71

SCHENGEN

FR

Comité exécutif

Berlin, le 27 juin 1994
SCH/Com-ex (94) décl. 8, corr.

DECLARATION DU COMITE EXECUTIF RELATIVE A DES MESURES DESTINEES A POURSUIVRE L'AMELIORATION DE LA SECURITE DES FRONTIERES EXTERIEURES

Le 14 décembre 1993, le Comité exécutif a décidé que toutes les conditions juridiques et politiques préalables à la mise en vigueur de la Convention d'application de Schengen, y compris "la condition préalable relative aux frontières extérieures, sont considérées comme remplies" (doc. SCH/Com-ex (93) décl 15 déf.); un Système d'information Schengen (SIS) apte au fonctionnement constitue toutefois la dernière condition devant encore être réalisée en vue de la suppression des contrôles aux frontières intérieures (Communiqué final de la réunion tenue le 14 décembre 1993 à Paris).

Parallèlement, lors de sa réunion du 14 décembre 1993 qui s'est tenue à Paris, le Comité exécutif a chargé les Etats Schengen de "donner une nouvelle impulsion à la coopération entre les services chargés des contrôles aux frontières extérieures afin que celle-ci soit intensifiée et approfondie" (SCH/Com-ex (93) décl. 15 déf.).

A cette fin et compte tenu de la pression migratoire croissante et du développement préoccupant de la criminalité transfrontalière, le Comité exécutif adopte la déclaration ci-dessous qui prévoit l'amélioration de la protection des frontières extérieures par les mesures suivantes, sans affecter la circulation des personnes:

1. Les Parties contractantes s'efforceront, dans le cadre des concertations sur le Centre d'information, de recherche et d'échange en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), de faire en sorte que le CIREFI soit conçu comme un instrument d'information actif répondant aux intérêts opérationnels des Etats Schengen, et qu'il évolue en ce sens.

2. Dans le contexte de la coopération visée au titre VI du Traité sur l'Union européenne, les Parties contractantes favoriseront la conclusion d'une Convention sur le Système d'Information européen qui soit compatible avec les dispositions relatives au SIS contenues dans la Convention d'application de Schengen.

3. Elles détacheront, dans le cadre d'accords bilatéraux, des fonctionnaires de liaison auprès des autorités centrales de la police frontalière des Parties contractantes et/ou auprès des points de passage frontaliers importants situés aux frontières extérieures, dans la mesure où elles le jugent opportun.

4. Les Parties contractantes renforceront la lutte contre l'aide à l'immigration clandestine et

   - s'efforceront de faire en sorte que tous les Etats participants mettent en pratique les recommandations des conférences tenues à Berlin et Budapest en octobre 1991 et en février 1993, et créent notamment un cadre répressif efficace prévoyant la possibilité de confisquer les produits du crime;

   - elles s'efforceront, à la lumière de l'article 27 de la Convention d'application de Schengen et par la conclusion d'accords bilatéraux avec des Etats tiers limitrophes, d'intégrer dans les textes juridiques des sanctions à l'encontre de l'introduction d'immigrants clandestins dans l'autre Etat également. A un stade ultérieur, elles s'efforceront de conclure des accords multilatéraux en la matière.

5. Elles vérifieront de manière efficace si les transporteurs respectent les obligations qui leur sont imposées en vertu de conventions internationales (annexe 9 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, Convention visant à faciliter le trafic maritime international) et de dispositions nationales, et selon lesquelles ils ne peuvent transporter, sous peine de sanctions, que des passagers munis des documents d'entrée requis pour le pays de destination.

6. Elles proposeront à l'Organisation Maritime internationale (OMI) la création d'une association avec les compagnies de transport maritime, comparable au groupe de travail *Control authority working group* (CAWG) au sein duquel sont représentées les autorités nationales compétentes en matière de contrôle de frontière et d'immigration ainsi que l'IATA (Association Internationale du Transport aérien) et favoriseront la création d'une telle association.

7. Elles exploreront les possibilités d'une communication directe avec les compagnies de transport maritime et tâcheront, dans la mesure du possible, de dégager des solutions concertées.

SCH/Com-ex (94) décl. 8
Annexe

MBR/NC

S C H E N G E N

FR

Groupe de travail I
Sous-groupe "Frontières"

Bruxelles, le 7 juin 1994
SCH/I-front (94) 4, 6e rév.
Traduction: Orig. DE

Protection des frontières extérieures

Sous la Présidence française, les contrôles aux frontières extérieures des Etats Schengen ont pu être renforcés sur le plan des effectifs et des moyens techniques de sorte qu'en la matière, les exigences de la Convention d'application sont remplies, comme l'a confirmé le Comité exécutif lors de sa réunion du 14 décembre 1993 (Doc. SCH/Com-ex (93) décl. 7).

Dans une seconde phase, des mesures supplémentaires sont prévues afin de parfaire le dispositif de protection des frontières extérieures sans pour autant entraver de façon inacceptable la circulation des personnes.

Les mesures suivantes sont prévues dans la perspective de cet objectif :

- Poursuite de l'amélioration de la coopération opérationnelle entre les services de la police des frontières
- Renforcement de l'arsenal de lutte contre les réseaux d'immigration clandestine
- Mesures visant à harmoniser l'approche à l'égard des transporteurs
- Aménagement des contrôles en vue d'accélérer le trafic transfrontière

1. Poursuite de l'amélioration de la coopération opérationnelle entre les services de la police des frontières

Plusieurs articles de la Convention d'application de Schengen, par exemple les articles 7, 39, 46, 92 et suivants, traitent de l'échange d'informations en distinguant plusieurs catégories et voies de transmission. Chaque élément isolé ne répond qu'à des besoins partiels. Ainsi, dans les cas visés à l'article 46, paragraphe 1, l'échange d'information n'a lieu que sur le plan bilatéral. Il en va de même en ce qui concerne l'information mutuelle des Parties contractantes par le biais de fonctionnaires de liaison. Le Système d'information Schengen constitue pour l'essentiel un outil de recherche passif, dont l'utilité se révèle seulement lors d'une consultation ciblée du stock de données.

Ce qui fait défaut, c'est un instrument d'information actif et multilatéral fournissant à tous les Etats Schengen des messages opérationnels actuels et leur permettant ainsi de réagir selon des critères uniformes.

1.1 La création d'un instrument de ce type a déjà été décidée au niveau des Douze : il s'agit du Centre d'information, de recherche et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), dont la réalisation est en cours. S'il apparaît peu opportun de créer une institution parallèle dans le contexte Schengen, il est toutefois recommandé de faire progresser la réalisation du CIREFI en fonction des objectifs que les Etats Schengen estiment nécessaires. Concrètement, cela signifie que le CIREFI - sans préjudice des compétences d'EUROPOL - devient un centre répondant à des intérêts opérationnels et que sa vocation de banque de données purement statistique passerait au second plan. A cet effet, les Etats Schengen devraient défendre, au niveau du Sous-groupe compétent de l'Union européenne, une position concertée.

1.2 Le réseau des fonctionnaires de liaison est encore incomplet. Devant l'importance de ce moyen de communication, il est essentiel de mettre en application le projet de déclaration adopté par le Comité exécutif (Doc. SCH/Com-ex (93) décl. 6) le 14 décembre 1993, visant principalement à détacher des fonctionnaires de liaison aux frontières extérieures.

1.3 La coopération des autorités de contrôle frontalier doit englober l'échange d'informations opérationnelles sur les filières d'immigration clandestine ainsi que sur les documents falsifiés.

Les Parties contractantes mettront tout en oeuvre pour favoriser l'échange de fonctionnaires de liaison et informeront leurs partenaires sur les accords bilatéraux conclus à ce sujet.

2. Renforcement de l'arsenal de lutte contre les réseaux d'immigration clandestine

Si des contrôles efficaces aux frontières extérieures permettent d'endiguer l'immigration clandestine, celle-ci n'en est pas pour autant supprimée. C'est pourquoi il y a lieu d'épuiser toutes les possibilités permettant de résoudre ce problème à la source. Parmi les principaux facteurs à l'origine de l'immigration figurent notamment les filières organisées qui non seulement accompagnent les flux d'immigration mais les suscitent de façon massive. Couper court aux activités de ces filières permettra de réduire de façon significative le nombre d'immigrés clandestins.

2.1 Les possibilités offertes par le droit pénal sont l'un des principaux éléments de l'arsenal de lutte contre les filières organisées. L'introduction au Code pénal d'une série de faits punissables spécifiques, susceptibles d'entraîner une sanction pénale importante, doit avoir pour but de souligner que le délit consistant à introduire illégalement des personnes sur le territoire d'un Etat, qui est dans la plupart des cas un délit qualifié, fait partie de la criminalité organisée grave. En outre, les dispositions permettant au juge d'ordonner la confiscation élargie des profits issus de ces activités ont un effet dissuasif certain car de telles mesures visent les motivations des organisations de passeurs.

Etant donné que les filières opèrent sur l'ensemble du continent européen, ce niveau élevé de sanctions doit être appliqué sur l'ensemble de ce territoire. Les Etats de l'Europe occidentale devraient déjà disposer d'un tel niveau. Les Etats de l'Europe centrale et orientale ont en partie remédié aux lacunes dans ce domaine ou préparent actuellement des bases juridiques correspondantes en s'inspirant des recommandations pertinentes des Conférences de Berlin des 30 et 31 octobre 1991 et de Budapest des 15 et 16 février 1993.

Dans le cadre du suivi de la Conférence de Budapest, les Etats Schengen mettront tout en oeuvre pour que précisément les décisions arrêtées dans ce domaine soient réalisées rapidement.

Les Parties contractantes ont l'intention de procéder de façon concertée à l'égard des pays d'où sont acheminés les immigrés clandestins.

2.2 Le recours aux possibilités offertes par le droit pénal est sans effet lorsque les passeurs opèrent depuis le territoire d'un pays étranger, comme cela arrive régulièrement. En effet, chaque Etat sanctionne uniquement l'introduction clandestine de personnes sur son propre territoire, ce qui engendre une situation peu satisfaisante : ce sont précisément les responsables des filières qui évitent de se rendre sur le territoire de l'Etat visé par leurs activités et ne peuvent donc être ni arrêtés ni poursuivis dans cet Etat alors qu'ils ne peuvent pas davantage être sanctionnés dans l'Etat où ils séjournent. Dans ces conditions, ils peuvent impunément se replier sur un autre pays de leur choix et se soustraire ainsi à toute sanction.

Une solution consisterait à considérer que l'émigration clandestine est également un fait punissable. Apparemment, pour différentes raisons, les Etats ne veulent pas s'engager sur cette voie. Dans ce contexte, l'article 27 de la Convention d'application de Schengen constitue une alternative.

La politique des Etats Schengen devrait par conséquent être la suivante: conclure des accords dans le but d'intégrer dans les textes juridiques des sanctions à l'encontre de l'introduction d'immigrants clandestins dans l'autre Etat également; ces accord seront conclus dans un premier temps avec les Etats tiers limitrophes, dans la mesure du possible, et dans un deuxième temps au niveau multilatéral.

3. Mesures visant à harmoniser l'approche à l'égard des transporteurs

Les transporteurs ont un rôle important en ce qui concerne la protection des frontières. Ils doivent vérifier, aux points de départ, que les voyageurs sont en possession des documents prescrits. En effet, conformément aux dispositions internationales (pour les transporteurs aériens il s'agit par exemple des dispositions de l'annexe 9 de la Convention sur l'aviation civile internationale) et sur la base de dispositions nationales, adoptées en application de l'article 26 de la Convention d'application de Schengen, ils ne peuvent transporter que des passagers en possession des documents permettant le franchissement de la frontière du pays de destination. Le non-respect de cette obligation donne lieu à des sanctions extrêmement sévères.

Dans ce domaine, des mesures, même draconiennes, sont peu efficaces si elles sont prises isolément par quelques Etats. En effet, il suffit que les passeurs modifient les itinéraires : au lieu de réserver un vol pour un pays Schengen, ils réservent par exemple un vol pour un pays d'Europe centrale et d'Europe orientale où d'autres centres se chargent d'organiser la poursuite du voyage. Le modus operandi est identique en ce qui concerne le transport maritime.

De toute évidence, lorsque les recommandations adoptées dans ce domaine par la Conférence de Budapest sont appliquées, elle le sont souvent de façon timide.

C'est pourquoi les Etats Schengen devraient insister en bloc pour qu'un niveau de sanction uniforme soit appliqué au moins à l'échelle européenne.

Pour pouvoir formuler une telle exigence de façon convaincante et crédible, il faut tout d'abord faire en sorte que les transporteurs qui ne respectent pas les règles internationales soient traités de manière identique au sein même du groupe Schengen.

A cet effet les mesures suivantes sont à envisager :

- Il est notamment recommandé que les Etats Schengen ne faisant pas encore partie du Groupe de travail *Control Authority Working Group (CAWG)* au sein duquel sont représentées les autorités nationales en matière de contrôle de frontière et d'immigration et l'IATA (*International Air Transport Association)* adhèrent également ce groupe de travail. Rejoindre ce groupe revient principalement à participer à une coopération internationale permettant notamment d'agir de façon concertée face à des compagnies aériennes qui ne respectent pas leurs obligations.

- En outre, chaque Etat Schengen pourrait envoyer des instructeurs aux séances d'information organisées par l'IATA-CAWG dans le monde entier et qui se basent sur un manuel d'instruction et un matériel didactique détaillé.

  Ces instructeurs pourront à leur tour diffuser dans leur pays les informations récoltées lors de ces séances et faire en sorte que les règles de l'IATA soient appliquées sur tout le territoire des Etats Schengen.

- Une autre mesure consiste à créer une enceinte de concertation, sous la forme par exemple d'un sous-groupe de travail ou d'un groupe "ad hoc", qui permette aux instances compétentes en matière de lutte contre l'immigration illégale par voies aérienne et maritime et aux fonctionnaires des Parties contractantes Schengen de se rencontrer afin de définir les approches pratiques et d'élaborer un catalogue de mesures, par exemple concernant des méthodes permettant de constater les transports illégaux par des procédures spéciales de contrôle et de définition, les modalités de la coopération avec les transporteurs, le rapprochement ou l'harmonisation du niveau des sanctions.

- A ce jour l'Organisation maritime internationale (*International Maritime Organisation (IMO)* ne dispose pas encore d'un groupe de travail correspondant au CAWG/IATA.

  Les Etats Schengen ont l'intention de prendre l'initiative afin que les tâches équivalentes à celles qui sont du ressort du CAWG/IATA, soient confiées à un groupe de travail de ce type dans le cadre de l'IMO, si possible à un comité déjà existant, par exemple le *Facilitation Committee*.

  Parallèlement, il faut également exploiter de nouveaux moyens pour assurer la communication directe entre les Parties contractantes et les compagnies de transport maritime.

4. Améliorer les procédures de contrôle des voyageurs lors du franchissement des frontières extérieures terrestres

Les essais effectués aux frontières extérieures par la police des frontières ont montré que la réalisation de contrôles répondant aux dispositions Schengen pourrait provoquer, au moins aux points de passage très fréquentés, d'importantes files de véhicules et de longs délais d'attente. Cette situation difficile à maîtriser, provoquée par un afflux massif entraînant une véritable pression sur le déroulement des contrôles, ne préjudicierait pas uniquement au franchissement de la frontière, mais également à la qualité des contrôles des personnes. Afin d'éviter que les frontières extérieures du territoire Schengen se transforment en obstacle au trafic international des voyageurs et que la sécurité à la frontière soit compromise, il faut rechercher des solutions permettant d'améliorer les procédures de contrôle.

Le premier Accord de Schengen du 14 juin 1985 prévoit certains mécanismes qui peuvent être appliqués mutatis mutandis aux contrôles aux frontières extérieures.

- une variante qui s'est avérée judicieuse selon les expériences dont on dispose jusqu'à présent est la création de positions de contrôle communes aux points de passages regroupés, l'objectif de cette mesure consistant à n'effectuer les contrôles qu'à un seul point d'arrêt.

- En outre, un effet de désengorgement important est obtenu si les contrôles approfondis prévus par la Convention d'application sont effectués en dehors de la bande de circulation - pour autant que la configuration des lieux le permette - de sorte que le flux des autres véhicules franchissant la frontière n'est pas interrompu.

Les Parties contractantes s'efforcent de conclure des accords en ce sens avec les Etats tiers limitrophes.
