

77.340.1 - CT/BN

Bruxelles, le 30 septembre 1992

**LE POINT SUR LA MISE EN OEUVRE
DE LA CONVENTION DE SCHENGEN**

(Résumé de mes entretiens avec M. Lieven Lenaerts, Secrétaire général adjoint de l'Union économique BENELUX et de l'organisation de Schengen, le 23 septembre 1992, et avec les fonctionnaires compétents au sein des Représentations permanentes d'Allemagne fédérale, de France et d'Italie auprès des Communautés européennes)

1. Introduction

La Communauté européenne s'est engagée en 1985 dans la mise en oeuvre d'un programme législatif ambitieux destiné à la réalisation du grand marché intérieur. La suppression des contrôles aux frontières intérieures - condition préalable à la liberté de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux - est un des problèmes que les Douze ont eu le plus de peine à résoudre.

En ce qui concerne l'abolition des contrôles pour les personnes physiques, ils ont à vrai dire pris dès le début un immense retard et il faut bien admettre qu'à ce jour le seul instrument concret bientôt prêt à être appliqué dans l'ensemble de la Communauté est la Convention de Dublin sur la détermination de l'Etat responsable pour l'examen des demandes d'asile.

Conscients des problèmes existants, un groupe de pays membres de la Communauté a voulu aller de l'avant plus rapidement.

C'est ainsi que la France, la RFA, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas conclurent le 14 juin 1985 à Schengen (Luxembourg) un Accord visant à supprimer graduellement les contrôles à leurs frontières communes. La création de l'"espace Schengen" devait instaurer un régime de libre circulation, valable pour toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité: ressortissants des Etats de Schengen, de la Communauté européenne ou des pays tiers. La Convention d'application de l'Accord de Schengen (ci-après Convention de Schengen), signée le 19 juin 1990, définit quant à elle les conditions d'application et les garanties qui permettront de mettre en oeuvre cette liberté de circuler dans l'"espace Schengen".



- 2 -

Aux cinq pays originaires concernés s'est ajoutée l'Italie le 17 novembre 1990 ainsi que l'Espagne et le Portugal le 25 juin 1991. La Grèce a obtenu le statut d'observateur en vue de l'adhésion.

Au vu des difficultés que rencontrent le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark pour abolir les contrôles aux frontières intérieures, il y a tout lieu de penser que la mise en oeuvre de l'article 8A du Traité de Rome, pour ce qui est du contrôle des personnes aux frontières intérieures, ne puisse, pendant longtemps, être effective qu'à Huit ou Neuf, dans le cadre de l'organisation de Schengen.

Mais quand le système prévu par la Convention de Schengen entrera-t-il en vigueur?

Différentes conditions doivent auparavant être remplies:

- a) Du point de vue formel d'abord, il faut que les cinq premiers Etats signataires de la Convention de 1990 l'aient ratifié (art. 139 al. 2);
- b) Du point de vue matériel ensuite, il faut que les contrôles aux frontières extérieures soient effectifs et que certaines questions pratiques aient été réglées, au moins dans les cinq Etats fondateurs (Déclaration commune figurant dans l'Acte final de Schengen), à savoir:
 - la mise en place d'un système d'information qui fonctionne,
 - l'existence de règles garantissant la protection des données, et
 - l'instauration d'un visa commun.

Examinons ces différentes conditions l'une après l'autre.

2. Le point sur les ratifications de la Convention de Schengen, du 19 juin 1990

L'entrée en vigueur de la Convention de Schengen devrait avoir lieu le 1er janvier 1993, en même temps que le grand marché intérieur prévu par l'Acte Unique de 1986. Il apparaît aujourd'hui que cet objectif politique ne sera pas atteint.

Pour que la Convention puisse entrer en vigueur, il faut que la Belgique, la RFA, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas l'aient ratifié. La ratification par les autres Etats signataires est bien entendu aussi importante, mais elle n'est pas déterminante pour le moment.

- 3 -

A la mi-septembre 1992, la situation est la suivante:

- La France et le Luxembourg ont ratifié la Convention.
- En Belgique, la procédure doit encore commencer: elle aura lieu en octobre et ne devrait, selon tous les avis recueillis, pas poser de problème.
- Aux Pays-Bas, la 2e Chambre du Parlement a déjà approuvé la ratification et la 1ère Chambre devrait faire de même au cours du mois d'octobre. Il ne devrait pas non plus y avoir de problème.
- En Allemagne, les choses sont nettement plus compliquées. Le débat sur la ratification de la Convention de Schengen est en effet lié à toute la problématique de la politique d'asile. L'article 16 ch. 2 de la Constitution allemande, qui reconnaît le droit d'asile à toutes les personnes persécutées pour des raisons politiques, est incompatible avec le système mis en place dans la Convention de Schengen et, au plan communautaire, dans la Convention de Dublin (qui fixe les critères déterminant l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée dans un Etat membre). Le gouvernement a donc proposé de modifier cet article constitutionnel, mais il y a beaucoup d'opposition et il sera difficile d'obtenir la majorité des 2/3 nécessaire.

Plusieurs dirigeants du SPD seraient apparemment prêts à accepter une modification de l'article 16 ch. 2. Une décision sera prise normalement lors d'un congrès extraordinaire convoqué pour le mois de novembre. Mon collègue allemand pense qu'il y a de bonnes chances pour que le SPD se rallie à la position du gouvernement, ce qui pourrait permettre ensuite - vers la fin de l'année ou plus vraisemblablement au début de l'année prochaine - la ratification de la Convention de Schengen par l'Allemagne.

Dans les autres Etats signataires, la situation est la suivante:

- L'Espagne et la Portugal ont déjà ratifié la Convention.
- Il est difficile de dire aujourd'hui ce qui se passera en Italie.
- Pour ce qui est de la Grèce, qui devrait pouvoir adhérer officiellement à la Convention au début du mois de novembre prochain (on parle du 6 novembre), une ratification par le Parlement semble déjà envisagée pour la fin de cette année.

- 4 -

En résumé, au plan formel, tout dépend de ce qui se passera en Allemagne. Si l'on se réfère aux prévisions de mon collègue allemand et à l'article 139 alinéa 2 de la Convention (entrée en vigueur au 1er jour du 2e mois qui suit le dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation), on peut penser que, du point de vue formel, la Convention pourrait entrer en vigueur en avril ou en mai 1993.

3. Les préparatifs concernant le Système d'Information Schengen (SIS)

La Convention a prévu (articles 92 à 119) l'instauration d'un fichier informatisé accessible aux différents Etats

signataires pour coordonner l'ensemble des actions et rendre plus efficace la coopération entre les services de police. Le système d'information automatisé, dit "système d'information Schengen" ou "SIS" comprendra un ordinateur central basé à Strasbourg (SIS Central ou C-SIS) et des extensions alimentées en données et établies dans chacun des Etats concernés (SIS nationaux ou N-SIS). Ce système concerne principalement les catégories de personnes suivantes:

- les étrangers devant faire l'objet d'un refus d'admission pour des raisons d'ordre public et de sécurité (par exemple à la suite d'une décision d'expulsion ou d'interdiction judiciaire du territoire),
- les personnes impliquées dans la grande criminalité et le trafic de stupéfiants ou d'armes,
- les personnes disparues, les mineurs en fuite, les objets recherchés (véhicules, armes, documents d'identité, etc.),
- les personnes recherchées dans le cadre d'une procédure judiciaire (extradition, témoins, etc.).

Le SIS central ne disposera d'aucune autonomie par rapport aux Etats membres de l'organisation. Il ne vise qu'à mettre en commun certains signalements existants dans les systèmes informatiques nationaux, avec l'indication de la conduite à avoir en présence de la personne ou de l'objet signalés.

Du point de vue pratique, il faut évidemment que les SIS nationaux et le SIS central soient opérationnels pour que le système mis en place par la Convention de Schengen puisse entrer en vigueur. A ce propos, mes interlocuteurs se sont

tous montrés très confiants. Les experts travaillent actuellement d'arrache-pied pour que les SIS nationaux des cinq pays fondateurs soient prêts pour la fin de l'année, ou au plus tard pour le 1er avril 1993. Les premiers tests auront lieu cet automne.

4. Les règles garantissant la protection des données

La Convention prévoit (articles 102 à 118) un système de protection des données à caractère personnel de façon à garantir que les renseignements fournis par un Etat à ses partenaires bénéficieront dans ces pays d'une protection au moins équivalente à celle prévue par sa législation nationale.

L'Etat qui introduit un signalement dans le SIS sera responsable de son exactitude, de son actualité et de sa licéité. Lui seul pourra modifier ou effacer les données qu'il aura introduites. Des règles sont également prévues pour éviter que les données soient conservées au-delà du temps nécessaire à leur utilisation.

En matière de protection de la vie privée, la Convention consacre le droit, pour toute personne, d'accéder aux données le concernant et de faire rectifier les données éventuellement entachées d'erreur de droit ou de fait. Avant l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen, chaque Etat doit prendre les dispositions nationales nécessaires pour réaliser un niveau de protection des données au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981. C'est le cas de la Belgique, qui n'a jusqu'à présent jamais légiféré en cette matière et qui a dû de ce fait déposer un projet de loi. La Chambre des députés l'a accepté en juillet dernier et le Sénat devrait faire de même au mois d'octobre, ou au plus tard en novembre.

5. Le visa européen

En adhérant à la Convention de Schengen, les Etats concernés se sont engagés à mener rapidement une politique commune, qui tende à l'harmonisation, en ce qui concerne le régime des visas pour les séjours de courte durée (art. 9 de la Convention).

Il s'agit d'abord, bien entendu, d'instituer un visa uniforme pour le territoire de l'ensemble des Parties contractantes, valable pour les séjours de courte durée (la délivrance des visas pour les séjours de plus de trois mois demeure de la compétence exclusive des Etats).

- 6 -

Les préparatifs de ce visa vont bon train. Le prototype du futur visa européen a été soumis à la mi-septembre au Groupe central de Schengen. Il s'agira d'une vignette adhésive ressemblant à une grande carte de crédit, comportant un kinégramme. On remarquera avec intérêt que c'est la société suisse Landis et Gyr qui devrait être chargée de la réalisation de ces vignettes, étant, d'après M. Lenaerts, la seule capable de produire les kinégrammes (images tridimensionnelles apparaissant en tant que telles lorsqu'on imprime un mouvement de rotation à la surface sur laquelle elles sont apposées) que l'organisation de Schengen souhaite utiliser pour lutter contre les falsifications.

Dans un premier temps, seuls les pays signataires de la Convention de Schengen introduiront ce nouveau visa commun, mais l'aspect physique du visa (d'après mon collègue français, le mot "Schengen" ne figurera pas sur la vignette) préfigure son extension à l'ensemble des pays membres de la CE, prévue d'ailleurs dans le projet de Convention sur le franchissement des frontières extérieures et par le Traité de Maastricht (nouvel art. 100 C).

Une politique commune en matière de visas implique également l'établissement d'une liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation du visa pour entrer dans les Etats membres de l'organisation de Schengen. Une telle liste existe déjà et la Suisse en tient compte dans la mise en oeuvre de sa propre politique en matière de visas (voir par exemple le communiqué du Conseil fédéral du 15 juin 1992).

Les experts des pays concernés sont, enfin, en train de mettre au point le texte des Instructions communes aux consulats et ambassades, qui poseront les règles à suivre pour l'attribution des visas.

D'après mes interlocuteurs, ces divers éléments de la politique commune en matière de visas devraient tous être opérationnels au début de l'année prochaine.

6. La mise en place de contrôles effectifs aux frontières extérieures

Comme on le sait, l'approbation du projet de Convention relative au franchissement des frontières extérieures des Etats membres de la Communauté est bloquée par le différend entre le Royaume-Uni et l'Espagne concernant Gibraltar.

Les travaux avancent par contre à grands pas dans le cadre de l'organisation de Schengen. Les Etats concernés ont mis au point un Manuel commun à l'attention des polices des

- 7 -

frontières concernant les modalités des contrôles effectués aux frontières extérieures. Ce document, terminé il y a peu de temps, est actuellement à l'étude dans les pays membres de l'organisation de Schengen pour examen et corrections. La version définitive devrait être prête au mois de novembre. Il ne nous sera pas possible d'en connaître la teneur avant.

7. Relation de l'organisation de Schengen avec les pays tiers et la Suisse en particulier

La Convention d'application de l'Accord de Schengen n'est pas ouverte aux pays non membres de la Communauté européenne.

Une collaboration, au moins sous la forme d'échanges d'informations, n'est par contre pas exclue.

Les pays membres de l'organisation de Schengen sont bien conscients de l'intérêt réciproque qu'il y a pour eux et pour certains pays tiers, comme la Suisse dont la presque totalité des frontières correspond aux frontières extérieures de l'organisation de Schengen, à développer une telle collaboration.

C'est la raison pour laquelle les deux réunions d'information organisées le 18 novembre 1991 et le 12 février 1992 ont également été jugées utiles du côté du Groupe Central de Schengen. D'après M. Lenaerts, le Secrétaire général adjoint de l'organisation de Schengen, une nouvelle réunion de ce genre devrait pouvoir avoir lieu avant la fin de cette année (en novembre probablement), malgré les réticences de la présidence espagnole (dus apparemment à une énorme charge de travail du Président en exercice, M. Javier Elorza). M. Lenaerts m'a demandé de reprendre contact avec lui vers la fin du mois d'octobre avec déjà quelques idées de questions concrètes qui pourraient être inscrites à l'ordre du jour de cette réunion. Je prie donc les services concernés à Berne de réfléchir d'ores et déjà aux questions qu'ils souhaiteraient voir évoquées et de nous les communiquer d'ici au 20 octobre 1992.

Comme convenu avec M. Robert Eugster, de l'Office fédéral des étrangers, j'ai expressément dit à mes interlocuteurs (et en particulier à mes collègues allemand et italien) que nous préférierions avoir une réunion séparée avec le Groupe Central de Schengen (sous-entendu: pas en même temps que les Autrichiens). Il faut néanmoins s'attendre à ce que le Groupe Central propose une réunion conjointe avec les Etats tiers intéressés.

8. Remarques finales

Les dispositions prévues dans la Convention de Schengen forment un concept global. Dès le début, les travaux de l'organisation de Schengen visaient la suppression totale des contrôles des personnes aux frontières intérieures et l'instauration des mesures de compensation nécessaires à cet effet.

En revanche, les Douze ont toujours estimé jusqu'à maintenant que la suppression définitive des contrôles aux frontières intérieures ne pourrait intervenir qu'après la conclusion de conventions distinctes pour chaque matière (asile, frontières extérieures, armes, drogues, etc.)

Il est évidemment difficile de savoir quel système est le meilleur, mais il y a tout lieu de penser que la Convention de Schengen sera le précurseur et le modèle d'une réglementation applicable un jour dans l'ensemble des pays membres des Communautés européennes.

Même si le Traité de Maastricht, qui consacre tout son Titre VI à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, entre en vigueur l'année prochaine, l'organisation de Schengen pourra certainement continuer à se développer, sauf dans le domaine de l'asile (articles 28 à 38 de la Convention). Les pays de Schengen pourront non seulement mettre leurs connaissances et expériences à la disposition des Douze, mais ils disposeront aussi d'une majorité adéquate leur permettant de forcer les Douze à avancer dès que ces derniers auront désigné à l'unanimité un domaine d'action comme étant d'intérêt communautaire.

Aussi longtemps que le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark refuseront de supprimer le contrôle des personnes aux frontières intérieures, Schengen gardera une avance quantitative considérable et, par là même, sa raison d'être.


B. de Cerjat

E 2. OKT. 1992

774.0.2/3.5

MISSION SUISSE AUPRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

B R U X E L L E S

Fiche de transmission: communication

date: 1er octobre 1992

notre réf.: 77.340.1 - CT/BN

auteur: B. de Cerjat

objet: **Mise en oeuvre de la Convention de Schengen**

AMTSEXEMPLAR / EXEMPL. OFFICIEL

Bitte zurück an Dok. / Retour à la doc. s.v.p.

destinataire: DFAE/DFEP, Bureau de l'intégration

copies à:

- DFAE, Division politique I
- DFAE, Coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés
- DFAE, Direction du droit international public
- DFJP, Office fédéral de la justice
- DFJP, Office fédéral des étrangers
- DFJP, Office fédéral de la police
- DFJP, Ministère public de la Confédération
- DFJP, Office fédéral des réfugiés
- DFF, Direction générale des douanes
- Ambassades de Suisse à: Athènes, Bonn, Bruxelles, Copenhague, Dublin, La Haye, Lisbonne, Londres, Luxembourg, Madrid, Paris, Rome et Vienne

La Convention de Schengen relative à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes est étroitement liée à la mise en oeuvre du grand marché intérieur prévu par l'Acte unique européen de 1986, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1er janvier 1993.

Il nous a donc paru utile de faire le point sur les travaux préparatoires qui ont lieu actuellement dans le cadre de l'organisation de Schengen.

Dans ce contexte, je vous invite à prendre connaissance du rapport ci-joint élaboré par B. de Cerjat sur la base des contacts qu'il a eus récemment avec le Secrétaire général adjoint du BENELUX et de l'organisation de Schengen, et avec quelques représentants d'Etats membres de cette organisation.

Le Chef-adjoint de la Mission suisse

M.-A. Salamin

annexe: ./.