'initiative partagé entre Commission et Etats membres ;

- la préservation du mode de décision à l'unanimité au sein du Conseil ;

- le Parlement européen est consulté pendant la période transitoire de cinq années, puis il se prononcera en codécision, si le Conseil en décide ainsi.

Dans les deux cas, les décisions prises dans les domaines de coopération Schengen seront soumises au contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes, ce qui constitue une des évolutions les plus significatives de l'intégration. Les nouvelles compétences de la Cour seront examinées au dernier chapitre du présent rapport.

Les questions relatives à la coopération Schengen seront donc soumises à l'avenir au Conseil de l'Union, qui prendra la place de l'actuel Comité exécutif. La question de savoir si les dossiers seront confiés au Conseil « Justice-affaires

intérieures » ou au Conseil « Affaires générales » n'a pas encore été résolue. Le fonctionnement du Conseil revêtira alors la particularité suivante : ses quinze membres seront présents mais seuls les treize représentants des Etats participant à la coopération Schengen détiendront le droit de vote.

2) Les projets de décision du Conseil « Schengen 11 » et « Schengen 18 » portant attribution de bases juridiques pour les dispositions et décisions constituant l'acquis

Le groupe de travail « Acquis de Schengen » a réussi à dégager un accord sur l'attribution de bases juridiques pour un grand nombre de dispositions et décisions constituant l'acquis : l'avancement de cette négociation figure dans le document Schengen 11, 4^{ème} révision, présenté le 14 juillet 1998 par la Présidence autrichienne. Subsistent néanmoins, comme on le verra, des divergences sur des questions importantes.

Ce document, qui constitue le deuxième projet de décision du Conseil, comporte six articles renvoyant à quatre annexes, lesquelles fixent les bases juridiques appropriées pour :

- les articles de la Convention d'application (annexe A) : la ventilation proposée sera exposée ci-après.

- les articles des Accords d'adhésion conclus avec l'Italie, l'Espagne et le Portugal, la Grèce, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède : annexe B ;

Ces deux annexes sont établies, mais beaucoup de précisions doivent encore intervenir et, surtout, **il reste à régler la ventilation du Système d'information Schengen (SIS), décrit par les articles 92 à 119 de la Convention.** Les difficultés inhérentes à cette ventilation seront développées au chapitre II du présent rapport.

Une solution doit aussi être trouvée en ce qui concerne le développement de l'acquis futur considérant la situation particulière du Danemark, de la Norvège et de l'Islande. Cette question sera examinée au chapitre III du présent rapport.

En outre, le groupe de négociation n'a pas achevé son examen des bases juridiques correspondant :

- aux dispositions et déclarations du Comité exécutif (future annexe C) : la négociation a progressé au cours du mois de novembre et la France a pu lever un grand nombre de réserves qu'elle avait formulées.

- aux actes adoptés pour la mise en œuvre de la convention par les organes auxquels le Comité exécutif a conféré des compétences décisionnelles : il s'agit essentiellement des décisions du groupe central Schengen (future annexe D).

Pour ces deux dernières catégories de décision et déclarations, la Présidence a préparé un projet de ventilation, présenté dans le document Schengen 18, 3^{ème} révision, du 6 octobre 1998, annexé au présent rapport. Ce document reflète la méthode employée pour la ventilation des articles de la convention, c'est-à-dire :

1) Eliminer tout d'abord les décisions devenues caduques telles que les budgets des années passées et mécanismes transitoires pour l'adhésion de nouveaux Etats.

On soulignera qu'un différend divise encore les négociateurs quant à l'opportunité d'attribuer une base juridique à certaines décisions du Comité exécutif. Le document Schengen 18 de la Présidence établit, dans sa première annexe, une longue liste de décisions pour lesquelles l'attribution d'une base juridique ne serait pas utile. Il s'agit du budget pour les années antérieures, de documents d'approbation des comptes ou de dépenses nouvelles, de documents octroyant un statut d'observateur aux pays nordiques, de décisions relatives au visa uniforme ou encore au chargement des données en provenance de nouveaux pays dans le Système d'information Schengen.

Si certains de ces documents peuvent en effet être écartés, notre pays est, en revanche, favorable à ce que soit expressément consacrée la base juridique de certains actes même entrés en vigueur depuis plusieurs années ou dépassés. Ainsi, les décisions d'adoption de l'instruction consulaire commune en matière de visas ou les différents manuels (manuel de coopération policière, manuel SIRENE) devraient se voir affecter une base juridique, en fonction de leur contenu. Les budgets des années antérieures devraient également être expressément juridiquement fondés sur les traités, dans la mesure où les nouveaux Etats qui s'intègrent dans la coopération sont associés rétroactivement aux dépenses engagées depuis le début de celle-ci.

2) Affecter ensuite une base juridique pour les décisions restantes du Comité exécutif : ici encore, de nombreux désaccords divisent les Etats membres. Ainsi notre pays s'oppose à ce que soient retenues les bases juridiques du titre IV pour la décision 4 « adoption du manuel commun » ou la décision 8 sur le manuel SIRENE, qui a trait à la coopération policière utilisant le S.I.S. De façon générale, l'affectation de la base pour toutes les décisions ayant trait au fonctionnement du SIS (développement du SIS, nouvelles connexions, règlement financier et modifications liées à l'élargissement du système) est bloquée, dans l'attente de la décision qui règlera la question de l'affectation du système dans la partie communautaire ou la partie intergouvernementale du traité (premier pilier ou troisième pilier).

3) Etablir les bases juridiques des déclarations du Comité exécutif : cette partie de la ventilation ne semble pas soulever de difficultés.

4) Etablir les bases juridiques des décisions du groupe central : il s'agira, pour toutes les décisions, de l'article 62 du traité CE relatif à la suppression des contrôles aux frontières intérieures et aux mesures relatives au franchissement des frontières extérieures. Cette attribution de base juridique ne soulève pas de difficultés.

3) *L'affectation de bases juridiques pour les principaux domaines régis par la Convention de Schengen*

Le document Schengen 11, rev. 4, présente le projet d'affectation de bases juridiques élaboré par le groupe de négociation (ce document figure en annexe 1 au présent rapport). Néanmoins, il est apparu souhaitable de présenter une version plus explicite du projet : c'est l'objet du tableau suivant.

PROJET D'ATTRIBUTION DE BASES JURIDIQUES POUR LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN

Principaux domaines régis par la Convention	Base juridique dans le premier pilier (communautaire)	Base juridique dans le troisième pilier (intergouvernemental)
Franchissement des frontières intérieures		
Suppression des contrôles	Article 62, § 1	
Rétablissement des contrôles si l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent	Articles 62, § 1 et 64, § 1	
Franchissement des frontières extérieures		
Visas pour les séjours de courte durée	Article 62, § 2	
Visas pour les séjours de longue durée	Articles 62, § 2 et 63, § 3	
Conditions de circulation des étrangers	Article 62, § 3	
Accords de réadmission	Articles 62, § 3 et 63, § 3	
Non admission des étrangers	Articles 62, § 3 et 63, § 3	
Obligations des transporteurs et sanctions à leur encontre	Article 63, § 3	
Sanctions à l'encontre de quiconque favorise l'immigration irrégulière		Articles 30, 31 et 34 (coopération policière, judiciaire et administrative)
Responsabilité pour le traitement des demandes d'asile (articles 28 à 38 de la Convention)	dispositions devenues sans objet⁽¹⁾	

⁽¹⁾ Il s'agit de dispositions remplacées par des dispositions communautaires adoptées postérieurement à la convention, ou par des conventions adoptées par les Quinze.

Principaux domaines régis par la Convention	Base juridique dans le premier pilier (communautaire)	Base juridique dans le troisième pilier (intergouvernemental)
<p>Coopération policière Droit d'observation policière Droit de poursuite policière Echanges, détachement de policiers, fonctionnaires de liaison</p> <p>Entraide judiciaire pénale Extradition Stupéfiants : création du groupe de travail permanent</p> <p>Répression du trafic de stupéfiants Mesures législatives visant à permettre la saisie et la confiscation des stupéfiants</p> <p>Armes à feu et munitions</p> <p>Système d'information Schengen (articles 92 à 119 de la Convention)</p> <p>Transport et circulation des marchandises</p> <p>Protection des données à caractère personnel</p> <p>Référence à la Convention de Genève sur le statut des réfugiés</p> <p>Conclusion d'accords sur les contrôles frontaliers avec des Etats tiers</p> <p>Application territoriale</p> <p>Acte final : déclaration 1 sur les conditions relatives à l'entrée en vigueur de la Convention Acte final : déclaration 3 régissant le cas où une partie contractante déroge à ses obligations en matière de répression du trafic de stupéfiants et autorisant les autres parties à prendre les mesures administratives et pénales nécessaires afin de prévenir et de réprimer l'importation et l'exportation illicites de ces produits</p>	<p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p></p> <p>Article 95</p> <p>Article 2, § 2</p> <p></p> <p>Article 2, § 2 du protocole Schengen</p>	<p>Articles 34 et 30 Article 34 et 32 Articles 34 et 32 Articles 34 et 30</p> <p>Articles 34 et 31</p> <p>En négociation</p> <p>Articles 34 et 30 Articles 34 et 31</p> <p>Dispositions devenues sans objet⁽¹⁾</p> <p>En négociation</p> <p>Dispositions devenues sans objet⁽¹⁾</p> <p>Articles 34 et 30</p> <p>En négociation</p> <p>En négociation</p> <p>Articles 30, 31 et 34</p>

⁽¹⁾ Il s'agit de dispositions remplacées par des dispositions communautaires adoptées postérieurement à la convention, ou par des conventions adoptées par les Quinze.

4) Les questions en suspens

- **Les dispositions en matière de sanctions**

Selon l'article 3 de la Convention de 1990, les frontières extérieures ne peuvent être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouvertures fixées. Cet article impose aux Etats membres de prendre des sanctions à l'encontre du franchissement de frontières en violation de ces prescriptions.

Par ailleurs, les articles 26 et 27 de la Convention prévoient de sanctionner les transporteurs qui acheminent par voie aérienne ou maritime des étrangers ne possédant pas les documents requis ainsi que toute personne qui aide ou tente d'aider un ressortissant d'un pays tiers à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'un Etat membre.

Les dispositions de l'article 3 seront affectées au pilier communautaire, et donc basées sur les articles 62 et 63 du traité CE. Une difficulté subsiste néanmoins pour certains Etats membres, étant donné qu'il peut s'agir de sanctions pénales : faut-il affecter ces dispositions au troisième pilier ?

Il nous paraît que, comme l'analyse le service juridique du Conseil, le droit communautaire inscrit, classiquement, à la charge des Etats membres d'édicter des sanctions à l'égard des contrevenants. L'article 3 de la Convention ne s'inscrit pas dans un processus d'harmonisation du droit pénal, aussi la ventilation vers le troisième pilier ne s'impose-t-elle pas.

- **L'application territoriale des décisions du Conseil**

Les négociateurs n'ont pas décidé quel sort devait être réservé à l'article 138 de la convention, qui limite l'application territoriale de la convention au territoire européen de la République française, et de même pour les Pays-Bas. Cette indécision ne soulève pas de difficulté pour notre pays, dans la mesure où la déclaration n° 7 jointe au Traité d'Amsterdam (qui figure dans la partie « déclarations dont la Conférence a pris note ») précise que l'application territoriale limitée à la partie métropolitaine ne sera pas modifiée, l'article 138 continuant à s'appliquer.

C. La cohérence des travaux futurs dans le domaine des affaires intérieures et de la justice

La scission du domaine de la justice et des affaires intérieures entre les deux piliers – ainsi que l'intégration et la scission de la coopération Schengen –

comporte des conséquences que l'on n'avait peut-être pas prévues, telle l'obligation de coordonner les travaux du Conseil « Justice-affaires intérieures ». Cette coordination devra s'exercer pour harmoniser et rendre compatibles entre eux les projets d'actes qui seront examinés dans le cadre communautaire avec ceux qui seront examinés dans le cadre intergouvernemental. L'harmonisation devra aussi s'effectuer entre des propositions intervenant dans des domaines interdépendants au sein du même pilier : compatibilité d'une mesure concernant les frontières extérieures avec une mesure applicable au droit d'asile, par exemple.

Plusieurs variantes sont suggérées par la Présidence aux Etats membres : confier cette coordination au COREPER, créer une formation nouvelle du COREPER, charger le comité de l'article K.4 de cette coopération (comité de hauts fonctionnaires participant aux travaux du 3^{ème} pilier), ou encore créer un nouveau comité directeur.

On soulignera dans quels méandres de complexité l'on se trouve à présent, en citant le document de la présidence n° CK4 28 du 24 juin 1998 relatif à la nécessité d'établir une instance de coordination pour les travaux : « pour résoudre ce problème, on peut envisager plusieurs variantes : on peut cependant porter d'emblée un jugement très nuancé quant à leur adéquation et à leur faisabilité ».

Il est clair que le bouleversement entraîné par la révision des traités se répercutera dans la réorganisation des structures de travail du Conseil comme de la Commission. Certains groupes de travail « troisième pilier » sont appelés à disparaître, et de nouveaux services devront être mis en place au sein de la Commission : les réflexions ne sont qu'à leur début, mais l'on sait que la création d'une direction générale est envisagée pour mettre en œuvre le titre IV du Traité CE « *visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes* ».

II. L'INTEGRATION DU SYSTEME D'INFORMATION SCHENGEN

A. Aspects juridiques et politiques

L'un des exercices les plus délicats de l'intégration de l'acquis consiste à définir les bases juridiques sur lesquelles se fondera à l'avenir l'activité du S.I.S., réseau informatisé d'échange de données entre un système central C.SIS, situé à Strasbourg, et des systèmes nationaux N.SIS et SIRENE situés dans les administrations centrales des Etats membres (ministère de l'Intérieur).

L'exploitation et l'utilisation du système sont régies par les articles 93 à 119 de la Convention d'application. Le système informatique stocke et permet l'utilisation de données qui, à première vue, pourraient être considérées comme relevant à la fois du premier pilier et du troisième pilier : d'un côté, admission des étrangers, migrations, franchissement des frontières extérieures, asile (dans la mesure où certains Etats membres incluent dans le SIS les signalements des personnes déboutées du droit d'asile), qui pourraient, après Amsterdam, se rapprocher du pilier communautaire ; de l'autre, l'utilisation du SIS aux fins de la coopération policière et judiciaire pénale arrimerait plutôt le système au troisième pilier.

On rappellera que le SIS constitue un outil performant au service des forces de police, de gendarmerie ainsi que des douanes. Le fichier de non-admission est également utilisé, de façon systématique, par les consulats, pour la délivrance des visas. C'est pourquoi les modalités de l'intégration du SIS dans le traité revêtent un impact particulièrement important. Or, dès le début des négociations, la ventilation des articles 92 à 116 relatifs au SIS a constitué l'une des pierres d'achoppement de l'ensemble de la négociation.

La Commission européenne a estimé que le SIS devrait être fondé sur une double base juridique, premier et troisième pilier, coordonnée, à la fois pour la gestion et l'architecture du système et pour la gestion des données. Cette solution entraînerait l'application, dans cinq ans, de la procédure de codécision avec le Parlement européen et l'utilisation de l'instrument juridique communautaire qu'est le règlement. Cette initiative de la Commission a été reprise dès le début des négociations par la présidence luxembourgeoise et est soutenue par les pays les plus acquis à la communautarisation, de façon générale.

La France s'est aussitôt opposée à cette éventualité, considérant que, entre les deux cadres juridiques, le droit communautaire l'emporterait rapidement sur l'aspect intergouvernemental du troisième pilier. La « faisabilité » de cette solution est d'ailleurs sujette à caution : comment organiser une gestion, un financement à la fois communautaire et intergouvernemental ?

L'exemple de l'application de la ventilation de l'article 96 de la Convention illustre bien ces difficultés : cet article concerne le fichier des étrangers signalés aux fins de non-admission sur le territoire d'un Etat membre. Les données y sont intégrées sur la base d'un signalement national résultant de décisions qui « peuvent être fondées sur la menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales ». Elles y sont aussi intégrées à la suite d'une infraction à la réglementation relative à l'entrée sur le territoire. L'ensemble des données est utilisable à des fins de coopération policière, mais aussi à des fins administratives : l'article 101, paragraphe 2, de la Convention autorise leur utilisation par les autorités consulaires pour la délivrance des visas et par l'administration des étrangers pour la délivrance des titres de séjour.

Cette double utilisation, administrative et policière, justifierait, selon la Commission européenne, la double base juridique. Mais cette proposition se heurte à des difficultés d'ordre juridique, institutionnel et pratique. Sur le plan juridique et institutionnel, il paraît peu réaliste d'organiser une double procédure (majorité qualifiée d'une part, unanimité de l'autre) pour adopter des actes au contenu identique, le cumul des procédures ne paraît nullement répondre à l'objectif d'efficacité et de transparence fixé à l'origine. En outre, le double projet d'actes, passant par la voie de la décision intergouvernementale d'un côté, par la voie de la codécision avec le Parlement européen de l'autre, risquent de ne pas se retrouver au même point à l'arrivée : que fera-t-on en cas de décisions au contenu différent ?

Sur le plan pratique, est-ce à dire qu'il faudrait scinder en deux parties le fichier du SIS, modifier son organisation interne pour soumettre son contenu à deux systèmes de normes différents ?

Sur le plan politique et juridique, il paraît clair que contraindre la police et la gendarmerie à agir conformément à une réglementation communautaire (le SIS est un instrument policier) n'est pas conforme à la répartition des compétences résultant des traités, et de celui d'Amsterdam en particulier. Il y aurait là une extension du domaine communautaire aux dépens des domaines de coopération policière et judiciaire pénale, qui demeurent encore soumis à un mode de décision intergouvernemental.

Pour ces raisons, la France souhaite que l'ensemble des dispositions relatives au SIS soient « affectées » dans le troisième pilier du traité. Elle est soutenue par plusieurs Etats-membres, dont l'Espagne, (pays au sujet duquel on observera qu'il

préconise systématiquement le recours au seul troisième pilier), convaincus que cette solution résout les difficultés pratiques que l'on a décrites, et tient compte du fait que le SIS est avant tout un outil conçu pour les besoins de la police.

B. Aspects pratiques

• L'avenir des groupes de travail chargés du fonctionnement du SIS

Le SIS est actuellement géré par trois groupes : le Comité d'orientation SIS est compétent pour les questions juridiques, organisationnelles, financières et techniques liées au fonctionnement du SIS. Ce Comité a deux sous-groupes :

- le groupe SIRENE composé des directeurs de bureaux nationaux SIRENE résout les questions d'organisation, de fonctionnement de ce réseau et traite aussi des problèmes relatifs aux enquêtes en cours dans les bureaux nationaux. Son activité est donc tournée vers la coopération policière sous l'angle pratique et opérationnel.

- le groupe de travail permanent (GTP) est composé d'experts techniques, les directeurs de projets du système central et des systèmes nationaux. Son activité est concentrée sur l'amélioration de l'exploitation du SIS, sur son élargissement, sur l'évolution de la base de données. La description plus détaillée de ces différentes fonctions figure en annexe au présent rapport.

Avant d'aborder les transformations que vont subir ces structures, il sera évoqué les enjeux auxquels les groupes SIS doivent actuellement faire face.

Tout d'abord, le SIS (matériel et logiciel) doit être renouvelé pour que sa capacité de fonctionner soit assurée après la conversion des dates liée à l'an 2000. En même temps, des travaux préliminaires sont en cours pour accroître les capacités du SIS en vue de l'intégration des Etats nordiques. Enfin, des efforts sont entrepris pour améliorer la sécurité et la protection des données. Ces transformations constituent le projet SIS 1+.

Par ailleurs, un SIS de deuxième génération est à l'étude dans le cadre d'un appel d'offres : c'est le projet SIS II. En outre, le recours à un nouveau fournisseur de services de « télécommunications (*Global One*) est expérimenté pour les échanges d'information du réseau SIRENE dans sa deuxième phase et du réseau VISION utilisé par les consulats pour la délivrance des visas.

Plusieurs évolutions techniquement délicates sont donc en cours. Dans ce contexte, il apparaît particulièrement important de préserver le fonctionnement régulier du SIS, les experts considérant que tout retard pris sur le calendrier serré de mise en œuvre du projet SIS 1, notamment, risquait d'empêcher le système de

fonctionner après le 1^{er} janvier 2000. La Présidence a fixé, en conséquence, des principes à respecter pour l'intégration du SIS, dont, en particulier, celui selon lequel l'architecture de base du système devait rester inchangée.

C'est pourquoi le groupe « Acquis de Schengen » a décidé que, pour assurer un bon fonctionnement du SIS aux plans technique, organisationnel, juridique et financier, il est nécessaire que la **structure des groupes de travail SIS existant dans le cadre de Schengen soit maintenue dans le cadre de l'Union européenne.**

Une analyse a été demandée au Service juridique du Conseil, lequel a présenté, le 7 octobre dernier, un document précisant qu'en ce cas :

- les méthodes de travail en vigueur seront préservées. L'adaptation envisagée respecte l'organisation traditionnelle : le groupe de travail permanent du SIS et le groupe de travail SIRENE seraient transposés sous la forme de deux nouveaux groupes de travail dans le cadre du Conseil. Ces groupes travailleront sous l'autorité d'un groupe d'orientation, qui remplacera le Comité d'orientation SIS ;

- la gestion quotidienne du SIS devra être assurée comme elle l'est actuellement. L'autonomie de cette gestion devrait être préservée car le fonctionnement de l'Union permet que des décisions soient prises par les comités ou groupes de travail du Conseil ou par le Secrétariat Général du Conseil, avec une certaine autonomie par rapport au niveau politique. L'intégration de l'unité de gestion du SIS devrait donc se faire sans rupture dans les méthodes de travail.

Rappelant que la répartition des tâches entre les différents groupes de travail Schengen avait été l'objet de longues négociations avant son établissement définitif, la présidence autrichienne a suggéré que ces tâches soient reprises, telles quelles, dans des mandats correspondant à la répartition existante. Un consensus semble s'être dégagé à ce sujet, qui devrait être soumis à l'approbation du Conseil. Ce consensus figure dans le document Schengen 44 du 7 octobre 1998.

Dans ce document, la présidence propose, sous la forme d'un projet de mandat, une structure calquée sur la structure actuelle « Schengen », composée d'un groupe « Système d'information », chargé de façon générale du fonctionnement irréprochable du SIS et de la gestion du domaine SIS. Le projet précise que cet arrangement « *n'affecte aucunement la responsabilité particulière de la République française en ce qui concerne l'unité de soutien technique de Strasbourg* », c'est-à-dire le système central du SIS. Le projet de mandat décrit les tâches de ce groupe, ainsi que celles des deux « sous-groupes » qui lui seront subordonnés : le groupe SIRENE (chargé du bon fonctionnement de la coopération entre les bureaux nationaux SIRENE) et le groupe de travail

permanent (chargé des aspects techniques du SIS). Ce projet de mandat est annexé au présent rapport.

En pratique, ce transfert se concrétisera par la succession du Secrétariat général du Conseil ou de la Commission au Secrétariat général de l'Union économique du Benelux qui représente les Etats Schengen en tant que mandant dans les contrats conclu avec des sociétés extérieures pour l'exploitation et la maintenance du système. La question se pose surtout pour le contrat SIRENE-Phase II. La majorité des délégations sont à présent favorables à la reprise du contrat par le Secrétariat Général du Conseil, mais la question devra être tranchée par le Comité des Représentants permanents.

La Commission européenne a, quant à elle, proposé en Juillet dernier de créer une structure particulière pour l'exploitation du SIS, c'est-à-dire une agence disposant de la personnalité juridique qui serait installée à Bruxelles, dans les locaux de la Commission européenne. Les délégations sont apparues réticentes à cette proposition, soulevant le problème de la base juridique – l'article 2 paragraphe 1 du protocole ne mentionne rien de semblable – et estimant que le temps restant à courir avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam ne suffirait pas à créer une telle agence.

La solution qui semblerait se dégager, après plusieurs mois de négociation, est le maintien du *statu quo* dans une première phase, **toutes les délégations étant actuellement d'avis de reprendre sans la modifier la structure Schengen, « dans un premier temps »**. Par la suite, il est certain que la proposition d'une agence installée auprès de la Commission européenne surgira à nouveau.

Le remplacement des groupes de travail du SIS par des groupes fonctionnant au sein du Conseil a pour conséquence la participation des représentants du Royaume-Uni et de l'Irlande qui, même à l'écart de la coopération Schengen, ne perdent pas leur qualité d'Etat membre. On soulignera que ces deux Etats participent activement aux travaux sur l'avenir de l'acquis de Schengen, et accèdent ainsi à des cercles de décision desquels ils étaient jusqu'à présent exclus.

III. L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE : COOPERATION RENFORCEE OU EUROPE « A LA CARTE » ?

A. L'association de la Norvège et de l'Islande

On rappellera que ces deux pays sont membres, avec le Danemark, la Finlande et la Suède, de l'Union nordique des passeports, créée en 1957. La Norvège et l'Islande ont signé, le 19 décembre 1996, un accord de coopération avec les Etats parties à la coopération Schengen, en marge de l'adhésion pleine et entière des trois autres Etats nordiques qui, eux, font partie de l'Union européenne. Ce statut d'association à Schengen a permis d'accueillir les Etats nordiques membres de l'Union dans la coopération, tout en préservant le régime de libre circulation entre les cinq pays nordiques, principale réussite de l'Union nordique.

Le statut d'association permet jusqu'à présent à ces pays de participer au processus de décision, d'exprimer leur avis sur les projets du Comité exécutif Schengen, qui en est en quelque sorte l'organe législatif et de formuler des propositions, sans disposer du droit de vote. Ils ne peuvent refuser de mettre en application une décision prise par les Etats Parties, un tel refus étant considéré comme équivalent à une dénonciation de l'accord d'association.

Face à l'intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union, ces deux pays ont exigé que le caractère intergouvernemental de leur association soit préservé.

Selon l'article 6, paragraphe premier du protocole Schengen, des « *procédures appropriées* » sont à prévoir dans l'accord à conclure avec l'Islande et la Norvège, afin de permettre l'association de ces deux Etats à la poursuite de cette construction après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam. Des négociations se déroulent donc depuis plusieurs mois afin d'établir cet accord entre le Conseil d'une part, l'Islande et la Norvège d'autre part.

On soulignera que le Danemark et surtout la Suède font pression en faveur de la signature d'accords convenant aux pays scandinaves non membres de l'Union : la Suède est actuellement une frontière extérieure au sens de Schengen et l'association la plus grande possible de la Norvège lui permet de devenir (de

rester en réalité) une frontière intérieure, en laissant à ce dernier pays les obligations de contrôle de la frontière extérieure de l'Union européenne. L'Union nordique a en effet permis de supprimer les contrôles entre la Norvège et la Suède, et cette dernière ne souhaite pas les rétablir.

La solution qui s'est dessinée peu à peu a exclu la participation des deux pays nordiques aux groupes de travail de l'Union ; des comités mixtes inspirés de procédures de l'Espace économique européen (E.E.E.) ont été mis en place. Un comité mixte composé des représentants de l'Islande et de la Norvège, des membres du Conseil et de la Commission pourra se réunir à des niveaux divers, en fonction des circonstances. Les questions relatives au fonctionnement de la coopération ne lui seront soumises qu'après avoir été examinées par les groupes de travail de l'Union ou par le Conseil ; les représentants des deux pays associés seront appelés à exprimer leur avis, mais sans pouvoir s'opposer à l'adoption d'un acte : si l'un des deux Etats décide de ne pas adopter le contenu d'un acte, il reviendra à la partie intéressée de dénoncer l'accord.

Les possibilités d'intervention de ces deux pays sont limitées par rapport à celles des Etats membres : leurs représentants ne pourront s'exprimer qu'au sujet des dispositions les concernant, au sujet des difficultés qu'ils rencontrent à propos d'une mesure. Ils ne pourront pas participer à la prise de décision concernant le développement général de la coopération, qui aura lieu exclusivement dans le cadre institutionnel de la Communauté et de l'Union. Ils pourront saisir le Comité mixte de suggestions.

Cet aménagement des mécanismes de coopération a été accepté par les deux pays nordiques. Il répond aux souhaits de la France, qui redoutait une association trop étroite des deux Etats non membres de l'Union, qui, de façon générale, n'est pas favorable à ce que des Etats qui ont choisi de demeurer en dehors de l'Union se voient reconnaître la faculté de prendre part au processus de décision, ou même de bloquer une négociation.

Deux incertitudes demeurent. Après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la Commission disposera d'un droit d'initiative partagé avec les Etats membres, qu'elle utilisera dans tous les domaines, y compris la coopération policière (utilisation et fonctionnement du SIS) ou la coopération judiciaire pénale. Elle fera usage de ce droit avec plus d'ambition que jusqu'à présent, ce qui pourrait créer des heurts avec les deux pays nordiques, désireux de limiter leurs concessions en matière de souveraineté.

L'autre incertitude tient à l'application homogène, dans tous les Etats, des actes qui seront adoptés à l'avenir dans le cadre de la coopération Schengen. L'homogénéité de l'espace Schengen exigerait qu'une décision de la Cour de justice des Communautés européennes interprétant un acte relatif au régime des

frontières extérieures, par exemple, soit appliquée également dans les deux pays nordiques. L'ensemble des Etats Parties soutient cette application homogène de la jurisprudence de la Cour à tout l'espace Schengen. Si l'Islande semble accepter de s'engager à appliquer les décisions de la Cour, la Norvège hésite encore à franchir ce pas. Le Comité des représentants permanents suggère la possibilité d'ouvrir aux juridictions islandaises et norvégiennes la saisine de la Cour afin qu'elle statue à titre préjudiciel.

Une solution doit par ailleurs être trouvée en cas de désaccord entre l'un des pays nordiques et le Conseil : l'intervention de la Cour de justice des Communautés européennes pourrait être prévue en dernier ressort.

Enfin, un accord établissant les droits et obligations de ces deux pays avec le Royaume-Uni et l'Irlande doit également être négocié.

B. La situation particulière du Danemark

Le Danemark a adhéré le 19 décembre 1996 aux Accords de Schengen et s'est donc engagé pleinement dans la construction de l'espace de libre circulation et la mise en oeuvre des mesures compensatoires relatives à la sécurité.

On rappellera que, pendant toute la durée de la conférence intergouvernementale, le Danemark a maintenu une position d'« *opt out* » face à la perspective de la communautarisation de certains domaines relatifs à la justice et aux affaires intérieures. Le gouvernement danois, soucieux de ne pas heurter la sensibilité de ses citoyens par des transferts de souveraineté tels que ceux qui avaient suscité le rejet du traité de Maastricht lors du référendum de ratification, a maintenu jusqu'à la signature sa position en faveur du maintien de la coopération intergouvernementale : le souci du succès global de la négociation a donc conduit les douze Etats membres favorables à la communautarisation à aménager une situation particulière en faveur du Danemark. Cette situation est autorisée par la dernière disposition du nouveau titre IV (article 69) qui dispose que ce titre s'applique « *sous réserve des dispositions du protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande et du protocole sur la position du Danemark ...* ».

La position du Danemark au regard de la communautarisation de domaines « justice-affaires intérieures » est, selon les termes du cinquième protocole annexé au traité, la suivante :

- Le Danemark ne participe pas aux mesures proposées relevant du nouveau titre IV relatif à la libre circulation des personnes. L'article 2 du protocole précise que le Danemark n'est lié par aucune mesure, aucun accord international conclu par la Communauté en application de ce titre, aucune décision de la Cour de justice interprétant ces mesures. Toute mesure intervenant à l'avenir dans le cadre

de cette politique communautaire ne modifierait en rien l'acquis communautaire et ne ferait pas partie du droit communautaire tel qu'il s'applique au Danemark. Ce pays est donc absent de tout le dispositif institutionnel et financier du titre IV.

- Néanmoins, l'article 7 du protocole permet au Danemark de décider à tout moment de « *ne plus se prévaloir de la totalité ou d'une partie du protocole* », si une décision à caractère constitutionnel intervenait en ce sens, c'est-à-dire à la suite d'un nouveau référendum.

- Une possibilité d'« *opt-in* » a été préservée par l'article 5, premier paragraphe, du protocole : le Danemark peut décider de transposer en droit national une mesure prise par le Conseil de l'Union pour développer l'acquis de Schengen. Cet engagement doit être pris dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté la décision en question.

Le refus de la communautarisation a placé le Danemark dans une situation paradoxale : d'un côté, ce pays se tient juridiquement à l'écart de la politique d'asile, de visas et d'immigration qui sera conduite dans le cadre du titre IV du traité CE ; d'un autre côté, sa participation à Schengen et aux mécanismes de l'Union nordique rend sa position de repli largement théorique, ainsi que le montre l'analyse très approfondie du professeur Henri Labayle⁽⁵⁾ : le Danemark se trouve placé dans une situation proche de celle de la Norvège, étant dépendant des impulsions qui viendront de ses partenaires de ces deux cercles de coopération.

Dans la pratique, le fonctionnement de cette construction juridique sera certainement très complexe. Il reposera sur la distinction des mesures relevant du pilier communautaire des mesures relevant du troisième pilier : pour les actes juridiquement fondés sur ce dernier, le Danemark sera placé dans la même situation juridique que ses partenaires de Schengen (ce dernier point ressort clairement de l'article 3, premier paragraphe, du protocole intégrant l'acquis de Schengen).

C. La position du Royaume-Uni et de l'Irlande au regard de la libre circulation des personnes

Il paraît souhaitable de mentionner ici la position qui a été aménagée pour le Royaume-Uni et l'Irlande, afin de souligner la complexité du dispositif accepté par les Etats membres à Amsterdam.

La situation de ces deux Etats membres doit être déduite de la combinaison de trois protocoles : le protocole n° 2 relatif à Schengen, le protocole n° 3 sur

⁽⁵⁾ « *Le traité d'Amsterdam* », Revue trimestrielle de droit européen n° 4, 1997.

l'application de certains aspects de l'article 7 A (art. 14 CE) du traité et, enfin, le protocole n° 4 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande.

Ces deux Etats sont autorisés, en vertu du protocole 3 précité, à déroger au principe de la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union, corollaire de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux formulés à l'article 7 A. Le Royaume-Uni, excipant de son insularité, continue d'exiger cette dérogation depuis l'origine de cette politique, c'est-à-dire depuis l'adoption de l'Acte unique européen en 1985.

Comme le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande se tiendront à l'écart de la politique communautaire qui se construira sur la base du nouveau titre IV du traité CE : le régime d'« *opt out* » provient ici à la fois du refus de la communautarisation et de la teneur de la politique envisagée elle-même. Mais comme l'analyse le professeur Labayle (précité), « *tous les ponts ne sont pas rompus* », car ces Etats pourront manifester leur désir de participer à l'adoption et l'application d'une mesure : le droit commun du traité serait alors rétabli. Une autre possibilité est prévue, comme pour le Danemark : c'est celle de reprendre « à son compte » une mesure adoptée par le Conseil.

Il semble que la perspective d'une participation du Royaume-Uni à certains aspects de la coopération Schengen se dessine : le SIS, par exemple, intéresse beaucoup notre partenaire d'outre-Manche.

Ce rappel des différentes situations particulières montre combien **la construction ainsi élaborée, qui reflète le souci d'éviter l'échec de la conférence - paraît morcelée juridiquement et géographiquement** : il s'agit réellement, pour l'instant, d'une **Europe « à la carte » pour ce qui est de l'espace de liberté, de sécurité et de justice**. La vision optimiste que l'on peut avoir est celle qui consiste à considérer que cette situation évoluera vers une plus grande homogénéité et la suppression progressive des situations dérogatoires, ainsi qu'il en a été pour l'Europe sociale. Cette situation comporte cependant des défauts majeurs : **l'exemple négatif donné aux pays candidats à l'adhésion qui, par principe, doivent accepter intégralement l'acquis**, mais pourraient, eux aussi, exciper de situations particulières pour échapper à tel aspect de la politique communautaire. Plus généralement, ce morcellement remet en cause la simplification et la clarification que l'on attendait de l'intégration de la coopération Schengen dans le cadre de l'Union : ne se trouve-t-on pas, à présent, dans **la situation paradoxale d'une coopération Schengen plus large (menée à treize Etats membres plus les deux pays nordiques) que la politique de la Communauté, qui ne réunit que douze Etats membres ?**

IV. LE SYSTEME SCHENGEN EST PLACE SOUS CONTROLE JURIDICTIONNEL.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le système Schengen n'est soumis à aucun contrôle juridictionnel. L'accord fondateur de 1985, pas plus que la convention d'application de 1990, n'ont prévu de disposition en la matière : l'article 131, paragraphe 2, de cette dernière indique que le Comité exécutif, qui réunit les ministres représentant les Etats parties, « *a pour mission générale de veiller à l'application correcte* » de la convention. Ce défaut de contrôle juridictionnel n'est pas sans précédent : ainsi la convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, signée à Dublin le 15 juin 1990, confie au Conseil le même rôle d'exécutant et d'arbitre en cas de différend.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la situation a évolué avec la négociation de conventions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures conclues dans le cadre de l'Union.

Les conventions adoptées ont, le plus souvent, avec de notables exceptions toutefois (les conventions sur l'extradition, par exemple), conféré à la Cour de justice, au moyen d'un protocole additionnel, une compétence relative à l'interprétation et à l'application de leurs dispositions en cas de différends entre Etats membres, ou entre ces derniers et la Commission européenne. Les conventions ont aussi admis une compétence juridictionnelle en matière préjudicielle, organisée sous la forme d'un « *opting in* »⁽⁶⁾, permettant à chaque Etat membre d'accepter pleinement la compétence de la Cour, ou de réserver, s'il le souhaite, la faculté de saisine aux cours nationales de dernière instance.

Le protocole Schengen précise dans son article 2, paragraphe 3, les compétences de la Cour. Conformément à la base juridique que le Conseil aura déterminée pour chacune des dispositions de l'acquis, la Cour de justice « *exerce les compétences qui lui sont conférées par les dispositions pertinentes applicables des traités* ». Le contrôle juridictionnel s'effectuera donc selon trois possibilités :

⁽⁶⁾ Il s'agit de l'expression utilisée par M. Carlo Curti Gialdino, référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes dans son article : « *Schengen et le troisième pilier : le contrôle juridictionnel organisé par le Traité d'Amsterdam* ». Revue du Marché unique européen 2/1998.

1) **pour les dispositions relevant du pilier communautaire « classique »**, la Cour exercera sa compétence de droit commun,

2) **pour les dispositions relevant du nouveau titre IV du Traité CE** (visas, asile, immigration et libre circulation), la Cour exercera une compétence plus restrictivement définie par le nouvel article 68. Ici, les restrictions au droit commun apparaissent de deux ordres :

- l'article 68, paragraphe 1, réserve tout d'abord la saisine de la Cour aux seuls juges de dernière instance. On a vu que cette solution avait prévalu dans les dispositifs négociés entre les Quinze pour certaines des conventions du troisième pilier ;

- si une question portant sur l'interprétation du titre IV ou sur la validité ou l'interprétation des actes pris sur la base de ce titre est soulevée devant les juges en dernier ressort, ils ne seront pas tenus d'effectuer le renvoi devant la Cour. Ils le feront seulement s'ils estiment qu'une décision est nécessaire pour rendre leur jugement.

Les rédacteurs du Traité d'Amsterdam se sont montrés, ici encore, restrictifs en comparaison de la rédaction de l'article 177 du traité CE (le droit commun) qui, d'une part, permet à toute juridiction d'un Etat membre de saisir la Cour de Luxembourg, et, d'autre part, fait obligation à la juridiction de dernière instance de saisir la Cour si une telle question est soulevée devant elle. Pour les matières du titre IV, la saisine de la Cour restera donc facultative.

Il est clair que les Etats membres ont souhaité **éviter que de trop nombreux renvois préjudiciels en matière d'asile ou d'immigration ne surchargent ou ne paralysent la Cour.**

En outre, la demande de renvoi préjudiciel ne doit pas rendre inopérantes les mesures d'expulsion prises à l'égard de ressortissants étrangers en situation irrégulière, par exemple. En cela, la solution choisie par les négociateurs apparaît la plus réaliste.

L'autre restriction importante formulée par les rédacteurs du « Protocole sur Schengen » est de **refuser à la Cour toute compétence pour statuer sur les mesures ou décisions prises portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.**

La France est à l'origine de cette restriction, qui devrait avoir notamment pour conséquence, ainsi que nous l'avons déjà souligné, qu'une décision de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une période limitée ne pourra être déférée devant la Cour. Celle-ci ne pourra donc pas appliquer à ces mesures nationales sa propre jurisprudence en matière d'ordre public.

Certains analystes considèrent que cette restriction, qui limite le champ d'application du recours en manquement contre un Etat membre, crée « *une zone d'impunité ou d'immunité juridictionnelle qui rappelle la théorie de l'acte de gouvernement* »⁽⁷⁾. Selon eux, la Cour devra interpréter les notions de « *maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure* » aux fins de vérifier sa propre compétence pour examiner ou constater la violation, par les Etats membres, des obligations communautaires qui découleront du nouveau titre IV.

3) **Enfin, pour les dispositions qui seront prises sur la base du titre VI modifié** du traité (troisième pilier), la Cour est compétente, selon les termes du nouvel article 35 « *pour statuer à titre préjudiciel sur la validité et l'interprétation des décisions-cadres et des décisions, sur l'interprétation des conventions établies en vertu du présent titre, ainsi que sur la validité et l'interprétation de leurs mesures d'application* ».

L'article 35, paragraphe 5, exclut la compétence préjudicielle pour vérifier la validité et la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre. On retrouve donc encore l'exclusion de compétence en ce qui concerne « l'exercice des responsabilités nationales pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ».

La compétence dévolue à la Cour pour les actes relevant de ce titre n'est pas automatique : elle est facultative, chaque Etat membre pouvant accepter cette compétence dans une déclaration effectuée en marge du traité. Chaque Etat membre choisit, en outre, si la saisine de la Cour à titre préjudiciel est attribuée seulement aux juridictions de dernière instance ou à toutes les juridictions. On notera qu'au moment de la signature du Traité d'Amsterdam, cinq Etats membres ont ouvert la saisine de la Cour à toutes leurs juridictions : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Grèce et le Luxembourg. Ces pays envisagent de prévoir une obligation de renvoi à la Cour pour les juridictions de dernière instance.

La position habituelle de la France consiste à réserver la saisine de la Cour pour statuer à titre préjudiciel aux juridictions de dernier ressort.

En conclusion, on observera que si le système de compétence juridictionnel mis en place par le traité d'Amsterdam pour les domaines qui nous préoccupent est complexe et comporte de multiples variantes, du moins peut-on considérer qu'il constitue **un progrès par rapport à la situation actuelle d'absence de contrôle**, en permettant de soumettre au juge communautaire un grand nombre de décisions nouvelles. On soulignera que la Cour développera aussi son contrôle au

⁽⁷⁾ M. Carlo Curti Gialdino, Référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes : « *Schengen et le troisième pilier : le contrôle juridictionnel organisé par le Traité d'Amsterdam* ». Revue du Marché unique européen 2/1998.

regard du nouvel article 6 du traité sur l'Union européenne, affirmant expressément le principe de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales par l'Union européenne et faisant référence à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La construction jurisprudentielle qui s'édifiera sur l'interprétation de cet article 6 pourrait, selon certains analystes⁽⁸⁾, amener la Cour à se substituer à la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, le juge communautaire devenant le garant du respect de la Convention européenne des droits de l'homme dans son contrôle de l'action des institutions. En outre, le système retenu a été **guidé par le pragmatisme et le sens du compromis** entre pays favorables à la plus large intervention de la Cour et ceux qui sont plus réservés, comme la France.

* *

*

⁽⁸⁾ M. Labayle, article précité.

CONCLUSION

Le groupe de négociation « Acquis de Schengen » avait escompté clore ses travaux au début de l'année 1999. La progression régulière des débats et le fait que, peu à peu, des solutions sont trouvées pour les points de désaccord permet une vision assez optimiste quant au succès de la négociation dans son ensemble. Les procédures nationales de ratification du traité d'Amsterdam n'étant pas encore achevées, l'on n'escompte guère l'entrée en vigueur du nouveau traité avant le début du mois de mai : il reste donc le temps nécessaire à l'aboutissement des travaux concernant la coopération Schengen.

Une première réserve pourrait être faite sur la négociation prise dans son ensemble : il est très regrettable que cette négociation n'ait pas achevé ses travaux avant l'engagement des procédures de ratification par les Quinze. Des questions juridiques et politiques d'importance sont traitées – dont certaines ne sont pas résolues, ainsi la ventilation du SIS – sur lesquelles la représentation nationale ne pourra se prononcer, et sera contrainte d'accepter, en bloc, la solution retenue par le Conseil. Pourtant, les conséquences de l'adoption du Protocole Schengen constituent une part de la révision des traités.

Cette réserve étant formulée, l'appréciation que l'on peut porter sur la négociation serait plutôt favorable. Cette négociation n'a négligé aucun des aspects, nombreux et complexes, de l'intégration de l'acquis. Elle a, dans l'ensemble, respecté la cohérence des domaines d'action établis par la Convention de Schengen de 1990. La participation active des représentants français à cette négociation longue et ardue a permis la prise en considération des inquiétudes comme des propositions françaises.

Toutefois, quelques problèmes demeurent et tout d'abord, celui qui concerne la ventilation du SIS : la scission du système sur une double base paraît inquiétante au regard de la nature et des missions de ce système et doit être rejetée. Il serait souhaitable que toutes les garanties soient apportées par le Gouvernement à ce sujet, car il s'agit d'une question essentielle qui, à notre sens, pourrait bloquer l'achèvement des négociations.

L'autre sujet d'inquiétude réside dans le morcellement juridique et géographique du futur espace de liberté, de sécurité et de justice. Le souci de conclure avec succès la négociation du traité d'Amsterdam a contraint les négociateurs à accepter plusieurs protocoles dérogatoires au droit commun, qui permettront au Danemark, au Royaume-Uni et à l'Irlande de choisir à l'avenir les mesures qui leur seront applicables. La complexité du système qui en découle nous alerte sur les risques d'une « Europe à la carte », où les Etats membres ou bien les Etats candidats à l'adhésion exigeraient des dérogations, des exceptions, afin de bénéficier des avantages de la construction européenne sans en accepter les contraintes.

Nous espérons cependant que l'homogénéité et la cohérence qui étaient celles de l'espace Schengen sont appelées à progresser dans le cadre de l'Union européenne, et que les restrictions apportées ne seront que temporaires : la cohérence de la construction européenne tout au long du processus d'élargissement qui sera bientôt entrepris, en dépend.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 10 décembre 1998.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Alain Barrau** a demandé des précisions sur l'étendue de la « communautarisation » des questions relatives à l'acquis de Schengen et ses incidences futures à l'égard des pays candidats.

M. Jacques Myard a estimé que le rapport faisait bien apparaître la complexité du processus d'intégration de Schengen dans l'Union européenne et même le caractère « ubuesque » qu'il revêt. Il a regretté cette décision, qui lui paraît avoir été prise pour des raisons de caractère doctrinal, dans le but de satisfaire l'impérialisme de la Commission européenne, pour qui rien ne fonctionne correctement en dehors d'elle-même. Non seulement, la situation qui naîtra de cette intégration sera plus complexe, mais, en outre, les parlements nationaux, comme les Etats membres, perdront une partie de leurs compétences. Le parlement français perdra ses moyens de contrôle et notre pays ne pourra plus négocier, de façon bilatérale, des accords avec les pays tiers, comme elle le faisait avec les Etats d'Afrique et du Maghreb.

Il a enfin rappelé que l'article 42 du traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam, autorisait le Conseil à décider à l'unanimité la « communautarisation » des questions relevant de la coopération intergouvernementale, en particulier la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale.

Il a attiré l'attention de la Délégation sur le fait que la France ne pourra désormais faire usage de la clause de sauvegarde prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la Convention de Schengen (rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'Union), que sous le contrôle de la Commission et de la Cour de justice des Communautés européennes.

Dans ses réponses aux intervenants, le **Rapporteur** a apporté les éléments d'information suivants :

- le contenu de l'acquis demeure inchangé et les modifications ultérieures devront être adoptées suivant les procédures correspondant à la base juridique qui aura été déterminée : procédure « communautaire » de l'article 67 du traité CE (proposition de la Commission ou d'un Etat membre, consultation du Parlement européen, unanimité du Conseil ; à l'expiration d'une période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du traité, initiative de la Commission et faculté pour le Conseil de décider à l'unanimité de statuer à la majorité qualifiée) ou procédure de l'article 34 du traité sur l'Union européenne (information et consultation mutuelle des Etats au sein du Conseil ; adoption par celui-ci à l'unanimité de positions communes, de décisions-cadre et de décisions ; établissement de conventions) ;

- conformément au traité, la coopération policière et l'entraide judiciaire pénale restent du domaine intergouvernemental tant qu'une décision unanime n'a pas été prise par le Conseil, en application de l'article 42 du traité sur l'Union européenne, cette décision devant au surplus être adoptée par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives ;

- l'objectif poursuivi lors des négociations d'adhésion des PECO est de leur rendre applicable l'acquis de Schengen dans son ensemble. Ont cependant déjà été évoquées les situations particulières, dues à l'existence de minorités au sein des populations frontalières en Hongrie, en Pologne et en Roumanie ;

- la coopération de Schengen, commencée entre cinq Etats membres, se poursuit actuellement à treize, auxquels s'ajoutent l'Islande et la Norvège ; à terme, elle réunira d'autres Etats, démontrant la force du processus d'intégration. Dès lors, rejeter l'approche qui est celle du traité d'Amsterdam revient à contester les objectifs même de la construction européenne.

Le Président Henri Nallet a souligné que les questions relatives au franchissement des frontières intérieures, notamment celle du rétablissement des contrôles, seront fondés sur l'article 62, § 1, du Traité CE. Or, l'article 68 de ce traité établit clairement que la Cour de Justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions prises en application de l'article 62, § 1, portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Après les interventions du **Président Henri Nallet**, de **M. Alain Barrau**, du **Rapporteur** et de **M. Jacques Myard**, ce dernier exprimant son opposition à l'ensemble du projet de conclusions, la Délégation a adopté les conclusions proposées par le Rapporteur.

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation, après avoir examiné le projet de décision du Conseil relative à la définition de l'acquis de Schengen en vue de son intégration dans l'Union européenne, transmis par le Gouvernement à l'Assemblée nationale le 9 juillet 1998 sous le n° S.6, a adopté les conclusions suivantes :

La Délégation,

1. Sur la définition de l'acquis :

- Estime souhaitable d'attribuer une base juridique pour l'article 70 de la Convention de Schengen, afin de rappeler les missions assignées au groupe de travail permanent sur les stupéfiants institué par cette convention, et de les confier de façon expresse à l'un des groupes créés dans le cadre de l'Union pour animer la coopération dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants ;

2. Sur la détermination des bases juridiques pour les dispositions et décisions de l'acquis ;

- Considère peu adaptée la proposition tendant à établir une double base à la fois dans la partie communautaire et dans la partie intergouvernementale des traités pour le Système d'information Schengen (S.I.S.) et estime que la référence au troisième pilier du Traité sur l'Union européenne est appropriée pour ce système, qui est avant tout un outil de coopération policière ;

- Considère que la communautarisation même partielle du S.I.S. aurait pour conséquence une extension indirecte du domaine communautaire non prévue par le Traité d'Amsterdam ;

- Approuve le principe d'une transposition à l'identique des groupes de travail SIS dans le cadre de l'Union européenne, eu égard aux transformations que subira ce système dans les trois années à venir pour s'adapter à la conversion des dates liée au passage à l'an 2000 et à l'accroissement de ses capacités en vue de l'intégration des Etats scandinaves ;

3 . Regrette l'absence d'homogénéité de l'espace de liberté, de sécurité et de justice résultant des compromis acceptés au Conseil d'Amsterdam, lesquels aménagent des situations particulières en faveur de plusieurs Etats membres, donnant un exemple négatif aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

ANNEXES

Annexe 1 :
Protocole intégrant l'acquis de Schengen
dans le cadre de l'Union européenne

Annexe 2 :

**Projet d'attribution de bases juridiques pour l'intégration
de l'acquis de Schengen, document SCHENGEN 11 REV 4
du 14 juillet 1998 (extrait : les bases juridiques des dispositions
de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1998)**

Annexe 3 :
Projet d'attribution de bases juridiques pour les décisions
et déclarations du Comité exécutif de Schengen et du groupe central,
document SCHENGEN 18 REV 3 du 6 octobre 1998

Annexe 4 :
Note de la Présidence sur la structure des groupes dans le cadre du
SIS et projet de mandat au Conseil, document SCHENGEN 44
du 7 octobre 1998