SCH 95 / I
C 81

Groupe central

Bruxelles, le 19 juin 1995
SCH/C (95) 83 rév.2

RAPPORT DU GROUPE CENTRAL SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

INTRODUCTION

L'Europe est un immense espace de liberté qui se construit peu à peu. Entre le moment où cinq pays européens signèrent les Accords de Schengen et l'application irréversible de la Convention de Schengen il s'est écoulé quasi dix ans. Si la réalisation et l'application de Schengen ont pris autant de temps c'est bien parce que la situation a évolué depuis 1985. La structure politique a été considérablement modifiée, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté, le sentiment d'insécurité publique en relation avec la drogue et la criminalité s'est accru, une plus grande vigilance est requise aux frontières, de nouveaux flux migratoires sont nés. Tous ces événements ont nécessité des mesures complexes, novatrices, politiquement sensibles et qui devaient être prises dans un cadre de coopération encore à créer.

En 1993 les cinq Etats fondateurs avaient déposé leurs instruments de ratification et la Convention pouvait donc formellement entrer en vigueur cette année-là. En vertu de l'art. 131 de ladite Convention un Comité Exécutif était institué, qui se réunit pour la première fois à Paris le 18 octobre 1993. Toutefois la mise en application de Schengen était conditionnée par une série de dispositions pratiques qui ne pouvaient être contournées. Pour rappel, l'Acte final joint à la Convention d'application énonce, en son point 1, que "la Convention ne sera mise en vigueur que lorsque les conditions préalables à l'application de la Convention seront remplies dans les Etats signataires et que les contrôles aux frontières extérieures seront effectifs".

A ce propos, les Ministres des pays signataires de l'Accord de Schengen réunis à luxembourg le 19 juin 1992, avaient énoncé une série de conditions préalables qui prévoyaient une <u>coopération effective</u> entre les Etats dans les domaines suivantes:

- contrôles aux frontières extérieures et manuel commun,
- modalités de délivrance du visa uniforme et instruction consulaire commune,
- traitement des demandes d'asile,
- réalisation du système d'information Schengen,
- respect des dispositions de la Convention relative aux stupéfiants,
- respect des dispositions légales en matière de protection des données à caractère personnel,
- régime de la circulation des personnes dans les aéroports.

Le Comité Exécutif réuni à Paris le 14 décembre 1993 constata que "désormais toutes les conditions juridiques et politiques permettant la mise en vigueur de la Convention de Schengen sont remplies"; cette constatation valait aussi pour la coopération en matière de lutte contre le trafic des stupéfiants et de contrôles aux frontières extérieures. Toutefois le même Comité Exécutif soulignait que le bon fonctionnement du SIS constituait la dernière condition préalable à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Lors de sa réunion à Bonn le 26 avril 1994 le Comité Exécutif confirma le constat fait à Paris: seuls des problèmes techniques liés au SIS motivaient, une fois encore, le report de la mise en application des dispositions de Schengen, et en particulier de la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Il fallut donc attendre la réunion du Comité Exécutif à Bonn le 22 décembre 1994 pour qu'il soit constaté que plus aucun obstacle ne subsiste à la mise en application de Schengen: c'est ainsi qu'à la date du "26 mars 1995 le SIS sera déclaré opérationnel et ouvert aux autorités habilitées à interroger directement les données qui y sont intégrées". C'est à cette même réunion que fut décidée "l'application irréversible de la Convention d'application" pour le 26 mars 1995; à partir de cette date la Convention sera mise en application dans toutes ses parties par les sept Etats ayant ratifié la Convention de Schengen. Pour les autres Etats qui ont adhéré à la Convention - l'Italie et la Grèce - une décision sera adoptée ultérieurement dès qu'ils auront rempli les conditions préalables à la mise en application de la Convention.

Il fut décidé d'établir une période préparatoire à la mise en application de la Convention, période s'étendant du 22 décembre 1994 au 26 mars 1995. Durant cette phase on veilla en particulier à ce que le SIS soit prêt sur le plan technique, organisationnel et des effectifs; on veilla également au chargement des données et à l'accès des utilisateurs finaux. Enfin on prit les mesures nécessaires en vue de l'application complète de dispositif réglementaire Schengen, notamment dans les domaines de la coopération consulaire, judiciaire et policière ainsi qu'en matière de lutte contre les stupéfiants.

Durant la phase initiale d'application, du 26 mars au 30 juin, chaque Etat Schengen a pour tâche de veiller à la suppression graduelle des contrôles à ses frontières intérieures. Une structure de suivi est établie, destinée à identifier, analyser et résoudre les difficultés techniques se faisant jour et à prendre des mesures en vue d'une application plus efficace de la Convention. C'est également à l'issue de cette phase initiale que "le Groupe central présente au Comité Exécutif un premier rapport d'expérience portant à la fois sur le fonctionnement du SIS, l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures, l'efficacité de la lutte contre les stupéfiants et les résultats de la coopération policière et judiciaire". Bien que cela n'avait pas été prévu initialement il est apparu opportun au Groupe central d'ajouter des points relatifs aux visas, à la coopération consulaire et aux problèmes d'asile, car il s'agit là de dimensions importantes et particulièrement visibles de l'application de la Convention.

Pour rappel, un rapport global sera présenté par le Groupe central au Comité Exécutif pour le 31 mars 1996.

On lira ci-après le rapport d'expérience établi par le Groupe central trois mois après la mise en application de la Convention.

* * *

EVALUATION GENERALE

Le Groupe central confirme la première évaluation qui avait été faite par le Président du Comité Exécutif, le 28 avril dernier: le système fonctionne, et plutôt de manière satisfaisante. Certes, comme tout organisme à ses débuts, il a connu quelques maladies d'enfance. Mais celles-ci sont en passe d'être surmontées grâce à la bonne volonté de tous les Etats membres. C'est ainsi que le Groupe central constate avec satisfaction que le vaste dispositif réglementaire a fait ses preuves pendant la phase initiale et ce dans des conditions de sécurité satisfaisante.

Le SIS a démontré qu'il constitue un outil performant pour accélérer la communication d'informations à travers toute la zone lors du contrôle aux frontières extérieures ou dans le cadre de poursuites ou de recherches. La procédure de délivrance de visa offre, avec la consultation du SIS, une sécurité accrue à l'espace Schengen. Si Schengen constitue bien une avancée en matière de libre circulation des personnes, son corollaire indispensable est une coopération accrue entre partenaires dans des domaines aussi sensibles que l'immigration, le droit d'asile, les activités des services de police, la lutte contre le terrorisme et les trafics illégaux. Cette coopération se manifeste régulièrement sur le terrain: elle donne des résultats probants. Certains Etats membres disposent déjà de données qui indiquent que la mise en vigueur de Schengen constitue une plus value en matière de sécurité

Les points suivants méritent d'être relevés:

- Le système d'information et de recherche Schengen fonctionne de façon satisfaisante.

- Il a été décidé de constituer un réseau de communication complémentaire, le réseau SIRENE II afin de faire face à l'augmentation des échanges d'informations et de les sécuriser davantage. L'établissement de SIRENE II permettra notamment de disposer d'un système de communication pour l'échange électronique des formulaires de consultation des Autorités centrales pour la délivrance des visas (réseau VISION).

- La coopération consulaire et la procédure d'octroi de visas ont tout à la fois établi un système de représentation entre partenaires à un niveau mondial et donné une base solide pour fonder les décisions en matière d'octroi de visas.

- La mise en oeuvre des dispositions prévues dans l'Instruction consulaire commune, véritable fondement de la politique des visas des Etats de Schengen, nécessite encore quelques efforts d'harmonisation.

- Le contrôle aux frontières extérieures avec consultation du SIS s'est déroulé sans difficulté majeure. Les engorgements ont pu, en général, être résorbés assez vite et la fluidité du trafic n'a pas été durablement affectée. Dans la plupart de nos aéroports internationaux l'introduction du système Schengen a pu se faire dans les temps grâce à d'importants investissements en matière d'infrastructure. L'introduction du nouveau régime s'est, en général, bien déroulée.

- Le Groupe central constate également avec satisfaction que l'opinion publique a réagi positivement à la mise en oeuvre de la Convention. L'introduction d'un visa uniforme permettant de se déplacer librement dans sept Etats a été souvent citée comme une mesure particulièrement positive. La suppression du contrôle des personnes au sein de l'espace Schengen a permis aux voyageurs de se rendre compte concrètement des conséquences positives de la Convention.

- La Présidence belge avait reçu mandat de mettre en place une structure permanente de suivi. Cette structure avait notamment été prévue pour pallier les problèmes pouvant survenir durant la phase initiale d'application. La structure de suivi a joué son rôle. A l'issue de la phase initiale, fixée au 30 juin 1995 par une décision du Comité Exécutif du 22 décembre 1994, il paraît nécessaire de conserver un dispositif spécifique de suivi, soit sous la forme actuelle, soit sous une autre forme qui consisterait à prévoir l'examen des problèmes de suivi de façon systématique par le Groupe central et les groupes de travail.

  Dans le même souci de pouvoir, si nécessaire, prendre des décisions dans des délais rapprochés, le Groupe central a décidé d'établir une procédure écrite pour des questions urgentes; elle permet à un partenaire de soumettre un projet de décision assorti d'une procédure de silence d'une durée de sept jours calendrier.

  Enfin, il a été demandé au Comité Exécutif de procéder à une délégation de pouvoir au Groupe central pour la modification des annexes de l'Instruction consulaire commune, du Manuel commun, et du Manuel SIRENE, pour autant que celles-ci ne concernent que des modifications liées à la situation juridique interne.

Depuis plusieurs années Schengen semble avoir vocation à croître rapidement puisque l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Autriche ont entretemps rejoint les 5 pays d'origine formés par le Benelux, la France et l'Allemagne. Certains de ces pays, l'Italie, la Grèce et l'Autriche, n'ont pas encore mis en application les dispositions de Schengen sur leur territoire. Ils doivent, en effet, pour ce qui est de la Grèce et de l'Autriche, achever le processus de ratification et pour les mêmes ainsi que pour l'Italie, installer un SIS national et un bureau SIRENE.

De son côté le Danemark a demandé le statut d'observateur en juin 1994, tandis que les Premiers Ministres nordiques, réunis à Reykjavik le 27 février 1995, déclaraient qu'une adhésion commune de leurs pays à Schengen est nécessaire pour maintenir intacte la libre-circulation au sein de l'Union nordique des passeports. Les Etats de Schengen ont reconnu le grand intérêt politique des relations avec les pays de l'Union nordique; néanmoins il convient de préserver l'acquis de Schengen, notamment dans le cadre des relations avec l'Union européenne.

La Présidence belge a été mandatée par les Etats Schengen pour prendre contact avec chacun des pays de l'Union nordique afin de rechercher des solutions compatibles avec l'objectif de Schengen. Dans un premier temps, les Etats Schengen poursuivront les négociations avec le Danemark; la Présidence a mené des entretiens exploratoires avec la Finlande et la Suède afin d'envisager leur adhésion sur la base de l'article 140 de la Convention; enfin, elle a pris contact avec la Norvège et l'Islande afin d'étudier la possibilité d'une structure appropriée de partenaires associés, dans le respect de l'acquis Schengen.

A ce propos on constatera, une fois encore, que Schengen est bien un véritable "laboratoire" pour l'Union européenne. Les pays membres de Schengen montrent la voie en matière de libre circulation des personnes, en attendant qu'elle se réalise au niveau des Quinze. Schengen a un effet d'attraction indiscutable. Fondé par cinq Etats il compte actuellement dix pays membres. On aurait pu croire, au départ, qu'il ne regrouperait que des Etats déjà habitués à une certaine collaboration et présentant un profil "continental". Or l'adhésion de la Grèce - pays en situation d'insularité par rapport au reste de l'espace Schengen et doté de frontières maritimes complexes à surveiller - a démontré, tout au contraire, que les Accords de Schengen conçus dans la perspective de la réalisation des objectifs de l'Union européenne peuvent s'étendre à tous les Etats membres de celle-ci.

Pour reprendre une formule journalistique Schengen n'est ni une enclave ni une entrave: ce n'est pas un club à part au sein de l'Union européenne, et ce n'est pas non plus un obstacle à l'espace sans frontières intérieures que l'article 7A du Traité de Maastricht appelle à créer. De toute évidence, tout ce qui a été pensé, élaboré, investi au niveau de Schengen est destiné à être transféré un jour à l'Union européenne. L'adhésion de nouveaux membres - l'Autriche en est l'exemple le plus récent - sans remise en cause de l'Accord de base de 1985, est une éclatante démonstration de l'efficacité de la tactique qui consiste à faire progresser l'Europe, dans les domaines où l'unanimité est juridiquement de rigueur, autour d'un noyau dur d'Etats voulant progresser plus vite et plus loin que les autres.
Un tel noyau exerce un effet d'aimantation sur les plus hésitants lorsqu'il est démontré que le projet est réalisable.

Schengen commence à faire ses preuves. Les inévitables problèmes rencontrés durant la phase initiale d'application ont été surmontés ou sont en passe de l'être. La libre circulation des personnes [s'est réalisée dans des conditions de sécurité satisfaisante]. Et si Schengen fonctionne c'est parce que c'est une oeuvre collective par laquelle dix Etats ont la volonté politique de défricher l'espace sans frontières intérieures à établir au niveau de l'Union européenne tout entière.

* * *

I. FONCTIONNEMENT DU SIS

1. SIS

Le C.SIS à Strasbourg ainsi que les N.SIS de l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal, fonctionnent du point de vue technique et répondent aux attentes des partenaires.

La version 4.0 de l'agent utilisateur est opérationnelle depuis le chargement des données. Son comportement est tout à fait stabilisé et le mécanisme de retransmission donne toute satisfaction. Afin d'optimaliser le système une nouvelle version sera prochainement testée et installée.

Les derniers tests de qualification des modems commutés de sauvegarde (dial back up modem) mis en place en vue d'apporter une solution aux éventuelles interruptions de communication dues à la qualité de la ligne téléphonique louée entre le C.SIS et chaque N.SIS sont en voie de finalisation.

La version actuelle du MTA C.SIS n'est pas encore stabilisée mais de nouvelles procédures techniques ont été mises en place pour pallier les difficultés rencontrées.
Les causes de ces problèmes ont été identifiées et une nouvelle version permettant d'y remédier a été conçue. Elle est actuellement mise à l'épreuve sur la configuration de tests à Strasbourg. Cette situation ne met aucunement en péril le fonctionnement de l'ensemble du SIS, il s'agit uniquement en effet de problèmes ponctuels. En effet, on a constaté certaines interruptions et certains pays ont été temporairement déconnectés mais, grâce à la présence de l'Unité de gestion provisoire à Strasbourg (voir infra, point 6) et à l'efficacité des techniciens du C.SIS et des N.SIS, ces problèmes sont surmontés dans des délais relativement courts ne mettant pas en difficulté l'opérationnalité du système.

La mise en place de cette nouvelle version du MTA conditionne en principe la réception définitive du système après une période continue de 60 jours sans problèmes.
Les difficultés existantes au niveau du cryptage ont été résolues et l'équipement mis en place fonctionne correctement.
Depuis le 26 mars le C.SIS est opérationnel 24 heures sur 24 malgré certaines interruptions. Les procédures à mettre en oeuvre en cas de problèmes ont été définies et utilisées avec succès.

Au niveau du personnel d'exploitation du C.SIS, 9 cadres et 18 opérateurs assurent actuellement une permanence opérationnelle en 5 équipes.

En conclusion le Groupe central déclare que jusqu'à ce jour le système répond aux objectifs qui avaient été fixés.

Tous les systèmes nationaux se comportent sans générer de problème majeur dans leurs relations avec l'ensemble du système. Ils sont intégrés harmonieusement dans la structure globale.

Ils fonctionnent de manière satisfaisante 24 heures sur 24. Les conditions posées sur le plan de l'organisation, du logiciel, du matériel et des effectifs sont remplies pour chaque N.SIS.

Néanmoins certains Etats membres ont rencontré quelques difficultés dans la procédure de consultation de leur N.SIS par leurs postes diplomatiques et consulaires; tantôt ce sont des difficultés liées à l'insuffisante précision du signalement, tantôt ce sont des difficultés dues à des pannes du système national. S'agissant du signalement les Etats concernés sont en voie d'y remédier par une plus grande précision des données et ce notamment pour les individus homonymes signalés dans le N.SIS. Les cas de panne ou indisponibilité d'un N.SIS ont retenu l'attention du Groupe central qui a demandé à des experts d'examiner les délais "acceptables" d'une indisponibilité d'un des éléments composant le SIS (N.SIS, C.SIS, réseau, cryptage) et les conséquences qu'il y a lieu de tirer en cas de dépassement de ces délais.

2. Chargement des données

A ce jour, les éléments d'information disponibles permettent de constater que la phase de chargement des données historiques est terminée.
Les Etats signataires qui n'ont pas encore procédé au chargement des véhicules et des objets ou qui l'ont fait dans une mesure moindre déploient les efforts nécessaires pour parvenir à bref délai à une intégration, pour toutes les catégories prévues, d'un nombre de signalements suffisant.

Toutefois, des difficultés résultent de différences entre les prévisions de chargement par pays et les chargements effectivement réalisés. Il importe de mieux préciser les données sous l'article 96 afin de mieux les exploiter.

L'on peut d'ores et déjà considérer que le nombre de signalements intégrés est élevé.

Afin de garantir la qualité et l'uniformité des données stockées dans les systèmes nationaux et le système central, les techniciens procèdent à des comparaisons régulières des bases de données. Les différences éventuellement décelées sont immédiatement analysées et des procédures de réalignement des banques de données sont mises en oeuvre sans retard. Le processus de mise à jour des données est opérationnel et est pleinement satisfaisant.

3. SIRENE

Les bureaux SIRENE fonctionnent pleinement et assurent la permanence de service requise.

Vu le succès rencontré par l'utilisation du système, et le nombre important de contrôles positifs enregistrés, les bureaux SIRENE devraient dans un proche avenir être organisés tant du point de vue du personnel que de l'équipement de manière à pouvoir répondre plus adéquatement à cette charge importante de travail qui dépasse les prévisions.

Les Etats membres prennent par ailleurs acte avec satisfaction du nombre élevé de réponses positives obtenues qui démontre l'efficacité du système. Ce taux important de réussite en fait le système le plus performant au niveau Européen.

Dans la pratique, on constate que le rôle des SIRENE s'amplifie dans la mesure où ils constituent le seul intermédiaire structuré pour l'échange d'informations entre parties contractantes. Il conviendra d'améliorer les délais de réponse du SIRENE, en particulier en cas de procédure contentieuse, et de rechercher des solutions adaptées pour la transmission d'informations complémentaires en cas de signalement relevant de l'article 96, en dehors des cas d'application de l'article 25.

Les dispositions du manuel SIRENE sont appliquées. Toutefois, la pratique implique une révision constante des procédures mises au point dans le manuel. Les difficultés apparues suite au fonctionnement opérationnel sont examinées de manière constantes et des propositions de modifications des procédures sont élaborées afin de pallier les difficultés, de rendre l'échange d'informations plus efficace et de tenir compte des remarques des utilisateurs et de la réalité opérationnelle. La pratique confirme que le manuel SIRENE ne peut être statique et qu'il doit être en perpétuelle évolution.

Des problèmes pratiques tels que l'échange d'informations complémentaires pour tenir compte de certaines particularités juridiques, l'identification des noms de famille ou des nationalités, le non respect des règles de translitération et la question des enregistrements incomplets sont en cours d'examen au sein des groupes de travail concernés et des solutions doivent être trouvées à bref délai.

Les SIRENE s'attachent à faciliter et rationaliser leurs échanges et ont notamment mis au point une solution concertée en vue de résorber le problème lié à l'usage de langues multiples pour l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes.

4. Utilisateurs

Chaque unité nationale a pris toutes les mesures nécessaires au plan organisationnel et matériel pour que les données soient accessibles à un nombre important d'utilisateurs avec le niveau de sécurité requis.

Le nombre élevé de réponses positives enregistrées en est la preuve.

Il apparaît toutefois qu'une information et une formation plus poussées sont dans certains cas nécessaires pour optimaliser le bon fonctionnement et le rendement du système.

5. Réseaux et communications

Au niveau SIS, vu les perfectionnements en cours de réalisation, notamment, les modems commutés de sauvegarde (dial back up modem) le réseau mis en place offre suffisamment de garanties sur le plan technique. Toutefois certains dysfonctionnements détectés sur les lignes rendent nécessaire l'accélération de la mise en fonctionnement du réseau SIRENE phase II qui permettra d'optimaliser la sécurité des communications.
Les procédures à mettre en oeuvre en cas de problèmes ont été définies et ont été utilisées avec succès.

Au niveau des SIRENE la mise au point du réseau SIRENE phase II à laquelle s'attellent les groupes de travail concernés pourra également optimaliser les échanges qui transitent actuellement par le réseau SIS.

6. Suivi et administration

Le Comité d'orientation et le GTP assistés par l'unité de gestion provisoire (bientôt définitive) identifient dans les meilleurs délais les éventuelles difficultés dans le fonctionnement du SIS et mettent tout en oeuvre pour élaborer des solutions appropriées en ayant notamment recours à la procédure instaurée dans le cadre de la structure de suivi.

Le recrutement de deux personnes pour l'unité de gestion définitive est en cours et celle-ci sera opérationnelle dans le second semestre de l'année 95. Un mécanisme d'information de tous problèmes survenant au SIS est en cours de mise au point.

7. Conclusion

L'état de la situation au niveau juridique, technique et organisationnel de toutes les composantes du SIS de même que les déclarations de toutes les parties contractantes, permettent, après évaluation, de confirmer que le bilan global du fonctionnement opérationnel du SIS peut être qualifié de largement positif.

Au niveau technique, quelques problèmes subsistent au niveau du MTA, mais la situation est sous contrôle. Des problèmes mineurs sont survenus au niveau des procédures et de l'application du Manuel SIRENE, toutefois ceux-ci sont identifiés, ont été corrigés ou sont à l'étude.

Le nombre de signalements contenus dans le SIS, le nombre d'utilisateurs finaux concernés et le nombre de réponses positives font du SIS un outil performant, le système le plus important des systèmes européens et qui contribue à ce que l'ouverture des frontières n'aille pas de pair avec une recrudescence de la criminalité et de l'immigration irrégulière.

* * *

II. EFFECTIVITE DES CONTROLES AUX FRONTIERES EXTERIEURES

1. Suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures et mesures compensatoires

Le Comité Exécutif, lors de ses réunions de décembre 1993 à Paris et d'avril 1994 à Bonn, a confirmé la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures. C'est à Paris également que les principales mesures compensatoires avaient été confirmées (contrôles aux frontières extérieures, réalisation du SIS) qui ont été énumérées dans l'introduction du présent rapport. S'agissant de la suppression du contrôle aux frontières intérieures, au cours de la phase initiale d'application, elle relève de la responsabilité de chaque Etat membre, qui doit par ailleurs, à partir de l'entrée en vigueur de la Convention, prendre les dispositions nécessaires pour éliminer les infrastructures frontalières qui étaient utilisées naguère pour réaliser les contrôles des personnes; ainsi, par exemple, le démantèlement des aubettes de contrôle situées sur la voie médiane, la suppression des limitations de vitesse dès lors qu'elles constituent un obstacle à la libre circulation, etc. Les Etats membres sont bien conscients que la suppression de tout obstacle matériel au libre passage des frontières intérieures constitue en quelque sorte une preuve tangible de la mise en application de Schengen. En cas de réintroduction provisoire des contrôles aux frontières intérieures (lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent et, ce, pour une période limitée), les forces mobiles des autorités compétentes peuvent imposer les limitations de vitesse nécessaires pour effectuer leurs contrôles en utilisant une signalisation ad hoc temporaire. Il va de soi que certains bâtiments situés aux postes frontières devront être maintenus soit parce qu'ils pourraient servir à certaines opérations (ex.: échange de prisonniers) soit encore parce qu'ils auraient une valeur historique et seraient classés.

Pour ce qui est du contrôles aux frontières extérieures, les dispositions arrêtées au Comité Exécutif de Madrid (6 novembre 1992) sont d'application:

- Chaque Etat veille à réaliser les contrôles requis, dans le respect du droit national et des principes uniformes énoncés par la Convention d'application.
- Les contrôles sont exercés dans un esprit de confiance mutuelle et en tenant compte des intérêts communs, à l'aide de moyens équivalents considérés nécessaires par chaque Etat Schengen.

La philosophie qui inspire les Etats membres a été développée dans une déclaration du Comité Exécutif du 27 juin 1994 qui prévoit l'amélioration de la protection des frontières extérieures sans affecter la circulation des personnes.

2. Le Manuel commun

Le Manuel commun du sous-groupe "Frontières" constitue l'outil de base permettant d'appliquer ces contrôles. Cet instrument est utilisable dans sa version actuelle mais fera l'objet de diverses adaptations.

L'une de ces adaptations concerne le contrôle dans les ports maritimes. En effet, un projet de décision du Comité exécutif sera étudié le 19 juin 1995 par le sous-groupe en vue d'être soumis au Comité exécutif. Ce projet établit les modalités de contrôle des personnes dans les ports maritimes et recommande l'adoption par les Etats qui ne l'utilise pas encore du système de contrôle "E.I.S.I.C.S" ("European Information System of Immigration Control in Seaports").

Un accord de principe a été dégagé au niveau du sous-groupe sur l'introduction dans le Manuel commun de dispositions complémentaires en matière de contrôle des passagers de l'"Eurostar". Ces dispositions complémentaires sont déjà appliquées sur le terrain.

En outre, les précisions attendues quant à la notion de "bénéficiaires du droit communautaire", justifieront un aménagement du Manuel commun.

3. Les aéroports

Les Etats Schengen ont constaté que, dans l'ensemble, la situation était satisfaisante. Quelques situations particulières ont bien été communiquées par les Etats concernés avant la mise en application de la Convention, mais seront normalisées dans les délais annoncés par ceux-ci. C'est ainsi que l'aéroport d'Amsterdam/Schiphol devrait être prêt pour la mi-décembre 1995 (hormis quelques couloirs d'importance secondaire). Les problèmes relatifs à Nice et Marseille devraient être surmontés avant la fin juin pour le premier et en septembre pour l'autre. Tous les autres aéroports des Etats parties à la Convention, et l'appliquant depuis le 26 mars 1995, pratiquent la séparation physique des passagers telle qu'elle est prévue par la Convention.

4. Frontières maritimes

En l'attente des modifications du Manuel commun apparues nécessaires et signalées ci-avant, les Etats parties appliquent des procédures compatibles avec les dispositions du Manuel commun. La situation particulière posée par les marins sera réglée en tenant compte des spécificités du trafic maritime.

5. Autres difficultés

La mise en application de la Convention a soulevé quelques difficultés pratiques tels le contrôle des passagers de bateaux ferry et de bateaux croisières, ou le visa des marins. Les modalités de contrôle des avions de tourisme ou de sport devront également faire l'objet d'une clarification en distinguant les vols intérieurs à l'espace Schengen de ceux provenant de l'extérieur. Des difficultés existent aussi du fait des différences entre les procédures retenues par les Etats parties en matière de déclarations d'entrée sur le territoire.

6. Conclusion

Tant du point de vue des Etats membres que celui de l'usager, la mise en place des mesures de contrôles prévues par la Convention, si l'on excepte les quelques problèmes mineurs en voie d'être résolus, fait apparaître les avantages du système. En ce qui concerne les ports, les aéroports et les gares internationales, les autorités concernées ont réalisé les investissements nécessaires en matière d'infrastructure, évitant par là l'engorgement du flux des passagers. Elément essentiel de la libre circulation des personnes, la suppression des contrôles aux frontières intérieures n'a pas été, jusqu'à présent, intégralement assurée par l'ensemble des Etats membres. Sa réalisation, sous la responsabilité de chacun d'eux, conformément à la décision du Comité Exécutif du 22 décembre 1994, doit s'accompagner de mesures pratiques dont la mise en oeuvre devra, de fait, s'échelonner dans les mois à venir. Il conviendra également de s'accorder sur les infrastructures dont le maintien est indispensable dans le cadre de la réadmission des personnes ou de la coopération policière ou douanière transfrontalière. D'un point de vue général, les délais sont respectés et, en dehors des quelques aménagements restant à réaliser, la situation aux frontières extérieures donne satisfaction.

* * *

III. ASILE

Certains Etats membres ont fait valoir que l'application effective des procédures de prise en charge des demandeurs d'asile et leur transfert engendre des difficultés pratiques et juridiques pour le moment. Elles doivent donc continuer à être améliorées pour remédier aux difficultés constatées. Une délégation a notamment signalé des difficultés dans les domaines suivants:

- réfugiés dépourvus de documents,
- délias de réponse trop longs de certains Etats qui gênent particulièrement ceux qui sont tenus à un traitement très rapide des demandes d'asile,
- divergences d'interprétation des Etats parties sur les demandes d'asile postérieures au 26 mars 1995, mais dont le fait générateur est antérieur,
- harmonisation du niveau d'exigence en matière de preuve de la responsabilité d'un Etat.

Il serait notamment tout a fait indiqué de rechercher, dans ce domaine, des solutions pratiques entre Etats voisins, membres de Schengen.

* * *

IV. EFFICACITE DE LA LUTTE CONTRE LES STUPEFIANTS

1. Coopération aux frontières intérieures

La mise en application de la Convention d'application des Accords de Schengen a permis de développer la coopération des services de polices et de douanes des Etats membres. Des opérations précises de lutte contre le tourisme de la drogue ont été organisées. Les acquis de ces opérations, les problèmes rencontrés et les moyens pour les résoudre ont été examinés. Un aide-mémoire des mesures à prendre en compte lors de l'organisation de telles opérations a été élaboré.

Des opérations conjointes de lutte contre les flux transfrontaliers illégaux ainsi que l'échange d'expériences en ce domaine seront poursuivis. Il est souhaitable que les procédures de livraisons surveillées soient développées.

2. Contrôle anti-drogues aux frontières extérieures

Les contrôles anti-drogues aux frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes ont fait l'objet de débats approfondis au cours des deux dernières années.

Depuis la mise en application de la Convention, le groupe stupéfiants a entamé un examen global de la situation aux frontières extérieures afin de dégager des critères communs permettant d'évaluer les risques et de déterminer le renforcement en effectifs à déployer à ces endroits stratégiques, leur répartition et leur équipement.

L'évolution de la situation aux frontières extérieures sera constamment examinée avec la plus grande attention afin de permettre l'adaptation des mesures prises sur base de critères d'analyse tenant compte des spécificités locales.

3. Certificat pour le transport de stupéfiants et/ou psychotropes en vertu de l'article 75

Le modèle de certificat pour le transport de stupéfiants et/ou psychotropes dans le cadre d'un traitement médical a été approuvé par le Comité exécutif le 22 décembre 199.

Les partenaires ont convenu que les dispositions d'application de cette disposition devaient être prises sur le plan national.

Ces mesures ont été examinées dans chaque Etat membre tant en ce qui concerne la publicité du document (personnes potentiellement utilisatrices du certificat; autorités médicales; autorités judiciaires, policières et douanières) que de son impression matérielle.

Conformément à la décision du Comité de suivi du 28 avril, un questionnaire relatif à ces éléments a été diffusé par la Présidence.

4. Conclusion

Le Groupe central confirme que la mise en application de la Convention a conduit à de nouveaux efforts pour développer une coopération effective et opérationnelle dans le domaine des stupéfiants.

Le Groupe central constate, toutefois, que des travaux doivent être encore approfondis, s'agissant plus particulièrement du contrôle des trafics aux frontières extérieures et des mesures visant à entraver l'exportation des stupéfiants à partir du territoire des Etats membres.

Sans préjudice des approfondissements nécessaires, le Groupe central considère que les progrès réalisés remplissent l'objectif politique fixé à Madrid et à Paris.

* * *

V. COOPERATION POLICIERE

1. Accords de coopération policière aux frontières intérieures (article 39 § 4)

Pour les dix zones frontalières existant entre les Etats qui appliquent la Convention depuis le 26 mars 1995, des accords de coopération ont été conclus pour les frontières Espagne-Portugal, Espagne-France, France-Allemagne, France-Belgique et Pays-Bas-Belgique.
D'autres accords sont en préparation pour certaines zones frontalières.

Dans certains cas, des arrangements seront conclus directement entre services de police. En attendant, diverses formes de coopération sont mises en oeuvre sans accord formel.

Pour les Etats qui n'appliquent pas encore la Convention (Italie, Grèce et Autriche), des accords ont été négociés pour la frontière France-Italie. L'Allemagne et l'Italie n'ont pas encore conclu d'accords avec l'Autriche, mais ces trois Etats examinent dans quelle mesure de tels accords sont nécessaires. La Grèce n'a, quant à elle, pas de frontière commune avec un autre Etat Schengen.

2. Formation des policiers aux dispositions Schengen

Tous les Etats ont déclaré avoir pris des initiatives depuis 1992 pour faire connaître les nouvelles règles et procédures Schengen aux services de police. On peut notamment citer des cours donnés dans les Instituts nationaux de formation policière et dans les corps de police régionaux, ainsi que des séminaires de recyclage organisés pour les services chargés des contrôles aux frontières et des contrôles d'immigration.

Aucun Etat ayant mis en application la convention n'a signalé de problèmes ou de retards dans le cadre de ces activités de formation.

Afin d'aider à cette formation au niveau national, le Groupe I "Police et sécurité" a poursuivi l'élaboration d'un Mémento de coopération policière, qui contient une série de renseignements juridiques et pratiques pour le mise en application des dispositions de coopération policière contenues dans la Convention.

3. Observation et poursuite transfrontalière (articles 40 et 41

La France n'a pas encore achevé sa procédure de transposition des articles 40 et 41 dans son Code de procédure pénale, ce qui implique que des observations et poursuites ne peuvent pas être pratiquées actuellement, sur base de la Convention de Schengen, par des policiers étrangers sur le territoire français. En attendant, les services français concernés s'abstiennent également de toute observation ou poursuite sur le territoire d'un autre Etat Schengen. Cette difficulté d'ordre juridique devrait être surmontée avant la fin juin.

Les autres Etats ont signalé ne pas avoir rencontré de problèmes importants dans les opérations d'observations et de poursuites menées en 1995. Les cas de poursuites transfrontalières sont très rares.

4. Coopération en matière de télécommunications (article 44)

Les Etats ont signalé que la coopération en matière de télécommunications a fait l'objet de plusieurs arrangements entre les services de police dans les zones frontalières, pour l'échange de matériel radio (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Allemagne, France et Italie) et la désignation de centres de coordination (chaque pays) ou de commissariats communs (France, Allemagne, Espagne, Portugal et Italie).

Aucun Etat n'a signalé de problèmes particuliers dans les liaisons fixes entre ses services et ceux d'Etats Schengen limitrophes. En ce qui concerne les liaisons mobiles, différentes discussions sont en cours.

5. Echanges d'informations sur les acquisitions d'armes (article 91)

Presque tous les Etats ont mis en oeuvre la procédure d'échanges d'informations prévue dans le Convention et dans la Directive européenne 91/477/CEE pour les acquisitions d'armes par des personnes résidant dans un autre Etat membre. Dès avant avril 1995, cette procédure à entraîné l'envoi de plusieurs centaines de messages, principalement au départ de la Belgique, qui ont eu pour effet le déclenchement de nombreuses poursuites judiciaires à l'égard des acheteurs n'ayant pas respecté leur droit national (surtout en Allemagne et aux Pays-Bas).

La France a adopté au mois de mai un décret mettant en oeuvre cette procédure pour les acquisitions effectuées sur le territoire français.

6. En conclusion le Groupe central constate que la coopération policière fonctionne de manière satisfaisante. La question de la poursuite transfrontalière, que les médias avaient beaucoup commentée, est en passe d'être réglée. Certes, la mise en oeuvre de la coopération policière n'est pas tout à fait achevée. Certains points doivent faire l'objet d'accords bilatéraux. Au-delà des textes formels l'efficacité des résultats en la matière sera mesurée à l'aune de la coopération policière et douanière sur le terrain. On relève d'ailleurs que certains aspects de cette coopération qui existaient avant Schengen n'ont pas été fondamentalement bouleversés par la Convention. Mais les bases existent, et elles sont solides.

* * *

VI. COOPERATION JUDICIAIRE

1. D'une manière générale on peut affirmer que, dans la mesure où pour la plupart des Etats Schengen tous les accords existants en matière de coopération restent en vigueur, la mise en application de la Convention de Schengen n'a pas entraîné de modifications profondes au niveau de la coopération judiciaire.

2. Toutefois la pratique de la coopération judiciaire après la mise en application de la Convention de Schengen a mis en évidence un certain nombre de problèmes juridiques dont les principaux sont énumérés ci-dessous:

a) S'agissant des signalements intégrés dans le SIS:

- Signalements de personnes condamnées à une peine d'emprisonnement perpétuelle

Aux termes de la réserve du Portugal concernant la Convention européenne d'extradition ce pays n'extrade pas les personnes qui risquent une peine perpétuelle. Cette situation pose un problème au niveau de la validité des signalements. Dans ce contexte, une solution bilatérale est à l'étude entre la France et le Portugal.

- Signalement d'une personne faisant l'objet de plusieurs mandats d'arrêt:

Certains Etats considèrent qu'au moment de l'introduction d'un signalement un seul mandat d'arrêt doit être pris en compte alors que d'autres estiment que tous les mandats d'arrêt doivent être mentionnés lorsque le signalement est introduit. Cette différence d'interprétation risque d'avoir des conséquences négatives sur le niveau d'introduction de signalements dans le SIS.
Les Etats Schengen s'accordent en tout cas sur le fait que tous les éléments d'information doivent être mis à la disposition des autorités compétentes au moment d'une réponse positive afin que le magistrat saisi puisse adopter les mesures nécessaires en connaissant le motif du signalement.

b) Commissions rogatoires et transmission directe des pièces de procédure (article 52)

Différentes interprétations sont données en ce qui concerne les autorités compétentes pour procéder à la transmission directe des commissions rogatoires en vertu de l'article 52. Certains Etats Schengen estiment qu'il doit s'agir d'autorités intermédiaires (les parquets généraux), d'autres considèrent en revanche qu'il doit s'agir d'autorités localement compétentes. Le fait que cette disposition soit appliquée différemment selon les pays peut mettre en question le fonctionnement efficace de l'article 52.

3. Conclusions

Le Groupe central constate que la coopération judiciaire fonctionne sans difficulté majeure. Certes, on innove peu dans ce domaine; il s'agit surtout d'améliorer des mécanismes qui existent déjà. Pour que la coopération judiciaire soit vraiment efficace il importe que les autorités judiciaires collaborent pleinement aux dispositions prévues par la Convention. Il y a là encore un effort à faire pour que les magistrats, après avoir reçu toute l'information nécessaire, recourent pleinement aux mécanismes de Schengen. C'est à cette condition que la coopération judiciaire entre Etats membres donnera tous ses fruits.

* * *

VII. VISA - COOPÉRATION CONSULAIRE

1. Coopération consulaire

Trois mois après la mise en application de la Convention d'application, il n'est pas exagéré de considérer que la coopération consulaire entre les représentations des Etats Schengen dans l'ensemble des pays du monde est bien engagée.

Non seulement les Représentations Schengen se réunissent régulièrement afin d'harmoniser leurs approches des Instructions générales ou ponctuelles qu'ils reçoivent de leur capitale respective mais, en outre, dans la plupart des pays où plusieurs Etats Schengen sont représentés, les contact informels sont fréquents.

C'est ainsi qu'en général de nombreux problèmes liés aux spécificités locales ont pu être résolus sur place.

Dans la plupart des pays tiers, on a pu constater qu'en général, on pouvait compter sur la disponibilité et la participation active de l'ensemble des Représentations des Etats Schengen.

Cependant, compte tenu de l'importance que revêt la coopération consulaire dans le fonctionnement global du système, cette dernière doit être approfondie, et, en particulier les difficultés rencontrées localement portées à la connaissance du groupe "visa". A cet égard, la Présidence belge a, encore récemment, invité ses Représentations à maintenir leurs efforts en ce domaine.

2. Délivrance de visas à validité territoriale limitée (VTL)

Malgré une coopération consulaire dont on vient de souligner l'importance et la qualité, la mise en oeuvre de la Convention ne peut aller sans poser de problèmes. Le Groupe central constate que les instructions Schengen (I.C.C.) ne sont pas toujours comprises et mises en oeuvre de la même manière par toutes les Représentations des Parties contractantes.

C'est ainsi qu'il a été observé que, dans plusieurs pays, principalement au Proche et Moyen Orient, certaines Représentations délivrent un nombre anormalement élevé de VTL, soit parce qu'elles y sont contraintes en raison de problèmes techniques provisoires ou de la nécessité de délivrance rapide, qui les empêchent, par exemple, d'effectuer les consultations prévues, soit, parce qu'elles font une interprétation trop large des instructions permettant la délivrance des VTL.

Ainsi que l'a récemment rappelé la Présidence belge, le fait que certains postes en arrivent à délivrer plus de VTL que de visas Schengen constitue manifestement une dérive dangereuse du système Schengen.

De telles pratiques, contraires à "l'esprit Schengen" doivent être rapidement abandonnées. Ce sera là une des tâches auxquelles les Parties contractantes devront s'attaquer dans les prochains mois.

3. Règlements de problèmes spécifiques

Depuis le 26 mars 1995, deux problèmes particulièrement sensibles ont été solutionnés. Il s'agit de la délivrance des visas aux ressortissants de l'Indonésie et de Taïwan.

Les solutions retenues sont révélatrices de la capacité du groupe Schengen à rechercher et à dégager collégialement des solutions aux situations problématiques particulières rencontrées et ce, tout en prenant compte les intérêts de chacun.

4. Procédures de consultation des partenaires au titre de l'annexe 5B de l'Instruction consulaire commune

S'agissant de procédures nouvelles pour toutes les Parties contractantes et relativement complexes, un délai d'adaptation est nécessaire. Le problème principal lié à ces procédures et sur lequel il y a lieu de revenir, réside dans les délais d'attente parfois très longs avant que le visa puisse être délivré. Quoi qu'il en soit, même si ces procédures ne vont pas sans poser quelques difficultés, le système semble globalement donner satisfaction à l'ensemble des Partenaires.

Conclusions

Au niveau des Représentations des Etats Schengen, la mise en application de la Convention est jugée globalement satisfaisante. Néanmoins, le système est perfectible et des dysfonctionnements sont apparus, parfois prévisibles, souvent inévitables. Si certains ont déjà pu être résolus, il reste des pratiques dans la mise en application qui devront impérativement être corrigées, voire supprimés.

Parmi celles-ci, nous soulignerons en premier lieu la délivrance excessive de VTL par certains postes, agissant parfois sur instructions de leur Autorité nationale respective. Nous avons déjà largement évoqué cette tendance dangereuse. Mais, on ne le dira jamais assez, persister dans cette voie, c'est courir le risque de vider le système Schengen de tout son sens.

Une des explications de cette tendance parmi les plus souvent citées, peut-être à juste titre, est la lourdeur des procédures de consultation des autres Partenaires qui impose des délais jugés trop longs par certains dans la délivrance des visas à certaines catégories de demandeurs, notamment les hommes d'affaires. D'autres expliquent cette tendance par les problèmes techniques qu'ont posés régulièremment depuis le 26 mars 1995 les systèmes électroniques et informatiques qu'ont dû développer les Etats Schengen pour, précisément, mettre en oeuvre ces procédures de consultation.

S'agissant des problèmes auxquels les Partenaires doivent faire face, citons également l'absence d'échange d'informations entre les postes Schengen précisément en matière de délivrance de VTL.

Enfin, à brèves échéances, il faudra aborder collégiallement les problèmes réels découlant de la délivrance de visas par une Représentation d'un Etat Schengen pour le compte d'un autre Etat Schengen dans un pays où celui-ci n'est pas représenté. A cet égard, certains de ces problèmes disparaîtront lorsque sera effective l'harmonisation complète des documents exigibles pour l'obtention d'un visa.

Ces difficultés, de même que celle qui ne manqueront pas de surgir à l'avenir, ne pourront être analysées et résolues que si les Partenaires continuent d'oeuvrer dans cet esprit de collaboration et de solidarité qui les anime déjà aujourd'hui et qu'il est nécessaire d'entretenir mais plus encore de développer.

* * *