

N° 1476

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 mars 1999.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1)

sur le bilan et les perspectives des Accords de Schengen

ET PRÉSENTÉ

PAR M. FRANÇOIS LONCLE,

Député

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

Affaires étrangères

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, M. René Rouquet, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, François Bayrou, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Jean-Claude Decagny, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Jean-Jacques Guillet, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. Michel Terrot, Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Aloyse Warhouver.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

5

I . Schengen : une expérience concluante

9

A - Une coopération originale

9

- 1) Un domaine d'ordinaire jalousement préservé par les Etats
9
- 2) Un trait inédit : la confiance mutuelle des parties
10
- 3) Des règles contraignantes
11
- 4) Un club très sélectif
13

B - Le "laboratoire" Schengen à l'épreuve des faits

16

- 1) Les problèmes de structures administratives
17
- 2) Des méthodes de travail délicates à mettre en place
18
- 3) Une utilisation insatisfaisante du SIS ?
19

C - Une première étape réussie

20

- 1) Un succès difficile à estimer
20
- 2) Une réelle capacité d'adaptation aux difficultés rencontrées
21
- 3) Une approche opérationnelle adaptée à la gestion des crises
22

II - L'intégration de Schengen dans l'Union européenne : aller au delà d'une approche policière de la sécurité

25

A - L'intégration de Schengen par le Traité d'Amsterdam : une décision discutée

25

- 1) Une comparaison inévitable
25
- 2) Des synergies difficiles à trouver
28
- 3) Vers des procédures et des structures institutionnelles européennes toujours plus complexes ?
30

B - Une occasion d'aller au delà du seul objectif d'efficacité

33

- 1) Le besoin d'une transparence accrue ainsi que d'un contrôle démocratique et juridictionnel renforcé
33
- 2) Des craintes à dissiper
35

C - Schengen, une base pour une politique globale de sécurité de l'espace européen

36

- 1) Une coopération trop tournée vers le court terme et la gestion des crises
36
- 2) Schengen, une contribution à la préparation de l'élargissement
37
- 3) La nécessaire harmonisation des politiques nationales d'immigration et d'asile
41

conclusION

45

EXAMEN EN COMMISSION

47

anNEXES

51

Mesdames, Messieurs,

"Les frontières et douanes s'effacent, les peuples ne se distinguent plus que par la différence de leur génie, de leurs produits, de leurs langues, des zones et des climats ; et il n'est plus d'autre rivalité entre eux que celle de l'émulation dans la production des choses nécessaires à la vie."

Jean-Baptiste André Godin, fondateur du familistère de Guise,
1871

Peut-être n'en sommes-nous pas encore à ce point, mais tel est bien l'objectif de la coopération mise en place par les Etats signataires des accords de Schengen, et, au-delà de ce cercle, par les Etats aspirant à une union toujours plus étroite entre les peuples d'Europe.

De fait, parmi les raisons justifiant la rédaction d'un nouveau rapport sur Schengen, il y a d'abord son influence sur la vie quotidienne des citoyens européens, comme l'illustre le volume annuel du franchissement des frontières intérieures de l'espace Schengen (1,3 milliard).

L'objectif de la libre circulation des personnes est l'un des éléments moteurs de la construction européenne depuis près de quinze ans, depuis son affirmation officielle lors du Sommet de Fontainebleau de 1984, préfigurant sa reprise par le texte même de l'Acte unique européen. Le hasard n'est évidemment pour rien dans la coïncidence des dates, dans le fait que cinq Etats (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg et Pays-Bas) aient signé à Schengen, l'année suivant ce Sommet, un accord visant, comme le fera l'Acte unique adopté en 1986, à la création d'un "espace sans

frontières intérieures". Les deux processus aboutissant, l'un à une Union européenne forte de quinze membres, l'autre à un espace de libre circulation unissant bientôt treize territoires nationaux, répondent à une même aspiration.

Pourtant, ils se sont développés de manière relativement autonome. La coopération Schengen s'est progressivement mise en place sur le fondement d'une démarche pragmatique, après bien des difficultés, tant il semblait aux Etats difficile de coopérer dans un domaine profondément régalién. Après quatre ans de mise en œuvre dans des circonstances particulièrement délicates, il est possible de tirer des enseignements de la coopération instituée, d'autant qu'elle a pris une ampleur inespérée. L'élargissement de Schengen à dix nouveaux membres - dont deux Etats non-membres de l'Union - en dix ans est significatif de l'impression générale qui ressort de cette coopération : l'efficacité.

A contrario, il a fallu attendre l'impulsion fournie par le Traité sur l'Union européenne et la création d'une coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI) pour que la libre circulation devienne un thème à part entière pour les institutions communautaires, et non plus seulement l'un des volets de la construction du marché unique.

Il a surtout fallu attendre les progrès considérables introduits par le traité d'Amsterdam. La conférence intergouvernementale qui a abouti à la signature du traité d'Amsterdam le 2 octobre 1997 a en effet profondément modifié l'approche par l'Union des questions de sécurité intérieure.

Le Conseil européen de Florence des 21 et 22 juin 1996 avait explicitement assigné aux négociateurs la mission de :

"rendre l'Union plus proche de ses citoyens, notamment (...) en répondant à leur besoin de sécurité, ce qui implique un renforcement substantiel des moyens et des instruments de lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et le trafic de drogue, ainsi que des politiques concernant l'asile sous toutes ses formes, les visas et l'immigration, dans la perspective d'un espace judiciaire commun."

De fait, les avancées obtenues dans les matières relatives au troisième pilier de l'Union, le domaine JAI, sont probablement les plus convaincantes d'un traité d'Amsterdam qui ne l'est généralement guère. Elles s'inspirent largement de la philosophie mise en œuvre au sein de Schengen, et notamment de la stricte conditionnalité établie entre progrès de la libre circulation et adoption de mesures d'accompagnement. Ceci, joint à la coïncidence partielle des domaines d'action a naturellement conduit à une réflexion sur la nature des liens à établir entre les deux coopérations.

Il est apparu que l'Union pouvait utilement intégrer l'ensemble de l'acquis Schengen. N'était-ce pas après tout un sort logique pour une coopération conçue comme un laboratoire de la circulation des personnes ? Ce processus ne va toutefois pas sans susciter des interrogations majeures. Quelles seront les conséquences concrètes de cette intégration sur les mécanismes de décision, sur l'efficacité des actions ? Quel est, face à ces incertitudes, l'intérêt d'une telle intégration ?

Il importe de s'interroger sur les perspectives d'évolution de cette nouvelle coopération : est-elle apte à répondre aux deux défis posés à l'Union, celui de l'élargissement et celui de la définition d'une véritable politique de circulation des personnes qui dépasserait la simple approche réactive de Schengen, qui irait au-delà de la coopération policière ?

La coopération Schengen a fait date dans l'histoire de la coopération européenne parce qu'elle a, avec succès - comme votre Rapporteur a déjà d'ailleurs eu l'occasion de le rappeler⁽¹⁾ - créé un exercice en commun de la souveraineté dans un domaine particulièrement sensible. Mais n'est-elle pas précisément à présent un peu trop "datée", voire dépassée ?

I . Schengen : une expérience concluante

Schengen constituait un pari audacieux : ne s'agissait-il pas après tout pour chaque signataire de confier à un (ou plusieurs) autre(s) Etat(s) le soin d'assurer pour partie la sécurité de ses citoyens ?

Les débuts de Schengen ont été difficiles. Les jugements les plus contradictoires cohabitaient. Les problèmes techniques ne le cédaient en rien aux affrontements idéologiques. Délicate à mettre en place, la coopération Schengen n'a pas été plus aisée à faire fonctionner, se heurtant notamment à l'hétérogénéité des cultures européennes en la matière.

Pourtant, après de quatre ans de mise en œuvre, il est possible de tirer un bilan globalement positif de l'expérience.

A - Une coopération originale

1) Un domaine d'ordinaire jalousement préservé par les Etats

Les réticences des Etats à coopérer dans un domaine aussi manifestement lié à la souveraineté que les affaires de police ont été et restent encore vives. La coopération mise en œuvre entre les partenaires Schengen n'est cependant pas la première expérience de coopération de police menée par les Etats signataires.

Outre leur participation commune à des coopérations internationales à vocation universelle, telles Interpol, ou à vocation régionale (TREVI, groupe Pompidou, ...), les Etats européens ont depuis de nombreuses années développé des liens informels dans le but d'assurer la sécurité de leurs frontières communes. A cette coopération au cas par cas, sur le terrain, entre services de police (entendu au sens large de services de police, de gendarmerie et des douanes), s'est ajoutée une relation plus formelle entre Etats, la plupart des procédures administratives et judiciaires restant cependant traitées par les administrations centrales. La seule concession faite a été la mise en place progressive dans les autres Etats européens d'officiers de liaison chargés de favoriser les contacts entre les administrations nationales.

La coopération Schengen n'est également plus la seule unissant les services de police des Etats européens. Si la création d'une structure européenne centralisée de lutte contre le crime a été évoquée dès le début des années 70 par nos partenaires allemands, le début de l'actuelle décennie lui a donné une réalité avec la mise en place progressive, en vertu de l'article K1 du Traité sur l'Union européenne, d'un office européen de police dit Europol. Celui-ci a pour vocation de mettre en commun les ressources des différents Etats membres dans la réalisation d'enquêtes criminelles.

Il n'en reste pas moins que les Etats ne se montrent pas spontanément disposés à coopérer dans ces matières, même si la structure fédérale (Allemagne) ou largement décentralisée (Pays-Bas) de certains d'entre eux les a davantage préparés que d'autres à un tel exercice.

Le premier trait original de Schengen est donc l'assignation d'objectifs inhabituellement ambitieux à une coopération d'ordinaire plutôt frileuse. Il convient d'ailleurs de relever que les accords de Schengen ont tenu compte de cette réticence, notamment par la préservation du caractère strictement intergouvernemental de la coopération mise en place et par l'introduction d'une clause dite de sauvegarde.

2) Un trait inédit : la confiance mutuelle des parties

La coopération Schengen présente un deuxième trait original : chaque Etat accepte de voir confier pour partie la sécurité de ses citoyens, de son territoire national, à ses partenaires.

En effet, le principe au cœur des accords de Schengen est le suivant : les contrôles aux frontières communes sont graduellement supprimés, chaque partie se devant d'exercer pour la partie des frontières extérieures relevant de sa responsabilité un contrôle répondant à des normes communes. Le pari est donc que, chacun appliquant les mêmes normes, un contrôle aux frontières communes serait superfétatoire. L'une des missions des instances Schengen est de veiller à ce qu'il en soit bien ainsi, cependant le contrôle aux frontières extérieures reste de la seule compétence de l'Etat concerné.

Cette caractéristique explique le lien établi de façon constante entre les progrès de l'espace de libre circulation des personnes et ceux des mesures compensatoires destinées à maintenir le niveau de sécurité dudit espace.

Le chapitre II de la Convention de 1990 en a d'emblée précisé

les modalités essentielles :

- le franchissement des frontières extérieures de l'espace Schengen n'est possible qu'en certains points de passage et à des heures données ;
- les passagers d'un vol en provenance ou à destination d'Etats tiers sont soumis à des contrôles de personnes et de bagages à main ;
- la convention fixe les conditions à remplir pour l'entrée sur le territoire des parties contractantes et contraint les Etats à adopter des principes uniformes dans le contrôle des frontières extérieures et à assurer à celui-ci un niveau équivalent à celui des partenaires ;
- la coopération et l'échange d'informations entre Etats parties sont encouragés.

Toutefois, et le débat autour de l'autorisation de ratification de la convention d'application de 1990 l'a bien montré, certains voyaient dans l'objectif de suppression graduelle des contrôles aux frontières une porte largement ouverte à tous les fléaux, la création d'un havre pour les criminels, les terroristes et les trafiquants de drogue. On notera d'ailleurs que, pour d'autres, étaient au contraire en cause les mesures d'accompagnement : derrière celles-ci se cachait le spectre d'une Europe régie par une sorte de confrérie des polices affranchie des règles de droit nationales. Dès 1991, votre Rapporteur soulignait les risques contradictoires d'une "Europe-forteresse" ou d'une "Europe-passoire".

Devant les craintes manifestées quant à l'efficacité du dispositif Schengen, à sa capacité à assurer la sécurité des citoyens européens, le Comité exécutif Schengen a précisé par décision du 19 juin 1992 le contenu attendu des mesures compensatoires suivantes et de leurs modalités d'application :

- le contrôle aux frontières extérieures selon des modalités communes ;
- les modalités de délivrance du visa uniforme ;
- le traitement des demandes d'asile ;
- la réalisation et l'effectivité du SIS ;
- le respect des dispositions de la Convention relative aux stupéfiants et à la protection des données personnelles ;
- le régime de circulation dans les aéroports.

3) Des règles contraignantes

La coopération policière entre Etats n'était pas inédite, mais elle reposait jusqu'à Schengen sur une participation volontaire de ceux-ci. Schengen change radicalement cette approche avec l'instauration de règles communes et de procédures contraignantes qui garantissent l'efficacité du

système.

Chaque Etat est naturellement tenu de se conformer aux décisions du Comité exécutif Schengen à l'adoption desquelles il a par nature contribué. Parmi ces décisions figure notamment tout un corpus réglementaire et méthodologique. L'instruction consulaire commune en est une bonne illustration : les Etats Schengen délivrent chacun des visas dans des conditions sinon totalement identiques, du moins dans des conditions extrêmement proches qui permettent d'assurer une politique uniforme en la matière. La preuve en est qu'il n'y a pas eu d'importantes modifications dans la répartition entre Etats membres des visas attribués.

Chacun est également tenu d'alimenter sa partie nationale du Système d'Information Schengen (SIS) en données. Le SIS constitue une création remarquable, de l'avis général, le "cœur" et "la plus grande réalisation" de Schengen. Votre Rapporteur a d'ailleurs eu l'occasion de constater de visu à Strasbourg - où est installé le système central, le C-SIS - et à Nanterre - où est installé le bureau SIRENE qui contribue à la bonne transmission des dossiers entre la France et ses partenaires - la dimension impressionnante de cette base de données, unique en son genre, et la sérénité dans laquelle elle est gérée. Il est frappant de constater que le caractère international de procédures complexes comme une extradition ou une arrestation apparaît désormais comme une démarche naturelle, voire routinière.

Enfin, chaque Etat se conforme en outre aux indications fournies par le SIS lors d'une consultation. La procédure est schématiquement la suivante : le SIS est consulté par un service de police d'un Etat A, par exemple à l'occasion de l'entrée sur le territoire Schengen du ressortissant d'un Etat tiers. A l'entrée de son nom, le système signale en temps réel que la personne a été inscrite par un Etat B sur le territoire duquel elle est indésirable : l'Etat A ne peut dès lors admettre l'individu ou tout au moins ne peut le faire que sous certaines conditions. Un Etat peut donc se voir interdire d'effectuer certains actes.

Il peut même se voir contraint d'agir du fait du signalement opéré par un autre Etat : les services de police de l'Etat A repèrent un véhicule signalé par B dans le SIS comme volé, le signalement comporte en principe une recommandation dite "conduite à tenir" qui peut être par exemple de saisir le véhicule et d'arrêter ses occupants, ou au contraire de les laisser passer et de les suivre.

Les principales catégories de signalement sont les suivantes :

- arrestation aux fins d'extradition ;
- non-admission ;
- personnes disparues ou qui, dans l'intérêt de leur propre protection ou pour la prévention de menaces, doivent être placées provisoirement en sécurité ;
- témoins, personnes citées à comparaître devant les autorités judiciaires dans le cadre d'une procédure pénale (...) ou devant faire l'objet d'une notification d'un jugement répressif ou d'une demande de se présenter pour subir une peine privative de liberté ;
- personnes ou véhicules signalés aux fins de surveillance discrète et de contrôle spécifique ;
- objets recherchés aux fins de saisie ou de preuves dans une procédure pénale.

Lorsqu'il y a signalement, le rôle des bureaux SIRENE est de veiller à la bonne transmission de l'ensemble du dossier établi par l'Etat signalant à l'Etat (ou aux Etats) intéressé(s) par la suite de la procédure de façon à ce que services répressifs et autorités judiciaires disposent de tous les éléments nécessaires. C'est aussi lui qui indique à son homologue les services compétents et précise éventuellement quel ressort territorial de ceux-ci doit être saisi. C'est également le bureau SIRENE - c'est le rôle du magistrat de liaison - qui vérifie la conformité de la procédure initiée par l'Etat signalant au regard des règles de droit nationales de l'Etat requis.

On voit donc que les Etats membres ont accepté, afin de garantir l'efficacité du système, de se soumettre à une discipline forte.

4) Un club très sélectif

Une stricte discipline est également attendue des postulants.

La nécessaire confiance mutuelle dans la mise en œuvre de la convention explique aussi l'exigence de la sélection opérée par les instances Schengen quand il s'agit d'admettre de nouveaux membres. Le Comité exécutif Schengen décide à l'unanimité de la mise en vigueur de la convention à l'égard d'un nouvel adhérent après une période d'adaptation, destinée à mettre le nouveau membre en mesure d'assumer ses nouvelles obligations sur les plans technique et juridique.

Cette procédure n'a rien d'une formalité puisque la pleine admission d'un Etat au sein de Schengen peut suivre de plusieurs années la signature de son acte d'adhésion. La convention signée par les Etats fondateurs le 19 juin 1990 n'est entrée en vigueur que le 26 mars 1995. La pleine application des dispositions Schengen à l'Italie aura pris huit ans.

Votre Rapporteur souhaite à ce propos revenir sur le cas grec. La signature de l'accord d'adhésion de la Grèce remonte au 6 novembre 1992. Ce pays n'est pour l'heure toujours pas membre de plein exercice de Schengen.

La Grèce représente un cas particulièrement délicat, en raison même de sa situation géographique, de la pression migratoire qu'elle doit subir au sud-est et au nord de ses frontières. Mais la parcellisation insulaire n'est pas forcément un handicap. C'est l'écrivain Jacques Lacarrière qui remarque à juste titre le particularisme des 3000 îles grecques : "Les îles ont une façon de vivre, une façon d'être spécifiques. Elles offrent ces caractéristiques idéales pour la recherche de relations parfaites entre les hommes et le territoire car elles constituent des entités limitées ... Elles sont la démonstration évidente de la théorie d'Aristote qui disait que si une cité veut vivre en paix, il faut que tous ses membres se connaissent ou qu'ils aient au moins des relations les uns avec les autres et que, en tout point de la cité, chacun puisse avoir affaire à ce qui la fait vivre. Or, dans la plupart des îles grecques, surtout celles de la mer Egée, on voit à la fois l'étendue de l'île et la mer qui la baigne." Ainsi la constellation territoriale n'est pas antinomique d'une bonne organisation sécuritaire.

Le Comité exécutif Schengen a relevé lors de sa réunion du 16 décembre 1998 que la Grèce avait accompli des "progrès importants", en particulier dans l'organisation des contrôles aux frontières aéroportuaires : les cinq aéroports internationaux, deux à Athènes, les trois autres à Corfou, Rhodes et Salonique, répondent désormais aux normes Schengen. En revanche, le Comité exécutif Schengen avait relevé "des faiblesses et des manques" aux frontières terrestres et maritimes. La Grèce n'escompte pas moins devenir membre à part entière de l'espace Schengen à l'issue de la réunion du Comité exécutif Schengen de juin prochain.

L'appartenance à l'espace Schengen constitue une forme de reconnaissance, une sorte de "brevet de bonne conduite européenne". Elle est pour la Grèce une "priorité" comme l'a encore rappelé le Premier ministre grec Costas Simitis à la fin du mois de janvier dernier.

Lors de son déplacement du 16 au 18 septembre 1998, votre Rapporteur a pu mesurer l'étendue du travail accompli par la République hellénique pour mériter pleinement son visa d'entrée dans l'espace Schengen. Tous les interlocuteurs rencontrés ont à juste titre souligné l'importance des progrès accomplis :

- le N-SIS grec est totalement opérationnel depuis le 8 décembre 1997 ;
- depuis cette même date, la Grèce applique la politique commune des visas ;

- la loi sur la protection des données personnelles a été adoptée ;
- la modernisation de l'équipement de surveillance des frontières amorcée depuis plusieurs années, comme j'avais eu l'occasion de le souligner en rapportant sur le projet de loi autorisant l'adhésion de la Grèce aux accords de Schengen (2), se poursuit ;
- plus de 700 recrutements ont été opérés afin de faire face aux besoins créés par l'adhésion ;
- les autorités grecques espèrent par le déploiement programmé de 52 vedettes rapides, l'installation d'un système ultra-moderne de contrôle des eaux et le renfort récent ou prochain de 1 200 hommes parvenir à un contrôle total de leur espace maritime dans les deux ans à venir ;
- un système renforcé de contrôle aux frontières et à l'intérieur du territoire (unités mobiles) a été instauré.

Telles sont quelques-unes des avancées opérées.

Il n'est pas pour autant question pour les autorités grecques de nier la persistance de certaines difficultés. La maîtrise des flux migratoires aux frontières terrestres n'est pas toujours aisée, particulièrement sur la frontière albanaise, compte tenu de la topographie. Le contrôle reste cependant globalement efficace d'autant qu'il est complété par l'usage fréquemment fait de la clause de réadmission contenue dans l'accord de coopération policière gréco-albanais. Il est plus difficile sur la frontière maritime, notamment orientale : il est effectivement difficile de surveiller 1 600 kilomètres de côtes et 3 000 îles, en dépit des considérations géographiques et historiques mentionnées.

Toutefois, la présence estimée de 500 000 personnes en situation irrégulière sur le territoire grec n'est pas pour le moment de nature à poser problème. Outre qu'elle est constituée aux deux tiers de ressortissants albanais qui ne manifestent que très minoritairement le souhait de se déplacer vers le reste de l'espace Schengen, l'immigration irrégulière reste cantonnée dans les centres urbains grecs où la croissance rend leur présence supportable ou dans les régions recourant à la main-d'œuvre saisonnière.

C'est d'ailleurs cette stabilité de la population en situation irrégulière qui a décidé le gouvernement grec à procéder à une opération de régularisation. Les clandestins se font connaître des services de l'OAED, équivalent grec de l'ANPE, qui leur délivrent une carte de séjour et un permis de travail d'une durée d'un an au terme de laquelle des titres de séjour et de travail de trois ans seront délivrés selon certains critères.

Enfin, cette immigration doit, pour rejoindre le reste de l'espace Schengen, transiter par des points de passage peu nombreux et dont votre Rapporteur a pu constater en se rendant de manière impromptue au Port de

Patras (d'où partent et où arrivent les ferries reliant la côte grecque et la côte italienne) qu'ils étaient sévèrement contrôlés, équipés des moyens les plus modernes et convenablement dotés en personnel.

Il va de soi que la vigilance s'impose dans le respect par la Grèce des normes Schengen, particulièrement en cette période de grands troubles pour les Balkans. Cependant, il ne semblerait pas extravagant que le Comité exécutif Schengen de juin prochain reconnaisse la capacité de la Grèce à assumer toutes les obligations Schengen.

A défaut, nous renforcerions le sentiment qu'ont parfois les autorités grecques de voir leur pays subir un traitement discriminatoire, lié à l'existence de préjugés chez certains Etats membres. De fait, la proposition de soumettre les frontières grecques au même contrôle que les Etats candidats à l'Union a été ressentie comme une vexation de la part des Grecs qui s'étonnaient de se voir appliquer un régime particulier au sein des Etats signataires.

B - Le "laboratoire" Schengen à l'épreuve des faits

La coopération Schengen a connu des débuts difficiles, confrontée à la fois à des problèmes techniques, des difficultés de fond et à celles tenant à la complexité des structures administratives concernées.

Les problèmes techniques ont principalement tenu à la réalisation du SIS et, même s'ils n'ont pas forcément pu être réglés dans des délais rapides et constituaient un réel obstacle à l'entrée en vigueur de la convention, ne relevaient pas d'une différence d'approche durable de la coopération. Il convient de prêter une attention soutenue aux défis auxquels le SIS est à présent confronté : saturation des capacités du système, bogue de l'an 2000, construction du SIS II.

Les autres difficultés tenaient pour l'essentiel à une même cause : la différence quasi-culturelle d'approche par les Etats membres des questions de sécurité.

1) Les problèmes de structures administratives

Les structures en charge de la coopération Schengen sont multiples, parfois confuses et ne coïncident pas nécessairement d'un Etat à l'autre.

La France offre un exemple de la multiplicité des structures intervenant dans Schengen. Différents départements ministériels sont concernés, pour l'essentiel Intérieur, Défense (dans sa dimension Gendarmerie Nationale), Affaires étrangères, Justice, et Budget (pour la partie Douanes). Dans ces divers ministères, il arrive bien entendu que plusieurs services soient concernés.

Cet exemple français n'est pas unique, il n'est même sans aucun doute pas le plus marqué. La France s'est en effet singularisée par la mise en place précoce d'une structure de coordination, la Mission Libre circulation des personnes, dont le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) a avec efficacité pris le relais.

Il arrive que les acteurs de la coopération Schengen se plaignent de l'abondance des réunions préparatoires ; force est de constater que des procédures qui peuvent apparaître lourdes ont en tout cas permis à la France de parler d'une seule voix dans les instances Schengen. La lourdeur de ce processus est d'autant plus sensible que les représentants français dans les instances Schengen participent souvent aussi, à juste titre, aux travaux du troisième pilier (solution quasi-prémonitoire à laquelle nos partenaires se rallient progressivement).

Cette cohérence, en dépit de la diversité des intervenants, est loin d'exister chez tous nos partenaires. Certains d'entre eux rencontrent en outre des difficultés spécifiques liées à leur propre organisation administrative. Les particularismes nationaux dans ce domaine ont de toute évidence constitué dans les débuts un frein puissant au développement de la coopération. Comment faire travailler de concert la police judiciaire française fonctionnant selon une logique profondément centralisée avec des polices néerlandaises relevant d'une logique territoriale, dotées d'une grande autonomie, ou encore avec le Bundeskriminalamt allemand qui doit s'accommoder de l'organisation fédérale du pays et de la dévolution de compétences de sécurité intérieure aux Länder ?

Cette confusion (au moins aux yeux des partenaires) des structures nationales et ce décalage entre les différents Etats se doublent de la complexité des instances Schengen. On ne reviendra pas sur le détail des différents niveaux d'instances Schengen, mais on ne saurait en revanche manquer de souligner l'enchevêtrement de leurs travaux avec ceux menés au sein de l'Union européenne, source de confusion supplémentaire. Un groupe de travail intitulé "coopération policière", "visas" ou "asile" est susceptible de relever de l'une ou l'autre coopération.

Bref, savoir identifier le bon interlocuteur a constitué un long apprentissage pour tous les acteurs Schengen.

2) Des méthodes de travail délicates à mettre en place

Les services de police soulignent parfois la difficulté qu'il y a parfois à mener un travail de terrain, appelant souvent des réactions rapides, dans le parfait respect des lois et règlements nationaux. Cette difficulté est à l'évidence redoublée lorsque l'action s'inscrit dans un cadre aussi complexe que celui créé par la coopération Schengen. Il n'est évidemment pas dans l'intention de votre Rapporteur de légitimer des actions commises en infraction aux dispositions des accords de Schengen. En revanche, il lui semble nécessaire de souligner la difficulté de l'exercice entamé à la mi-1995.

Les progrès indéniables que constituent le droit d'observation et le droit de poursuite au-delà des frontières nationales n'ont été dans un premier temps que très peu utilisés.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur, il est arrivé que le strict respect des procédures (avertissement de l'Etat partenaire par exemple) ait été quelque peu oublié au bénéfice d'une action efficace. On ne peut s'en accommoder. Mais peut-être convient-il de réfléchir à un nouvel allègement des formalités de mise en œuvre de ces droits. Le problème est particulièrement criant pour la zone Nord de la France-Allemagne-Benelux : comment s'accommoder de délais alors qu'il est possible de traverser plusieurs frontières en quelques dizaines de minutes ?

Plus familières, ces procédures tendent à être davantage utilisées. Cependant, leur développement est aussi entravé par la différence entre Etats membres des régimes juridiques appliqués. Est-il concevable de perpétuer, comme dans le cas du droit d'interpellation, une situation dans laquelle l'Allemagne accepte de reconnaître aux policiers français sur son territoire des droits dont les policiers allemands ne bénéficient pas en France ? La diversité des droits pénaux est à l'évidence source de difficultés.

3) Une utilisation insatisfaisante du SIS ?

Les traditions nationales ont conduit à une appréciation différente des données méritant d'être introduites dans le SIS. Une question s'imposait donc : certains Etats contribuaient-ils moins que d'autres à la sécurité de l'espace Schengen ? On a ainsi souvent mentionné le fait que l'Allemagne et la France fournissaient entre 85 et 90% de ces données.

Le constat - objectivement exact pendant les premiers temps du fonctionnement - mérite d'être nuancé. La part des données introduites doit d'abord être rapportée à la population de chacun des Etats membres : lorsque l'espace Schengen comptait cinq membres, le poids prépondérant de l'Allemagne et de la France était aisé à comprendre. De plus, on ne doit pas se focaliser sur la quantité de données introduites mais également analyser la nature de celles-ci. Certains signalements constituent des éléments de moindre intérêt en termes de sécurité publique que d'autres. Il n'est par exemple pas certain que le signalement opéré par l'Allemagne des demandeurs d'asile déboutés constitue un apport majeur à la sécurité de l'espace Schengen.

De telles différences dans le chargement des données pose la question de l'opportunité d'une définition plus précise de la nature des informations à mettre en commun. Votre Rapporteur estime une telle démarche nécessaire à la fois pour éviter une perception différenciée selon les Etats de la sécurité de l'espace Schengen et pour optimiser l'utilisation du SIS. Serait-on parvenu si rapidement à la saturation du SIS si les Etats membres s'étaient mis d'accord sur la nature précise des données utiles ?

Outre la sous-utilisation de certaines des possibilités offertes par la convention, le résultat concret des difficultés rencontrées à ses débuts par la coopération Schengen est le retard de l'entrée et de la mise en vigueur de la convention d'application : pour les Etats fondateurs, cinq ans se sont écoulés avant la signature du texte permettant l'application de l'accord signé en 1985, cinq autres années ont été nécessaires, après de nombreux reports, pour parvenir à la mise en vigueur de la convention d'application de 1990 le 26 mars 1995.

On peut regretter ces délais dont il convient de souligner qu'ils n'ont pas eu d'effets préjudiciables puisqu'ils répondent justement à l'exigence d'une stricte simultanéité de la suppression des contrôles aux frontières communes et de la mise en œuvre des mesures d'accompagnement. On ne peut s'en étonner compte tenu de la spécificité de la coopération ainsi nouée. On peut enfin estimer que ce temps de préparation est largement à l'origine des succès rencontrés par Schengen depuis sa mise en vigueur et de la mise en place de véritables habitudes de travail communes.

C - Une première étape réussie

Votre Rapporteur a été frappé par l'absence totale chez ses interlocuteurs - quelles qu'en soient la nature et la nationalité - de remise en

cause de l'existence et de l'utilité de la coopération Schengen.

De fait, les statistiques d'utilisation du SIS prouvent que le recours aux instruments Schengen va croissant. La mise en œuvre de la convention n'a provoqué aucun des maux annoncés avant son entrée en vigueur. Enfin, la coopération Schengen a fait la preuve de son pragmatisme et de son efficacité, notamment en situation de crise.

1) Un succès difficile à estimer

Il est difficile de mesurer selon des critères objectifs le succès ou l'échec d'une convention internationale visant à accroître la liberté de circulation au sein d'un espace commun tout en préservant la sécurité de celui-ci.

Il n'est pas par exemple pertinent de comparer les flux de personnes aux frontières extérieures avec ceux d'avant Schengen : d'une part, la composition de cet espace n'a cessé d'évoluer ; d'autre part, il est impossible de dissocier les flux aujourd'hui considérés comme extra-Schengen du franchissement des frontières communes actuelles pour la période précédant la mise en vigueur des accords. Enfin le monde extra-Schengen a changé sous l'effet de l'évolution des techniques (notamment des moyens de transport) et de celle de la situation internationale. Comment comparer les flux migratoires de l'Europe d'avant la chute du mur de Berlin avec celle d'aujourd'hui ? La guerre froide avec les conflits qui embrasent les Balkans depuis le début de la décennie ?

Pourtant, il existe un indicateur révélateur du succès de Schengen en dépit de ses imperfections : l'utilisation croissante du SIS dont attestent les statistiques régulièrement collectées.

2) Une réelle capacité d'adaptation aux difficultés rencontrées

Toute la coopération Schengen est empreinte d'un pragmatisme sans doute lié à sa vocation pratique, opérationnelle, à l'assignation qui lui a été faite d'objectifs précis.

L'une de ses meilleures illustrations réside dans la manière dont la convention est mise en vigueur : elle se fait par une série d'étapes,

parfaitement identifiées, annoncées et intervenant selon un calendrier susceptible d'évoluer au rythme des avancées ou des retards constatés. L'adhésion plus ou moins rapide d'un nouveau membre peut dépendre de considérations politiques ; ce facteur semble, en revanche, avoir été jusqu'à présent toujours absent des décisions de mise en vigueur de la convention. On peut dire que l'on ne devient pas un jour membre de Schengen, il s'agit d'un processus progressif, du lent apprentissage de règles de vie en commun.

Cela explique d'ailleurs les divergences fréquemment observées sur le nombre des Etats membres ; encore aujourd'hui, il oscille selon le critère pris en compte entre neuf (membres de plein exercice) et quinze (Etats ayant signé un accord par lequel ils s'engagent à appliquer l'ensemble de l'acquis Schengen), en passant par dix (Etats à l'égard desquels la convention de 1990 est entrée en vigueur) ou treize (membres de l'Union européenne participant à Schengen, donc présents dans ses instances de décision).

Ce pragmatisme des Etats membres et des services répressifs est également perceptible dans le développement "spontané" de structures destinées à faciliter la coopération (création de commissariats communs, puis plus récemment de centres de coopération policière et douanière) et dans l'adaptation des structures nationales.

Le ministère de l'Intérieur a ainsi tenu compte de la dimension internationale croissante de son activité en procédant à une réorganisation de son administration centrale.

Les services impliqués dans des dossiers internationaux se sont en effet multipliés au fil des ans. On citera ainsi pêle-mêle : la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, la direction centrale de la police judiciaire (avec le bureau SIRENE, l'OCTRIS, ou encore le suivi d'Interpol et d'Europol), la nouvelle direction centrale de la police des frontières, la direction des transmissions et de l'informatique (notamment chargée des aspects techniques du SIS) et le service de coopération technique internationale de police (SCTIP).

L'exigence d'une meilleure coordination s'est fait sentir à la fois dans la définition de la dimension extérieure de l'action du ministère et dans la représentation de celle-ci. Il est primordial d'affirmer l'unicité de la politique du ministère, en particulier à l'égard des partenaires étrangers. Un arrêté du 29 janvier 1999 offre incontestablement la réponse adaptée, il crée en effet une Délégation aux Affaires internationales chargée de "proposer les orientations de la politique de présence à l'étranger du ministère" et de "coordonner les différentes formes de coopération menées par [ses] services".

3) Une approche opérationnelle adaptée à la gestion des crises

Le souci du caractère opérationnel de la coopération se retrouve dans la manière dont les Etats Schengen affrontent les menaces pesant sur la sécurité de leur espace commun.

La coopération Schengen repose sur des "coups", des opérations ponctuelles : opération SNOW contre la drogue, opérations dites "Hazeldonck", "itinéraire véhicules volés".

Par exemple, le groupe de travail créé, en 1993, entre la France, la Belgique et les Pays-Bas, baptisé "Hazeldonck", a pour but d'harmoniser la riposte opérationnelle entre ces trois pays.

En 1997, il a mené trois opérations d'une durée de vingt-quatre heures chacune. Les autorités répressives (police, gendarmerie, douane) des Pays-Bas, de Belgique et de la France ont mis en application un plan d'action aux frontières terrestres sur les axes routiers, autoroutiers et ferroviaires ainsi que dans tous les lieux de vente de drogue aux Pays-Bas (*coffee-shop - drug spanden*). Le dispositif a été conçu de façon à permettre l'interpellation des Français repérés en Hollande, sur une ligne d'arrêt volontairement limitée aux départements du Nord, de l'Aisne et des Ardennes, l'ensemble étant renforcé par un dispositif mobile de couverture dans la profondeur. De plus, des équipes mixtes internationales sont chargées de détecter les *drugrunners* et les voyageurs suspects dans les trains internationaux (*Thalys, Intercity, etc...*).

Pas moins de 1 500 fonctionnaires et militaires des forces répressives des trois pays ont été engagés à ces trois occasions.

Schengen repose aussi sur une capacité réelle à affronter les crises.

Ainsi, le plan d'action décidé en réponse au brusque afflux d'immigrants kurdes au début de 1998 témoigne-t-il de façon intéressante de la qualité des réactions de l'ensemble Schengen.

La volonté de pouvoir réagir rapidement en cas de situation imprévue a conduit les Etats membres à inscrire dans la convention de 1990, à l'article 2 paragraphe 2, une clause dite "de sauvegarde" qui autorise les Etats signataires à rétablir dans certaines circonstances les contrôles aux frontières communes. Elle a également, de façon pertinente, conduit les négociateurs du Traité d'Amsterdam à en confirmer le maintien en dépit de l'intégration de Schengen dans l'Union. La clause de sauvegarde est un élément essentiel de l'acquis Schengen.

Plusieurs pays y ont eu recours dans des circonstances exceptionnelles ; la France continue, pour sa part, à l'appliquer de manière durable aux frontières terrestres avec la Belgique et le Luxembourg. La pression diplomatique ainsi exercée à l'encontre des Pays-Bas a incontestablement eu des effets sur la politique néerlandaise en matière de stupéfiants. Toutefois, votre Rapporteur a pu constater de visu le caractère quelque peu artificiel de contrôles fixes pratiqués par une seule des parties (les locaux des postes-frontières belges ont été désaffectés...) sur une frontière comprenant des centaines de points de passage. Il ne s'agit pas d'abdiquer face à la drogue. Mais peut-être convient-il de placer plus d'espoir et d'efforts dans le développement d'une coopération concrète avec nos partenaires néerlandais.

Les progrès de la coopération bilatérale franco-néerlandaise ont notamment permis la conclusion le 20 avril 1998 à La Haye d'un accord de coopération policière. L'une de ses applications pratiques consiste dans l'amélioration des circuits d'information mutuelle mis en place par les services répressifs, et notamment dans le développement des échanges de données opérationnelles.

Schengen s'est donc révélé un cadre approprié pour lutter contre les crises externes, mais aussi internes.

La coopération Schengen est incontestablement efficace. Alors pourquoi vouloir la changer ? Pourquoi en prôner l'intégration dans l'Union ?

II - L'intégration de Schengen dans l'Union européenne : aller au delà d'une approche policière de la sécurité

A - L'intégration de Schengen par le Traité d'Amsterdam : une décision discutée

Il convient de rappeler que la Délégation de l'Assemblée pour l'Union européenne a déjà publié, le 10 décembre 1998, un rapport d'information sur l'intégration de Schengen dans le Traité d'Amsterdam (n° 1257).

1) Une comparaison inévitable

Dès sa création, avant même qu'il ait une réalité autre que juridique, l'espace Schengen a eu vocation à s'élargir. Outre que la liberté de circulation qu'il instaure bénéficie à tous les ressortissants des Communautés européennes, puis de l'Union européenne, le préambule de l'accord de 1985 lui assigne clairement cet objectif, les Etats signataires se déclarant "conscients que l'union sans cesse plus étroite des peuples des Etats membres des Communautés européennes doit trouver son expression dans le libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des Etats membres et dans la libre circulation des marchandises et des services."

De fait, l'élargissement successif du noyau initial de cinq membres (tous membres fondateurs des Communautés européennes) à l'Espagne, au Portugal, à l'Italie, la Grèce et l'Autriche que rejoindront bientôt le Danemark, la Finlande et la Suède conduit à la situation suivante : treize des quinze Etats membres de l'Union appliqueront d'ici peu les accords de Schengen.

La coïncidence croissante entre l'espace Schengen et le territoire de l'Union devait à l'évidence finir par poser la question du possible rapprochement des deux types de coopération.

Les domaines couverts respectivement par la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures de l'Union et par la coopération Schengen ne se recoupent pourtant que partiellement.

La coopération Schengen consiste essentiellement en une coopération dite policière qui vise essentiellement à lutter contre l'immigration, le trafic de drogue et à améliorer les contrôles aux frontières

extérieures.

L'action de l'Union porte aussi sur d'autres matières, énumérées à l'article K1 du Traité sur l'Union européenne. La coopération policière au sein de l'Union aspire en outre à des objectifs plus ambitieux comme en attestent par exemple l'adoption d'un plan d'action contre la criminalité organisée ou encore la multiplicité des missions confiées au futur office européen de police (Europol), et pour l'instant exercées par l'UDE.

De même, les champs d'intervention dans la coopération judiciaire ne sont pas comparables : la coopération Schengen a concentré ses efforts sur le traitement rapide des demandes d'extradition par l'intermédiaire du SIS.

Enfin, les systèmes juridiques restent distincts. Ainsi, la détermination du régime d'entrée et de circulation applicable aux ressortissants des Etats tiers relève de la coopération avec nos partenaires européens. Elle fait l'objet de procédures distinctes selon que les discussions ont lieu dans le cadre de Schengen ou dans celui de l'Union. Dans le premier cas, la procédure d'adoption de la liste des pays soumis à l'obligation de visa est l'unanimité. Dans le second, sur proposition de la Commission, la procédure est régie par la majorité qualifiée.

De ce fait, quoique ces deux listes tendent à se rapprocher, et que leur fusion soit inéluctable à terme, elles ne sont pas encore identiques dans leur contenu non plus que dans leur valeur. Il n'est pas possible aux Etats Schengen de dispenser de visa les ressortissants d'un pays qui continuerait de figurer sur la liste de l'Union européenne.

C'est ainsi que la Bulgarie et la Roumanie continuent d'y être inscrites en dépit de leurs protestations récurrentes contre un traitement qu'elles jugent discriminatoire par rapport aux autres PECO. Le ressentiment provoqué par cette situation est si vif qu'il a donné lieu à des campagnes de presse anti-Schengen, ainsi encore en Bulgarie en octobre 1998. Les Bulgares se sont vus invités à exercer leur droit d'accès, de rectification et de suppression à l'égard des données introduites dans le SIS, la presse fournissait même le numéro des services compétents à contacter dans les Etats membres. Il semble cependant que le caractère passionnel de cette campagne ait nui à la qualité de l'information fournie, puisque celui mentionné pour l'Allemagne aurait correspondu à celui d'une innocente retraitée...

Il est donc, au vu des différences persistantes, délicat, quoique tentant, d'établir un bilan comparatif des deux types de coopération : objet, buts et champ ne sont que partiellement communs.

Force est cependant de constater que les résultats du troisième pilier sont fréquemment restés en deçà des espoirs. Il semble avoir allié lourdeur d'un processus décisionnel requérant l'unanimité de quinze Etats et manque du pragmatisme de mise entre des partenaires Schengen, par ailleurs moins nombreux. On mentionnera à titre d'exemple la pénible négociation de la convention sur le franchissement des frontières extérieures ou encore les tractations qui auront entouré pendant plus de cinq ans la mise en place d'Europol.

Les négociateurs de la Conférence intergouvernementale semblent avoir partagé ce jugement plutôt en faveur de Schengen. Son succès les a conduits à faire profiter l'Union de son acquis.

En effet, l'acquis de Schengen (3) doit d'ailleurs faire l'objet d'une ventilation entre les différents piliers de l'Union européenne. Celle-ci ne change rien à la nature des dispositions existantes. En revanche, elle établit des bases juridiques différentes selon que la matière est versée dans le premier pilier ou dans le troisième et change donc les perspectives d'évolution de cet acquis. Votre Rapporteur ne reviendra pas sur l'historique de ce sujet complexe déjà analysé dans le rapport d'information n°1257 de la Délégation pour l'Union européenne de notre assemblée. Il est cependant nécessaire de souligner la longueur et la difficulté des négociations menées sur ce sujet et d'en donner les résultats.

La négociation a longtemps buté sur la définition des bases juridiques du système d'information Schengen (SIS) et particulièrement sur le choix d'une base juridique pour l'article 96 de la convention Schengen.

A l'issue des réunions du COREPER des 15 et 23 avril et d'une réunion du Conseil Affaires générales du 26 avril, faute d'unanimité, le dispositif sur le système d'information Schengen ainsi que quelques dispositions ponctuelles continueront à figurer dans le troisième pilier, et le reste du dispositif devrait être intégré dans le premier pilier.

Le Conseil Affaires générales du 26 avril est parvenu à un accord politique sur ces questions, qui devrait être officialisé formellement par les ministres le 10 mai prochain.

Parallèlement, la signature de l'accord avec l'Islande et la Norvège est prévue pour le 18 mai et le comité mixte créé par ce texte devrait se réunir pour la première fois à cette date. D'ici là, afin de ne pas créer de vide juridique pour ces deux Etats, ceux-ci seraient associés à titre exceptionnel aux travaux du Conseil appelé à se substituer au comité exécutif.

En revanche, la signature du second accord, entre l'Irlande et le

Royaume-Uni, d'une part, et l'Islande et la Norvège, d'autre part, n'est pas assurée en l'état.

L'intégration de Schengen était le moyen de donner à l'objectif d'établissement d'un "espace de liberté, de sécurité et de justice " inscrit dans le Traité d'Amsterdam un contenu concret.

La comparaison entre Schengen et le troisième pilier conduit à se demander si le protocole relatif à l'intégration de Schengen dans l'Union, intéressant pour celle-ci, ne constitue pas un mauvais coup porté à une coopération exemplaire. Certains dénoncent déjà de façon simpliste le caractère inéluctable d'un décalage croissant entre les progrès de la libre circulation "communautarisés" et les blocages des mesures compensatoires impliquant l'unanimité.

On peut néanmoins espérer que l'intervention de la Commission, gardienne des Traités, et de la Cour de justice des Communautés européennes, dans les domaines relevant pour l'avenir de leur compétence (contrôles aux frontières extérieures par exemple), contribuera à renforcer l'effectivité du droit applicable.

2) Des synergies difficiles à trouver

Il serait faux de considérer que les deux coopérations menées au sein de Schengen et de l'Union sont totalement déconnectées.

Ainsi, les experts des Quinze chargés de l'immigration se sont réunis le 7 janvier 1998 pour trouver des solutions à la crise ouverte par l'afflux de 1 200 réfugiés kurdes en Italie dans la semaine précédente, qui laissait augurer de mouvements de grande ampleur. Le lendemain, les directeurs des polices des sept Etats membres de Schengen concernés par cet exode (Allemagne, Autriche, Belgique, France, Grèce, Italie et Pays-Bas) se sont à leur tour réunis à Rome pour élaborer une stratégie conjointe. Les trois axes en sont : collaboration entre les polices pour mieux prévenir et empêcher l'immigration clandestine, contrôle des frontières et lutte contre les réseaux criminels qui organisent les filières clandestines. Le comité K4 de l'Union européenne a rappelé à plusieurs reprises, dans la mise en œuvre du plan d'action adopté le 26 janvier 1998 contre l'afflux de migrants en provenance d'Irak, la nécessité évidente de coordonner les efforts des deux enceintes.

L'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam ne contribue en tout cas guère à simplifier les interactions entre Schengen et l'Union européenne.

On aurait pu espérer le développement de synergies entre les

différentes structures de coopération dans le domaine de la sécurité intérieure, par exemple le rapprochement - ne serait-ce que technique - de dispositifs comme Schengen, Europol ou Eurodac.

Des obstacles d'ordre juridique et technique rendent impossible à ce stade un tel rapprochement.

Les coopérations Schengen et Europol se développent dans deux cadres distincts : le Royaume-Uni et l'Irlande ne font pas partie de l'espace Schengen, alors qu'ils sont appelés à devenir membres d'Europol comme ils participent déjà aux travaux de l'Unité Drogues Europol. Il n'est donc pas possible de rapprocher les deux systèmes d'information puisqu'il faudrait opérer un partage entre les données auxquelles les deux Etats non membres de Schengen n'ont pas accès.

Par ailleurs, l'article 6 paragraphe 2 de la convention Europol interdit la connexion du système informatisé de recueils d'informations d'Europol à d'autres systèmes de traitement automatisé, à l'exception de celui des unités nationales placées auprès de lui.

Enfin, alors que Schengen, coopération renforcée, pourrait, cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, donner lieu à des décisions à la majorité qualifiée, les Etats membres souhaitent préserver le caractère intergouvernemental d'Europol.

Les différences de nature entre les deux systèmes d'information (personnes concernées par les informations transmises, données elles-mêmes, modalités d'accès aux données) vont également contre un rapprochement Europol-Schengen. Alors que les acteurs Schengen travaillent sur des faits établis, faisant l'objet de procédures, les participants à Europol oeuvrent dans le cadre d'enquêtes, d'analyses, d'échanges d'information.

Ainsi, sont introduites dans le SIS des données relatives à des personnes recherchées, pour lesquelles on dispose d'un motif de recherche. Par exemple, elles peuvent être recherchées aux fins d'extradition, et doivent donc dans ce cas avoir fait l'objet d'un jugement, ou d'un mandat d'arrêt par un juge d'instruction. Il n'est pas nécessaire que ces personnes appartiennent à un réseau de criminalité organisée de dimension internationale.

Dans le système d'information Europol sont en revanche introduites des données relatives à des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction, participé à une infraction ou de projeter une infraction relevant de la compétence d'Europol. Il s'agit de personnes soupçonnées de crimes commis dans le cadre d'une filière internationale de criminalité organisée impliquant au moins deux Etats membres.

Pour les raisons de différence de nature déjà évoquées, le fichier d'Europol est à la disposition du seul office européen de Police, alors que l'accès au SIS est plus large.

On peut néanmoins regretter qu'une réflexion ne soit pas au minimum menée sur la possible création d'une instance de contrôle commune à l'ensemble de ces coopérations. Toutes soulèvent des problèmes de nature comparable : nature des données, accès aux données, usage possible, droit de rectification, ...

On peut se demander si, au-delà du nécessaire renforcement de ses moyens et de son indépendance, l'autorité de contrôle commune Schengen ne pourrait pas se voir confier la surveillance de l'ensemble des fichiers de police de l'Union même si la nature et les utilisateurs diffèrent. L'équivalent européen d'une CNIL (au moins pour les fichiers de police) bénéficierait d'une légitimité accrue et permettrait de disposer d'une vue d'ensemble sur cet aspect essentiel de coopérations cloisonnées à tous égards.

S'agissant de la France, le regroupement physique des structures chargées des questions de police (bureau SIRENE et service de la direction centrale de la police judiciaire chargé des liens avec Europol notamment) constitue un premier pas. On peut se demander si une intégration accrue (numéro d'appel unique ou intégration administrative) ne serait pas opportune.

3) Vers des procédures et des structures institutionnelles européennes toujours plus complexes ?

Les règles d'adoption des textes dans les domaines Schengen ne changent pas dans un premier temps : dans les matières relevant à ce jour du titre VI du Traité sur l'Union européenne, l'adoption des décisions continuera à se faire à l'unanimité pendant les cinq premières années d'application du traité d'Amsterdam.

Le Conseil arrête, dans les cinq années suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, des mesures visant à assurer la libre circulation des personnes, en liaison avec l'adoption de mesures d'accompagnement relatives aux contrôles aux frontières extérieures, à l'asile et à l'immigration, ainsi qu'à la prévention et la lutte contre la criminalité.

Pendant cette période transitoire, le Conseil statue à l'unanimité, sur proposition de la Commission ou à l'initiative d'un Etat membre, après consultation du Parlement européen. A la fin de cette période, le Conseil

statuera sur des propositions de la Commission et se prononcera à l'unanimité sur une application éventuelle de la procédure visée à l'article 189B (procédure de codécision, vote à la majorité qualifiée) à tout ou partie des domaines JAI.

Le Conseil adopte néanmoins à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission :

- dès l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa ainsi qu'un modèle type de visa, après consultation du Parlement européen (disposition reprenant l'actuel article 100C du Traité sur l'Union européenne) ;
- après une période de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, les règles en matière de délivrance des visas de court séjour (durée maximale de trois mois) et de visa uniforme, selon la procédure de codécision.

On voit donc que la simplification des procédures n'est pas le but essentiel de l'intégration de Schengen dans l'Union européenne d'autant qu'il va falloir définir les modalités de fonctionnement de cette coopération renforcée.

L'intégration visait en revanche à rationaliser les instances de négociation et de décision intervenant dans le domaine JAI. Tel devrait en tout cas être son résultat. Les institutions devraient être simplifiées du fait de la création d'un cadre unique, celui de l'Union européenne.

Certains aménagements sont simples et contribueront à une clarification rapide des structures. Le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne prévoit par exemple que le Conseil se substitue au comité exécutif de Schengen à compter de la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

En revanche, pour d'autres instances comme le groupe central Schengen, qui assure une fonction de coordination des travaux des groupes de travail de Schengen et de préparation des décisions du Comité exécutif, proche de celle du comité K.4, rien n'était prévu. Certains Etats membres ont manifesté le souhait de conserver ce groupe central ou une structure équivalente après l'entrée en vigueur du Traité. Un nouveau comité horizontal de coordination pour les dossiers communautarisés (visa, asile, immigration, droit civil) pourrait être créé.

Par ailleurs, cinq groupes d'experts de haut niveau (Task Force "Asile et immigration", groupe multidisciplinaire "Criminalité organisée", groupe horizontal "Drogue", groupe horizontal "Informatique", groupe

"Evaluation collective) seraient constitués ou maintenus.

Enfin, la question de la rationalisation et du regroupement éventuel des groupes de travail Schengen avec leurs homologues de l'Union fait l'objet d'un examen par le Conseil. On comptera d'un côté un groupe pour la coopération judiciaire ("*Droit civil*") et neuf groupes pour la coopération policière ("*Migration*", "*Éloignement*", "*Visa*", "*Asile*", "*CIREA*", "*CIREFI*", "*Frontières extérieures*", "*Eurodac*", "*Faux Documents*") dont les travaux relèveront du premier pilier. D'un autre côté huit groupes pour la coopération policière ("*Coopération policière*", "*Europol*", "*Terrorisme*", "*Drogue*", "*Faux documents*", "*Télécommunications*", "*Système d'information Schengen*" et sous groupe "*SIS-aspects techniques*", "*Sirene*") et deux groupes de coopération judiciaire pénale ("*Coopération judiciaire en matière pénale*", "*droit pénal matériel*") sont envisagés dans le troisième pilier par le comité K4.

La rationalisation des structures bute donc sur plusieurs phénomènes : le maintien de l'existence de différents piliers au sein de l'Union européenne en dépit du caractère totalement artificiel d'une telle distinction pour plusieurs des domaines qui nous intéressent ; la nécessité de tenir compte des régimes spécifiques applicables au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark ; celle d'associer deux Etats non-membres de l'Union (Norvège et Islande) au développement de l'acquis Schengen.

La situation au sein de l'Union est loin d'être claire s'agissant des procédures relatives aux relations entre l'Union et la Norvège et l'Islande d'autant que, si l'Irlande qui bénéficie d'une exemption est disposée à participer au comité mixte sans droit de vote, le Royaume-Uni, dans la même situation institutionnelle dérogatoire, n'a pas spontanément souhaité renoncer à ce droit.

Il est de plus un nouveau facteur à prendre en compte, c'est l'annonce faite par M. Jack Straw, ministre de l'Intérieur britannique, du ralliement de son pays aux dispositions Schengen relatives à la coopération policière et douanière, mais du maintien de sa position pour ce qui concerne les contrôles aux frontières extérieures. Cette position devrait d'ailleurs sans doute provoquer un ralliement comparable de l'Irlande.

Votre Rapporteur ne reviendra pas sur les questions soulevées - toutes étant d'ailleurs loin d'être tranchées - par l'association aussi souhaitable qu'inévitable de l'Islande et la Norvège aux travaux de Schengen. Celles-ci ont fait l'objet, outre le rapport d'information de la Délégation pour l'Union européenne précité, d'un rapport spécifique (rapport n°1474 du 17 mars 1999) rappelant l'ensemble des conséquences de la volonté des trois candidats scandinaves à l'adhésion (Danemark, Finlande et Suède) de préserver l'Union nordique des passeports qui les lie à la

Norvège et l'Islande.

On peut à l'énoncé de ces quelques éléments émettre des doutes sérieux sur le caractère simplificateur de l'intégration de Schengen dans l'Union européenne.

B - Une occasion d'aller au delà du seul objectif d'efficacité

La coopération Schengen a montré son efficacité : il s'agit là d'une vertu indispensable, mais pas suffisante.

1) Le besoin d'une transparence accrue ainsi que d'un contrôle démocratique et juridictionnel renforcé

Schengen souffre d'un déficit notoire de transparence. Les conditions dans lesquelles les accords ont été initialement négociés ont fait planer l'idée d'une construction secrète, liberticide, par des policiers suspectés de chercher à s'affranchir des règles de droit nationales en intervenant au delà des frontières. Le SIS a été comparé à une sorte de "Big Brother".

Ce n'est évidemment pas le cas. Les travaux menés au sein de Schengen ont cependant longtemps été entourés de mystère pour des raisons de sécurité sans réelle justification : était-il important de tenir secrète l'instruction consulaire commune ? Pourquoi ne pas spécifier à l'intéressé le motif précis d'un refus de visa opéré sur la base d'un signalement SIS ?

Ce besoin de transparence, de contrôle des informations et de l'usage qui en est fait, plaide également en faveur d'un renforcement de l'autorité de contrôle commune Schengen chargée de cette tâche.

La présidence britannique du premier semestre 1998 a particulièrement mis l'accent sur le thème de la citoyenneté européenne et de la transparence des travaux de l'Union. La question de la transparence de l'action européenne sur les sujets relevant du troisième pilier est donc d'actualité. Elle revêt toutefois une certaine spécificité.

Outre le culte du secret traditionnellement cultivé autour des affaires de police, certains estiment qu'une trop grande transparence sur ces dossiers pourrait nuire à leur efficacité. Votre Rapporteur ne peut que s'inscrire contre cette idée. Il semble au contraire des plus essentiels qu'une totale transparence soit observée dans un domaine où l'action publique prête

souvent à soupçons et où les dérives éventuelles portent atteinte aux libertés et droits fondamentaux.

Cependant, les modalités d'exercice d'une telle transparence doivent à l'évidence être aménagées de sorte qu'elle n'entache pas l'efficacité des actions : on ne va pas par exemple annoncer par voie de presse une opération "coup de poing" contre les trafiquants de drogue coordonnée entre les services de polices des divers Etats frontaliers concernés. On s'oriente vers une présentation des travaux réalisés plutôt que vers une couverture immédiate des actions débattues ou décidées (par exemple par la publicité des débats du Conseil JAI). Ce devrait en particulier être l'un des thèmes majeurs du Sommet de Tampere sous présidence finlandaise.

L'intégration dans Amsterdam doit permettre de contrebalancer l'approche trop policière de Schengen et d'éventuelles dérives par un renforcement du contrôle du Parlement européen tant sur les actes adoptés selon la procédure de codécision dans le premier pilier que sur les décisions cadres prises dans le troisième.

Il en va de même du contrôle juridictionnel – dont les modalités ont été décrites de manière précises dans le rapport précité de la Délégation pour l'Union européenne – qui sera effectué par la Cour de justice des Communautés européennes après l'entrée en vigueur du Traité.

On mesure à quel point cette double garantie – politique et juridictionnelle – est importante dans des matières touchant aux libertés et droits fondamentaux des personnes, traditionnellement du domaine de la loi nationale.

2) Des craintes à dissiper

Cette double garantie est d'autant plus essentielle que Schengen continue de susciter les craintes des associations de défense des droits de l'homme et des organisations non-gouvernementales.

Ces craintes se nourrissent parfois d'une méfiance instinctive a priori à l'égard de toute forme de coopération de police, voire de la police en général, d'un agacement et d'une inquiétude liés au manque d'information, mais aussi trop souvent de la connaissance de situations que l'on pourrait qualifier d'absurdes si elles n'étaient pas si tragiques.

Votre Rapporteur a été particulièrement sensible à l'argumentation selon laquelle certaines décisions judiciaires ne souhaitant pas infliger une peine trop lourde prononçaient à l'encontre d'un étranger une condamnation en apparence plus légère mais conduisant en fait à son

signalement dans le SIS et lui interdisant donc l'accès ultérieur au territoire Schengen. L'information et la formation des magistrats sur ce type de problèmes devraient être systématisées.

De même, on ne peut que prêter attention à l'argumentation développée sur la difficulté d'obtenir le retrait d'un signalement et son effacement complet du SIS, y compris en cas de peines légères ou intervenues voici plusieurs années, mais aussi dans quelques rares cas d'erreurs manifestes (confusion sur la personne signalée par exemple).

Enfin, cette réticence à l'égard de Schengen s'explique par le sentiment répandu que l'orientation de cette coopération est monolithiquement tournée vers la dimension répressive de la circulation des personnes.

Votre Rapporteur ne partage pas cette opinion : la totale liberté de circulation dans la majeure partie de l'Europe est une avancée concrète, réelle à mettre au crédit de la coopération instituée dans le cadre de Schengen. Il est d'ailleurs significatif que le dossier de la libre circulation soit pour l'essentiel géré par la direction générale de la Commission en charge du marché intérieur.

Il n'en demeure pas moins que Schengen tient insuffisamment compte de la nécessaire perception globale du concept de sécurité. Ce n'est pas offrir un sentiment de sécurité aux citoyens que de transformer l'espace de libre circulation européen en forteresse inexpugnable. Le complexe de Massada ne favorise guère l'émergence du sentiment de sécurité. Fermer les frontières ne revient-il pas à nier l'existence de difficultés dans le monde qui nous entoure et à nous exposer à une manifestation ultérieure plus violente de ses difficultés ?

De ce point de vue, le Traité d'Amsterdam offre la chance de sortir d'une approche essentiellement répressive, d'insérer la notion de sécurité dans une approche plus large, plus humaine, dans une véritable politique.

C - Schengen, une base pour une politique globale de sécurité de l'espace européen

Amsterdam devrait permettre de rendre la coopération Schengen moins "réactive", plus agissante et d'élargir l'approche des problèmes.

1) Une coopération trop tournée vers le court terme et la gestion des crises

La coopération Schengen a jusqu'à présent fonctionné sur le court terme et sur une approche purement défensive.

Une telle approche est désormais insuffisante comme le montrent bien les afflux brusques et massifs de populations aux frontières des Etats mettant en œuvre des politiques de régularisation des étrangers en situation irrégulière ou de ceux dont la législation sur l'asile est plus favorable que celle des partenaires.

Il existe un lien direct évident entre la dureté réelle ou supposée d'une politique d'immigration ou d'asile et les flux constatés aux frontières du pays qui la met en œuvre.

Par exemple, la situation originale du Royaume-Uni lui a permis de conserver une législation relative à l'asile nettement moins exigeante que celle pratiquée au sein de Schengen. L'un des effets est que le nombre des demandeurs d'asile a décuplé en une dizaine d'années. Le gouvernement britannique a donc décidé le 9 février dernier de présenter un projet de loi réformant le régime de l'asile. Comme la France l'a fait au tout début de la décennie, le Royaume-Uni a décidé de rendre la période comprise entre le dépôt de la demande d'asile et l'octroi ou le refus du statut moins "attractive", en substituant à une allocation en numéraire la remise de bons d'achats vestimentaires ou de nourriture. Il a également adopté des dispositions réduisant la période d'instruction des dossiers à deux mois, avec une seule possibilité d'appel de la décision rendue au terme de ce délai.

La leçon à tirer d'une telle situation est que la définition d'une politique de sécurité implique celle d'objectifs sur le long terme et d'actions de prévention. La coopération Schengen n'est pas à l'heure actuelle en mesure de prévoir les mouvements liés à la perception par les migrants d'une faiblesse dans son contrôle des frontières extérieures et surtout d'éviter que ces mouvements ne se produisent : elle ne peut que les juguler.

Il y a une prise de conscience manifeste de la nécessité de revoir l'approche des questions de sécurité.

A titre d'exemple, on peut citer la politique italienne en matière d'immigration et d'asile. L'Italie a modifié en février 1998 sa législation relative à l'immigration dans le sens d'un renforcement et d'une accélération des procédures d'expulsion des étrangers en situation irrégulière appréhendés sur son territoire. Mais ces mesures de maîtrise des flux migratoires s'inscrivent dans un cadre d'ensemble prévoyant notamment :

- des mesures visant à mieux intégrer les nouveaux immigrants entrant de façon régulière et les immigrés déjà installés régulièrement ;
- une politique de régularisation des immigrés en situation irrégulière ;
- une réforme de la législation relative à l'asile, prévoyant notamment la création d'un dispositif d'accueil provisoire destiné aux déboutés du droit d'asile dont le retour dans leur pays poserait de graves problèmes humanitaires ;
- la définition d'une politique migratoire dotée d'objectifs ;
- des actions à l'égard des pays d'origine des flux migratoires.

On peut également citer, parmi les tentatives d'inscrire les actions Schengen dans la durée, les plans d'action à l'égard des pays présentant un risque migratoire majeur dont le Conseil a passé commande. Ces plans d'action devraient comprendre, au-delà de l'analyse conjointe des causes d'afflux, des propositions de stratégie commune de développement des pays concernés, l'identification des besoins humanitaires, de même que des indications sur les conditions juridiques et matérielles (notamment en termes de sécurité) de retour des demandeurs d'asile ou immigrés.

2) Schengen, une contribution à la préparation de l'élargissement

Une vision prospective des questions de sécurité intérieure est particulièrement nécessaire dans la perspective de l'élargissement.

La réussite et le caractère exemplaire de Schengen offrent un socle de règles et de comportements particulièrement utile pour que l'élargissement ne conduise pas d'emblée à une baisse du niveau de sécurité de l'espace européen de libre circulation.

La coïncidence quasi-parfaite entre l'espace Schengen et le territoire de l'Union jointe à l'intégration des dispositions Schengen dans les traités constitutifs de l'Union entraîne une conséquence logique : l'opposabilité des dispositions Schengen à tout nouvel Etat adhérent à l'Union.

Il convient de noter la fermeté avec laquelle celle-ci est posée par le Traité d'Amsterdam, et plus précisément par le Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne dans son article 8 (4). Il n'est pas question pour les Etats candidats de négocier une clause d'exemption comparable à celle dont bénéficient le Royaume-Uni et l'Irlande. Schengen constitue pour eux une coopération renforcée à laquelle ils ne peuvent renoncer à participer. On ne peut que s'en réjouir.

La situation géographique particulière des îles anglo-britanniques ne rend pas leur exclusion de l'espace Schengen moins regrettable sur le plan des principes, mais elle la rend plus facile à gérer sur un plan pratique. Ni l'Irlande ni le Royaume-Uni ne constituent des plaques tournantes de l'immigration illégale ou trafic de drogue. Enfin, le traité leur offre la possibilité d'adopter les dispositions des accords de Schengen même s'ils n'en sont pas signataires. A contrario, la non-application par les PECO de tout ou partie des accords de Schengen créerait indéniablement une baisse du niveau de sécurité de l'espace européen.

L'économie générale des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, favorise donc l'élargissement progressif de cet espace sans en altérer la cohérence puisqu'il établit une stricte conditionnalité entre mesures relatives à la libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement destinés à maintenir le niveau de sécurité de l'espace ainsi élargi.

La France a été le plus ardent défenseur du lien ainsi établi par l'article 73 I du Traité d'Amsterdam. Ce lien passe notamment par l'existence de procédures d'adoption établissant un strict parallélisme entre les progrès de la libre circulation et ceux des mesures compensatrices les accompagnant.

Il s'agit là d'une reprise évidente de la méthode qui a fait le succès de la coopération Schengen, celle consistant à subordonner la décision de lever les contrôles aux frontières intérieures à la règle de l'unanimité après vérification que les conditions assurant la sécurité de la zone de libre circulation sont réunies. L'évaluation de la situation des Etats candidats a fait l'objet de nombreuses discussions pour savoir qui des Etats ou des instances communautaires procéderait à cette évaluation. La création d'une structure de vérification fédérant les divers acteurs a finalement été décidée.

La reprise de l'acquis par les Etats candidats ne devra pas être formelle, mais effective. Il ne s'agit pas d'adopter des législations parfaites mais inapplicables. Un soin particulier doit être porté à leur application sur le terrain. Une polémique juridique telle celle entourant la ventilation de l'acquis Schengen dans les différents piliers est certes importante, mais elle ne saurait occulter l'exigence essentielle : l'existence de frontières sûres.

L'obligation posée d'une reprise intégrale de l'acquis Schengen implique que les futurs adhérents se verront appliquer pour la levée des contrôles aux frontières les mêmes règles que celles applicables jusqu'à présent au sein de Schengen, c'est à dire notamment le recours à l'unanimité.

Le protocole relatif à Schengen annexé au Traité d'Amsterdam

garantit que l'élargissement ne se soldera pas par une remise en cause immédiate des avancées obtenues. La coopération Schengen n'est cependant pas à elle seule en mesure de répondre au défi créé par l'élargissement de l'Union européenne : il s'agira en effet d'assurer la sécurité d'un espace plus exposé à certaines menaces et donc de conforter la stabilité de l'environnement de l'Union européenne. Comment négliger par exemple l'intérêt qu'il y a dans la lutte contre la criminalité organisée, à aider au retour d'un Etat stable et de la prospérité en Russie et dans les pays qui l'entourent ?

Afin de favoriser la mise en place chez les candidats de structures efficaces et l'adoption de méthodes et comportements conformes aux normes Schengen, l'Union européenne s'est dotée d'instruments efficaces : à titre d'exemple, le programme PHARE finance dans la perspective de l'élargissement des programmes dits de jumelage destinés à renforcer les structures des futurs Etats membres de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures.

La France joue un rôle important dans cette préparation des PECO à l'élargissement de l'Union dans le domaine de la circulation des personnes. Elle est active dans la politique de jumelages. Le ministre de l'Intérieur a d'ailleurs tenu une réunion avec l'ensemble des attachés de police d'Europe le 15 juin 1998 sur ce thème. Toutefois, il importe qu'elle accentue encore ses efforts, à la fois sur un plan multilatéral en participant aux actions de l'Union et sur un plan bilatéral.

L'Union a noué avec les Etats candidats une coopération nourrie sur la question des contrôles aux frontières dans le cadre de la stratégie de préadhésion. Mais M. Kurt Schelker, secrétaire d'Etat du ministère allemand de l'Intérieur soulignait en septembre 1998 :

"...il ne suffit pas de créer une Europe élargie. (...) Il faut élaborer une stratégie commune assortie de mesures concrètes pour sécuriser les frontières extérieures et combattre efficacement la criminalité organisée, souvent liée à la demande du droit d'asile et à l'immigration clandestine".

Plusieurs des Etats candidats n'hésitent d'ailleurs pas à souligner l'existence chez eux de véritables problèmes, à se décrire comme de véritables "plaques tournantes" des maux précités. Le ministre roumain de l'Intérieur a par exemple reconnu lors du Conseil JAI de l'automne dernier que les forces de police roumaines étaient insuffisantes et que seule la coopération avec les pays voisins, la mise en commun des informations et des énergies étaient à même de permettre un contrôle efficace des frontières.

Il convient donc d'entamer dès à présent une réflexion sur les

modalités de levée des contrôles aux frontières communes avec les futurs nouveaux membres de l'Union européenne. Dans l'esprit de votre Rapporteur, un découplage durable, allant au-delà d'une période raisonnable de transition entre adhésion à l'Union et application des dispositions relatives à la libre circulation des personnes, n'est pas concevable à la fois sur un plan technique et politique : on ne peut avoir, s'agissant de l'une des libertés les plus fondamentales, celle d'aller et venir, une séparation de vingt à trente ans entre l'Est et l'Ouest de l'Europe sans faire des ressortissants de la première des citoyens européens de seconde zone.

La sécurité intérieure constitue donc peut-être le défi majeur de l'élargissement : il doit être relevé par l'élaboration d'une politique.

Schengen offrait des outils, la stratégie de préadhésion également. Ils ne sont que d'une utilité relative en l'absence de définition de politiques communes dotées d'objectifs. Il en va ainsi de l'élargissement comme de l'ensemble de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures.

3) La nécessaire harmonisation des politiques nationales d'immigration et d'asile

La libre circulation rend un peu vain tout exercice solitaire en la matière. Amsterdam offre heureusement la possibilité de faire émerger une véritable politique européenne en matière de libre circulation des personnes.

Le plan d'action pour un espace de liberté et de sécurité approuvé par le Conseil JAI du 3 décembre 1998 trace quelques pistes. Il définit deux ensembles de mesures prioritaires dans le domaine de la libre circulation des personnes.

Devraient ainsi être examinés dans les deux ans les thèmes suivants :

- évaluation des pays d'origine de l'immigration dans le but d'une approche intégrée par pays ;
- mise en œuvre d'Eurodac ;
- réduction de la durée des procédures en matière d'asile ;
- politique en matière de réadmission et de retour ;
- procédure et conditions de délivrance des visas, y compris l'instauration d'un visa uniforme ;
- instrument sur le statut juridique des immigrés légaux.

Devraient en outre être examinés dans les cinq ans :

- normes minimales pour l'octroi de statut de réfugié ;
- éloignement des personnes dont le permis de séjour a été refusé ;
- droit de libre circulation entre les Etats membres pour les immigrés légaux.

Votre Rapporteur appelle de ses vœux, pour des raisons d'efficacité et d'humanité, une telle évolution.

Pour des raisons d'humanité tout d'abord : maintenir des législations très différentes en matière d'asile et d'immigration conduit le pays au régime le plus libéral à assumer une part plus que proportionnelle de la charge de l'accueil des réfugiés. Dès lors, la diversité des législations ne peut qu'entraîner une surenchère au durcissement entre Etats ; celui-ci conduirait l'Europe à devenir la forteresse que les associations oeuvrant dans le secteur craignent depuis l'origine et que doit redouter tout défenseur des libertés.

Pour des raisons d'efficacité ensuite : il est absurde, dans un espace de libre circulation doté de règles communes pour le court séjour, de penser que le maintien de règles très différentes en matière de long séjour peut être durable. La réalité impose d'ailleurs un rapprochement des législations d'Etats confrontés à des difficultés comparables. Peut-on voir le fait du hasard dans la mise en place simultanée par plusieurs Etats européens d'opérations de régularisation des étrangers en situation irrégulière, tous selon la même méthode des critères ?

L'Union doit se doter d'une approche globale et harmonisée à l'égard des politiques d'immigration, s'inspirant par exemple de la méthode italienne ou française.

Le Parlement européen n'a d'ailleurs pas manqué de le rappeler lors de l'examen le 21 janvier dernier par sa commission des libertés publiques et des affaires intérieures du rapport de M. Klaus-Heiner Lehne sur le projet de convention relative aux règles d'admission des ressortissants de pays tiers dans les Etats membres. Cette convention prévoit des règles communes quant à l'admission initiale sur le territoire d'un Etat membre, que ce soit pour des raisons d'emploi, d'activité économique indépendante, d'études et de formation, d'activités non lucratives ou encore de regroupement familial. Elle prévoit ensuite des droits pour les résidents de longue durée, y compris en matière d'emploi dans un autre Etat de l'Union européenne.

L'harmonisation européenne des législations nationales sur le droit d'asile constitue également une nécessité impérieuse et une urgence.

Il n'est pas supportable que la communauté de valeurs que constitue l'Union admette en son sein des différences marquées dans le régime applicable aux demandeurs d'asile. Il n'est par ailleurs pas possible dans un espace de libre circulation tel qu'entend l'être l'Union de maintenir des exigences sensiblement différentes dans le traitement des demandeurs d'asile et d'espérer que ceux-ci n'useront pas du droit qui leur est ouvert de se déplacer d'un Etat membre à l'autre.

L'article K1 du Traité sur l'Union européenne stipulait déjà que l'asile constituait une question d'intérêt commun pour l'Union. Le Traité d'Amsterdam va plus loin puisqu'il prévoit l'adoption de "normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées" et de "mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil".

La Commission européenne, anticipant quelque peu sur l'entrée en vigueur du traité, a d'ailleurs transmis le 26 juin 1998 au Conseil deux projets d'action commune en ce sens sur lesquels la Délégation pour l'Union européenne de notre Assemblée a déjà eu l'occasion de s'exprimer.

Le premier de ces projets prévoit la mise en place à l'échelon communautaire d'un régime de protection temporaire des réfugiés, aux exigences plus souples que celles formulées par la Convention de Genève, tel qu'il en existe au niveau national dans certains des Etats membres. Le deuxième est le corollaire logique du premier : dès lors que tous les Etats acceptent le principe d'un accueil temporaire, il semble anormal que les plus exposés d'entre eux du fait de leur situation géographique doivent assumer une charge plus que proportionnelle.

Votre Rapporteur n'apprécie guère l'expression de "partage du fardeau", par trop négative, ; il n'en demeure pas moins qu'elle est fréquemment utilisée et qu'elle traduit bien les problèmes concrets rencontrés par ces Etats. Depuis le début de la désintégration de l'ex-Yougoslavie, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark, l'Italie et l'Autriche ont été mis à rude épreuve. Pour autant, le phénomène n'épargne personne : certes, le nombre de candidats à l'asile a augmenté de 105% entre 1997 et 1998 en Autriche, mais le Portugal a vu le flux croître dans le même temps de 37,6%. S'il y a accord sur les objectifs à atteindre, les Quinze ne parviennent cependant pas à s'entendre sur les moyens d'y parvenir : semble de plus en plus exclu un système dans lequel chaque Etat membre s'engagerait à accueillir un nombre de réfugiés selon une clef prédéterminée. Jean-Pierre Chevènement a notamment souligné le fait que "toute annonce chiffrée aura un effet d'appel." On s'oriente vers un système d'accueil volontaire accompagné d'une solidarité financière.

Il est cependant paradoxal que ce soit une Commission quasiment moribonde qui ait le 3 mars dernier proposé d'avancer sur la voie d'une politique européenne de l'asile, avant même l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

S'il est bien un apport de Schengen et de son caractère intergouvernemental à conserver, c'est le dynamisme des Etats. Schengen a montré qu'ils étaient capables de donner l'impulsion. Il importe qu'ils continuent de le faire au sein de l'Union européenne.

A ce titre, la France, tant par son attachement particulier au droit d'asile que par sa connaissance des phénomènes migratoires, a des idées à faire valoir, par exemple le co-développement et l'aide au retour (notions sur lesquelles d'autres pays travaillent : par exemple les Pays-Bas, l'Espagne et le Danemark) et un rôle particulier à jouer dans l'intérêt de tous.

CONCLUSION

Depuis la chute du Mur de Berlin, la construction européenne a changé de nature. Les valeurs qui guident les Européens de l'Union et motivent les pays candidats à l'élargissement se nomment désormais avancée de la démocratie, libertés fondamentales, droits de l'Homme et prééminence du droit en Europe.

Au marché commun, à l'Acte unique, à l'euro, monnaie unique, s'ajoutent aujourd'hui des perspectives nouvelles : politique étrangère et de sécurité commune, charte sociale, priorité à l'emploi. Et bien sûr Schengen, la libre circulation des personnes, l'organisation de la liberté et de la sécurité des citoyens européens.

Laboratoire de la citoyenneté, Schengen a besoin de jardiniers, de mécaniciens, de tisserands. La démocratie est un chantier permanent, jamais achevé. Schengen, c'est l'Europe concrète, un outil qu'il convient de perfectionner. Libre de frontières intérieures, l'Europe doit s'employer à développer l'interdépendance économique et politique, se doter d'une stratégie de coopération transfrontalière, encourager la mobilité des hommes et des biens culturels. Dès 1930, l'écrivain espagnol Ortega y Gasset traçait cette perspective : "A peine les nations d'Occident remplissent-elles leur contour actuel, que l'Europe surgit autour d'elles et sous elles, comme une toile de fond".

Comment conclure sur Schengen alors que l'intégration dans l'Union européenne offre tant de perspectives nouvelles à cette coopération déjà ancienne ?

Schengen a fait ses preuves. La coopération aux débuts si incertains a su résister aux préjugés, aux réticences bien naturelles de ceux qui devaient la mettre en œuvre et enfin aux formidables bouleversements de l'environnement européen. Elle doit cette résistance à son caractère pragmatique, au plus près des réalités du terrain.

La réussite de ce laboratoire a invité, malgré le peu d'enthousiasme de certains membres, à en exporter les méthodes et l'acquis dans le cadre plus large de l'Union.

Votre Rapporteur s'en réjouit, tout en souhaitant que les habitudes prises de travailler ensemble et l'esprit dans lequel les services collaborent restent les mêmes, en dépit du changement de cadre juridique, d'autant que des adaptations et des harmonisations des législations nationales s'avéreront indispensables dans les domaines concernés par le dispositif Schengen.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a procédé à l'examen du rapport de **M. François Loncle** sur le bilan et des perspectives des Accords de Schengen.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Pierre Brana s'est déclaré surpris que les contrôles des flux en provenance du Sud ne soient pas plus étroits.

M. Charles Ehrmann a estimé que les services de contrôle à la frontière franco-italienne étaient saturés et que les saisies de drogue avaient atteint un haut niveau. Que peut-on faire contre les Etats narco-trafiquants et l'emprise de la mafia sur le trafic de drogue ? Le développement des pays pauvres est la seule solution à terme.

M. Gilbert Le Bris a demandé quel était aujourd'hui, parmi les pays membres de l'espace Schengen, le maillon faible du dispositif de contrôle des frontières.

M. Guy Lengagne a rappelé que certains territoires du Nord de l'Europe avaient d'importantes ressources halieutiques et que, pour cette raison, ils ne faisaient pas partie de la Communauté européenne. Faut-il accepter qu'ils bénéficient des avantages de la Communauté, par le biais d'accords partiels, alors qu'ils en refusent les inconvénients ?

M. François Léotard a considéré que la question de la libre circulation des personnes était un sujet aussi important que celui de la monnaie unique. Il a posé une série de questions :

- Que sont devenus les 250 000 étrangers régularisés récemment par le gouvernement italien ?

- Quelle est la langue de Schengen ? Quels sont les efforts de formation linguistique entrepris en faveur des policiers ?

- Qu'en est-il de l'harmonisation des législations s'agissant de la garde à vue et de la rétention administrative ?

- Le SIS est-il respectueux des droits de la personne ? Les signalements font-ils référence aux appartenances ethniques et religieuses ?

- Quelle est la capacité d'action des policiers ayant la possibilité d'intervenir au-delà des frontières nationales dans un Etat Schengen ? Est-il

envisageable qu'ils puissent verbaliser sans l'assistance d'un policier de cet Etat ?

- Des policiers des autres Etats Schengen ont-ils assisté la police italienne lors de l'afflux des Kurdes ?

- Ne pourrait-on envisager de créer à l'étranger des consulats communs aux différents Etats parties aux accords de Schengen ?

Il a estimé en outre que seule une politique d'aide au développement du Maghreb était susceptible de mettre un terme aux phénomènes comme le franchissement illégal du détroit de Gibraltar.

M. Georges Sarre a tout d'abord fait observer que les douaniers français devaient parler français. Ayant compris de l'exposé du Rapporteur que la coopération Schengen ne fonctionnait pas, il a demandé si celui-ci disposait de statistiques permettant d'évaluer son efficacité. S'agissant de la proposition d'une CNIL européenne, il a souhaité savoir sur quelle base elle pourrait être édiflée. Enfin, il a demandé plus d'analyse et de réflexion quant à la proposition d'instituer des consulats communs. Il faut être euroréaliste et ne pas poursuivre des chimères. Il a néanmoins précisé qu'il approuvait les quatre conventions.

M. François Loncle, rapporteur, a répondu aux questions des commissaires.

Les différences relevées dans les modalités de contrôles aux frontières nord de la France traduisent une divergence d'approche fondamentale entre Etats-membres.

S'agissant des faiblesses du dispositif Schengen, géographiquement, le maillon le plus fragile est encore la Grèce. Bien qu'elle ait consenti des efforts considérables, la surveillance de ses frontières extérieures reste, du fait de sa géographie, difficile et retarde la mise en vigueur intégrale des accords sur son territoire. Quant aux progrès à apporter au fonctionnement de Schengen, la priorité doit aller au développement de contrôles mobiles réalisés par des équipes plurinationales.

Le Rapporteur s'est déclaré hostile à une Europe à la carte, il souhaite la réduction progressive des coopérations différenciées par lesquelles certains Etats cherchent à n'adopter que les avantages desdites coopérations tout en refusant les contraintes qui leur sont liées. Cependant, dans le cas d'espèce, pour l'Islande et la Norvège, il n'était pas possible de faire autrement.

En ce qui concerne l'Italie, elle est incontestablement une frontière sensible de l'espace Schengen du fait de la proximité des Balkans et donc de pays sources d'émigration (Kosovo, Albanie).

Les inquiétudes relatives aux droits de l'Homme sont légitimes : toute harmonisation européenne en la matière doit être opérée par le haut. Par exemple, la situation de certains centres de rétention est indigne. Cependant, le SIS ne constitue pas un danger en la matière et ne comporte pas d'information de nature discriminatoire.

Les inquiétudes manifestées sur l'efficacité de la coopération Schengen sont en revanche sans fondement. Schengen, en dépit de ses imperfections, est efficace, et notamment plus efficace que ce que les Etats faisaient isolément.

En application de l'article 145 du Règlement, *la Commission a décidé la publication du rapport d'information sur le bilan et les perspectives des accords de Schengen.*

Annexe 1
Liste des personnes entendues

? Premier ministre : Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)

- M. Michel PINAULDT, préfet, coordonnateur chargé du titre VI du traité de l'Union européenne

? Ministère de l'Intérieur

Délégation aux affaires internationales

- M. Thierry LE ROY, délégué

Direction centrale de la police judiciaire

- M. Gérard SEROUSSI, chef de la division, sous-direction des liaisons extérieures - division des relations internationales

Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins (DICCILEC)

- M. Jean-Louis OTTAVI, directeur

Direction des libertés publiques et des affaires juridiques

- M. Jean-Marie DELARUE, directeur

? Ministère des affaires étrangères

Direction générale des affaires européennes et économiques

- M. François SAINT-PAUL, sous-directeur des affaires communautaires internes

- M. Philippe MARTINET, rédacteur

Direction des Affaires juridiques

- Mme Kareen RISPAL-BELLANGER, sous-directeur du droit international économique et du droit communautaire

- M. Jacques LAPOUZADE, rédacteur

Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France

- M. Jean-Paul ANGELIER, chef du service des étrangers en France

? Ministère de la Défense

Direction générale de la gendarmerie

- M. le lieutenant-colonel Louis de la ROCHE de SAINT-ANDRÉ, chef du bureau de la coopération policière européenne et des affaires juridiques

? Groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI)

- Mme Hélène GACON, avocate

- Mme Claire RODIER

? Ambassade des Pays-Bas à Paris

- entretien avec l'Ambassadeur et Mme Stella RONNER, conseiller

? Ambassade de Belgique à Paris

- entretien avec l'Ambassadeur et Mme Bénédicte FRANKINET, conseiller

Annexe 2

Liste des déplacements

15 juin 1998 - Strasbourg

Entretien avec les responsables du C-SIS et visite du Centre

3 juillet 1998 - Nantes

- Entretien avec M. Jean-Michel BERRITE, chef du service central de l'Etat-civil de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des Affaires étrangères

- Entretien avec M. Jean-Paul ANGELIER, chef du service des étrangers en France à la même direction, et M. Daniel CHELET, chef du Bureau des Visas Algérie

2 juillet 1998 - Evreux

Entretien à la préfecture de l'Eure avec Mme Françoise BALAGUÉ, directrice de la réglementation, notamment en charge des questions relatives aux étrangers

8 juillet 1998 - Bruxelles - Lille

- Entretien avec M. Jacques RUMMELHARDT, ambassadeur de France auprès du Royaume de Belgique

- Entretien avec Mme Anita GRADIN, commissaire européen en charge des questions liées à l'immigration et aux affaires intérieures et judiciaires

- Entretien avec M. Jacques FRANQUET, préfet délégué pour la sécurité et pour la défense auprès du préfet du Nord

- Entretien avec M. Pierre de BOISSIEU, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

- Entretien avec M. Charles ELSSEN, directeur au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

- Entretien avec M. Thierry STOLL, directeur à la direction générale XV de la Commission européenne (Marché intérieur et services français)

- Entretien avec M. Adrian FORTESCUE, responsable de la Task Force "Titre VI du Traité" (coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures)

15 au 17 septembre 1998 - Grèce

- Entretien avec M. KESSEDJIAN, ambassadeur de France en Grèce
- Entretien avec M. ROMEIOS, ministre de l'ordre public
- Entretien avec M. SIFOUNAKIS, député de Lesbos
- Visite de l'aéroport international d'Athènes
- Visite du port de Patras, entretien avec les responsables de la capitainerie, des services des passeports et des douanes
- Entretien avec M. PERRAKIS, secrétaire général aux Affaires européennes

Annexe 3

Définitions

Au sens de la présente Convention, on entend par :

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

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

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

Etat tiers : tout Etat autre que les Parties contractantes ;

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

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

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

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

Transporteur : toute personne physique ou morale qui assure, à titre professionnel, le transport de personnes par voie aérienne, maritime ou terrestre ;

Titre de séjour : toute autorisation de quelque nature que ce soit délivrée par une Partie contractante donnant droit au séjour sur son territoire. N'entre pas dans cette définition l'admission temporaire au séjour sur le territoire d'une Partie contractante en vue du traitement d'une

demande d'asile ou d'une demande de titre de séjour ;

Demande d'asile : toute demande présentée par écrit, oralement ou autrement par un étranger à la frontière extérieure ou sur le territoire d'une Partie contractante en vue d'obtenir sa reconnaissance en qualité de réfugié conformément à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, telle qu'amendée par le Protocole de New York du 31 janvier 1967 et de bénéficier en cette qualité d'un droit au séjour ;

Demandeur d'asile : tout étranger qui a présenté une demande d'asile au sens de la présente Convention sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement ;

Traitement d'une demande d'asile : l'ensemble des procédures d'examen, de décision et des mesures prises en application de décisions définitives relatives à une demande d'asile, à l'exclusion de la détermination de la Partie contractante responsable du traitement de la demande d'asile en vertu des dispositions de la présente Convention.

Annexe 4

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.

Annexe 5

Article 2 (ex article B) du Traité sur l'Union européenne

L'Union se donne pour objectifs :

- de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité ;

- d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 17 ;

- de renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union ;

- de maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ;

- de maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer afin d'examiner dans quelle mesure les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité devraient être révisées en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes et institutions communautaires.

Les objectifs de l'Union sont atteints conformément aux dispositions du présent traité, dans les conditions et selon les rythmes qui y sont prévus, dans le respect du principe de subsidiarité tel qu'il est défini à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne.

Annexe 6

Article 35 (ex article K7) du Traité sur l'Union européenne

1. La Cour de Justice des Communautés européennes est compétente, sous réserve des conditions définies au présent article, 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.

2. Tout Etat membre peut, par une déclaration faite au moment de la signature du traité d'Amsterdam, ou à tout autre moment postérieur à ladite signature, accepter la compétence de la Cour de Justice pour statuer à titre préjudiciel dans les conditions définies au paragraphe 1.

3. Un Etat membre qui fait une déclaration au titre du paragraphe 2 indique que :

a) soit toute juridiction de cet Etat dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne a la faculté de demander à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur une question soulevée dans une affaire pendante devant elle et portant sur la validité ou l'interprétation d'un acte visé au paragraphe 1, lorsqu'elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement,

b) soit toute juridiction de cet Etat a la faculté de demander à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur une question soulevée dans une affaire pendante devant elle et portant sur la validité ou l'interprétation d'un acte visé au paragraphe 1, lorsqu'elle estime qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement.

4. Tout Etat membre, qu'il ait ou non fait une déclaration au titre du paragraphe 2, a le droit de présenter à la Cour des mémoires ou observations écrites dans les affaires dont elle est saisie en vertu du paragraphe 1.

5. La Cour de justice n'est pas compétente pour vérifier la validité ou la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un Etat membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

6. La Cour de justice est compétente pour contrôler la légalité

des décisions-cadres et des décisions lorsqu'un recours est formé par un Etat membre ou par la Commission pour incompétence, violation des formes substantielles, violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application, ou détournement de pouvoir. Les recours prévus au présent paragraphe doivent être formés dans un délai de deux mois à compter de la publication de l'acte.

7. La Cour de justice est compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres concernant l'interprétation ou l'application des actes adoptés au titre de l'article 34, paragraphe 2, dès lors que ce différend n'a pu être réglé au sein du Conseil dans les six mois qui ont suivi la saisine de celui-ci par l'un de ses membres. La Cour est également compétente pour statuer sur tout différend entre Etats membres et la Commission concernant l'interprétation ou l'application des conventions établies en vertu de l'article 34, paragraphe 2, point d).

Annexe 7

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

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES

NOTANT que les accords relatifs à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signés par certains des Etats membres de l'Union européenne à Schengen le 14 juin 1985 et le 19 juin 1990, ainsi que les accords connexes et les règles adoptées sur la base desdits accords, visent à renforcer l'intégration européenne et, en particulier, à permettre à l'Union européenne de devenir plus rapidement un espace de liberté, de sécurité et de justice ;

SOUHAITANT incorporer les accords et règles précités dans le cadre de l'Union européenne ;

CONFIRMANT que les dispositions de l'acquis de Schengen sont applicables uniquement si et dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit de l'Union européenne et de la Communauté ;

COMPTE TENU de la position particulière du Danemark ;

COMPTE TENU du fait que l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ne sont pas parties aux accords précités, qu'ils n'ont pas signés ; qu'il convient, toutefois, de prévoir la possibilité pour ces Etats membres de les accepter en tout ou en partie ;

RECONNAISSANT qu'il est nécessaire, en conséquence, de recourir aux dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne relatives à la coopération renforcée entre certains Etats membres et qu'il convient de ne recourir à ces dispositions qu'en dernier ressort ;

COMPTE TENU de la nécessité de maintenir des relations privilégiées avec la République d'Islande et le Royaume de Norvège, ces deux Etats ayant confirmé leur intention de souscrire aux dispositions susmentionnées, sur la base de l'accord signé à Luxembourg le 19 décembre 1996 ;

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne :

Article premier

Le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République portugaise, la République de Finlande et le Royaume de Suède, signataires des accords de Schengen, sont autorisés à instaurer entre eux une

coopération renforcée dans des domaines relevant du champ d'application desdits accords et dispositions connexes, tels qu'ils sont énumérés à l'annexe du présent protocole, ci-après dénommés "acquis de Schengen". Cette coopération est conduite 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.

Article 2

1. A compter de la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'acquis de Schengen, y compris les décisions du comité exécutif institué par les accords de Schengen qui ont été adoptées avant cette date, s'appliquent immédiatement aux treize Etats membres visés à l'article 1^{er}, sans préjudice du paragraphe 2 du présent article. A compter de cette date, le Conseil se substitue audit comité exécutif.

Le Conseil, statuant à l'unanimité des membres visés à l'article 1^{er}, prend toute mesure nécessaire à la mise en œuvre du présent paragraphe. Le Conseil, statuant à l'unanimité, détermine, conformément aux dispositions pertinentes des traités, la base juridique pour chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis de Schengen.

En ce qui concerne ces dispositions et décisions et conformément à la base juridique que le Conseil a déterminée, la Cour de Justice des Communautés européennes exerce les compétences qui lui sont conférées par les dispositions pertinentes applicables des traités. En tout état de cause, la Cour de justice n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure.

Aussi longtemps que les mesures visées ci-dessus n'ont pas été prises et sans préjudice de l'article 5, paragraphe 2, les dispositions ou décisions qui constituent l'acquis de Schengen sont considérées comme des actes fondés sur le titre VI du traité sur l'Union européenne.

2. Le paragraphe 1 s'applique aux Etats membres qui ont signé un protocole d'adhésion aux accords de Schengen à compter des dates fixées par le Conseil statuant à l'unanimité de ses membres visés à l'article 1^{er}, à moins que les conditions de l'adhésion de l'un de ces Etats à l'acquis de Schengen n'aient été remplies avant la date d'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

Article 3

A la suite de la détermination visée à l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, le Danemark conserve les mêmes droits et obligations à l'égard des autres signataires des accords de Schengen qu'avant ladite détermination en ce qui concerne les parties de l'acquis de Schengen qui sont considérées comme ayant une base juridique dans le titre III A (*titre IV CE*) du traité instituant la Communauté européenne.

En ce qui concerne les parties de l'acquis de Schengen qui sont considérées comme ayant une base juridique dans le titre VI du traité sur l'Union européenne, le Danemark conserve les mêmes droits et obligations que les autres signataires des accords de Schengen.

Article 4

L'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui n'ont pas souscrit à l'acquis de Schengen, peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis.

Le Conseil statue sur la demande à l'unanimité de ses membres visés à l'article 1^{er} et du représentant du gouvernement de l'Etat concerné.

Article 5

1. Les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen sont soumises aux dispositions pertinentes des traités.

Dans ce cadre, si l'Irlande ou le Royaume-Uni ou les deux n'ont pas, dans un délai raisonnable, notifié par écrit au président du Conseil qu'ils souhaitent participer, l'autorisation visée à l'article 5 A (*art. 11 CE*) du traité instituant la Communauté européenne ou à l'article K 12 (*art. 40 UE*) du traité sur l'Union européenne est réputée avoir été accordée aux Etats membres visés à l'article 1^{er} ainsi qu'à l'Irlande ou au Royaume-Uni si l'un ou l'autre souhaite participer aux domaines de coopération en question.

2. Les dispositions pertinentes des traités visées au paragraphe 1, premier alinéa, sont applicables, même si le Conseil n'a pas adopté les mesures visées à l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa.

Article 6

La République d'Islande et le Royaume de Norvège sont associés à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement sur la base de l'accord signé à Luxembourg le 19 décembre 1996. Des procédures appropriées sont prévues à cet effet dans le cadre d'un accord avec ces Etats, conclu par le Conseil statuant à l'unanimité des membres visés à l'article 1^{er}. Un tel accord doit comprendre des dispositions sur la contribution de l'Islande et de la Norvège à toute conséquence financière résultant de la mise en œuvre du présent protocole.

Un accord séparé est conclu avec l'Islande et la Norvège par le Conseil, statuant à l'unanimité, pour l'établissement des droits et obligations entre l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'une part, et l'Islande et la Norvège, d'autre part, dans les domaines de l'acquis de Schengen qui s'appliquent à ces Etats.

Article 7

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte les modalités d'intégration du Secrétariat de Schengen au Secrétariat général du Conseil.

Article 8

Aux fins des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux Etats membres à l'Union européenne, l'acquis de Schengen et les autres mesures prises par les institutions dans le champ d'application de celui-ci sont considérés comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les Etats candidats à l'adhésion.

N°1476. - RAPPORT D'INFORMATION de M. François LONCLE déposé en application de l'article 145 du Règlement par la *Commission des affaires étrangères* sur le bilan et les perspectives des accords de Schengen.

(1) Rapport n° 222 du 17 septembre 1997 sur le projet de loi autorisant la ratification des accords d'adhésion de la Grèce et de l'Autriche aux accords de Schengen

(2) voir note 1 page 7

(3) cf. annexe 4

(4) cf. annexe 7