Comité des Eglises
auprès des
Migrants en Europe

Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances intergouvernementales européennes

en vue d'une Europe sans frontières

par

Antonio Cruz

document de travail 12

Le CEME a été fondé en 1964 comme agence indépendante des Eglises anglicanes, protestantes et orthodoxes européennes. Il compte soit des membres, soit des contacts de travail dans seize Etats membres du Conseil de l'Europe. Il fait aussi partie du réseau oecuménique d'Europe (la CEC et les commissions oecuméniques à Bruxelles et Strasbourg) et du Conseil oecuménique des Eglises.

Le CEME a pour but de:

1. favoriser, au sein des Eglises, les débats sur les migrations et leur dimension européenne et d'assister les Eglises dans leurs activités visant à bâtir une société multiculturelle;

2. faire connaître aux diverses institutions européennes les préoccupations des Eglises à l'égard des immigrés;

3. réunir et diffuser des informations sur les phénomènes nouveaux dans les sociétés européennes et les tendances des politiques gouvernementales.

Le CEME a le statut officiel d'observateur au sein du Conseil de l'Europe et participe aux travaux du Comité européen sur les migrations.

Le CEME a créé et fait partie du Réseau d'Informations Européennes qui publie (en anglais et en français) un mensuel sur les immigrés, les réfugiés et les minorités éthniques en Europe.

Préambule

Cette plaquette constitue une mise à jour du document de travail paru en mai 1990 sur le même sujet (1). Depuis, la réalisation d'une Europe sans frontières internes s'est avérée beaucoup plus complexe et compliquée que n'ont pu l'imaginer ses promoteurs.

Les bouleversements inattendus et révolutionnaires dans les pays de l'ancien bloc communiste en Europe centrale et orientale ont non seulement aggravé les problèmes épineux à résoudre avant la suppression totale des frontières internes, mais y ont en outre ajouté de nouveaux. Par conséquent, les instances intergouvernementales créées pour étudier et élaborer des mesures compensatoires à la suppression des frontières internes, ont connu une véritable prolifération avec la création de nouveaux groupes de travail, de sous-groupes et de forums de discussions soit pour traiter d'une question déjà examinée par au moins une autre instance intergouvernementale, soit pour examiner un nouveau problème qui n'était pas évident auparavant.

Dans l'état actuel des choses, il va de soi que les gouvernements concernés ne permettront jamais une suppression totale des frontières entre leurs pays respectifs, surtout pour les personnes, et ce, sans un renforcement efficace et harmonisé de leurs frontières extérieures. Or, beaucoup de mesures compensatoires qui doivent être mises en place limitent le droit d'entrée des personnes aux frontières extérieures, notamment par l'exigence de critères d'entrée plus nombreux, et, par conséquent, soulèvent des questions de respect des droits de l'homme.

Depuis des années, les méthodes très confidentielles de travail de ces instances intergouvernementales ont provoqué de nombreuses critiques provenant à la fois du simple citoyen et des responsables politiques nationaux et européens, mal ou peu informés de la myriade d'activités menées par les gouvernements des Etats membres de la Communauté européenne qui ne relèvent néanmoins pas de la compétence communautaire.

Malgré les efforts, parmi d'autres, d'un certain nombre d'Etats membres et du Parlement européen (2) destinés à mettre fin à la coopération intergouvernementale dans les domaines de la justice et des affaires intérieures lorsqu'il s'agit des questions ayant des liens avec des dispositions du Traité de Rome, le Traité sur l'Union européenne non seulement renforce la légitimité des instances intergouvernementales, mais, pour la première fois, stipule aussi que les "dépenses administratives entraînées pour les institutions (communautaires)" par les activités intergouvernementales (et donc non-communautaires) "sont à la charge du budget des Communautés européennes". (L'art. K.8, para. 2). (3)

Aux termes du Traité de Maastricht, les questions d'affaires intérieures et de justice seront traitées dans le cadre dudit "troisième pilier" (4), qui accorde tant aux Etats membres qu'à la Commission, le droit d'initiative. Toutefois, ces activités resteront sous compétence intergouvernementale sauf la politique commune de visa à l'égard des ressortissants des pays tiers (l'art. 100c). Il faut encore déterminer la relation entre le "troisième pilier" et le Parlement européen, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations. Certes, le Traité de Maastricht prévoit la possibilité de placer certains domaines de coopération intergouvernementale, notamment ceux de l'asile et de l'immigration, sous compétence communautaire (l'art. K.9), et cette question sera examinée avant la fin de 1993 (5). Toutefois, un tel transfert de compétence ne pourra être réalisé que suite à une décision du Conseil, statuant à l'unanimité.

Entre-temps, la confusion et le mystère règnent sur les activités des instances intergouvernementales dont un certain nombre d'initiatives se chevauchent. S'il est vrai que le système parlementaire de chaque Etat membre prévoit la possibilité de contrôler ces activités, l'application des procédures d'interpellation et d'examen n'est pas du tout évidente, car il faudra préalablement être bien informé sur l'existence, la composition et le mandat des instances intergouvernementales ainsi que sur la fréquence de leurs réunions, l'ordre du jour et leurs projets de travail. Lors de la rencontre entre la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen et les Présidents des commissions correspondantes des Parlements nationaux sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures les 17-19 mars 1993 à Bruxelles, les participants étaient quasiment unanimes dans leurs critiques contre le manque d'information et de transparence des activités intergouvernementales. Il y a lieu de rappeler que la demande faite en avril 1992 par la Commission des libertés publiques du Parlement européen au Conseil pour avoir un organigramme de toutes les instances intergouvernementales existantes n'a jamais eu de suite (6).

La question de savoir si ces activités intergouvernementales sont en violation avec le droit communautaire, le droit constitutionnel de certains Etats membres et les instruments internationaux de protection des droits de l'homme constitue un sujet qui a déjà fait couler beaucoup d'encre (7). Il n'est donc pas nécessaire d'y ajouter encore des arguments détaillés.

Cette plaquette a pour but de décrire d'une manière succincte et précise, dans la mesure du possible, les instances intergouvernementales qui traitent des questions relatives à l'immigration et aux demandeurs d'asile/réfugiés, et à donner un aperçu sur leurs activités. D'autres instances sont aussi mentionnées, ne fut-ce que pour indiquer leur domaine de travail et corriger de fausses informations.

L'information relative au Groupe Schengen est beaucoup plus détaillée, car ses activités visant la libre circulation complète des personnes sont plus poussées et plus intégrales que les travaux des autres instances. Sans jamais le dire explicitement, les gouvernements des Etats membres de la CE savent très bien que la libre circulation de toutes les personnes résidant dans un Etat membre à l'intérieur de la Communauté, telle qu'elle est prévue dans l'article 8a du Traité CEE (8), ne pourra être acquise à court terme. Il incombe donc au Groupe Schengen de relever ce défi. Son échec sera aussi celui de la Communauté.

© Antonio CRUZ, 1993

Le Groupe Schengen

Contrairement à ce que pensent un grand nombre d'associations de soutien aux immigrés et aux demandeurs d'asile, l'idée de créer l'Espace Schengen n'est pas venue d'une volonté des 5 Etats membres fondateurs, à savoir la Belgique, l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays Bas, de restreindre le droit d'asile ni de verrouiller les frontières contre l'immigration. Certes, pendant le processus de négociations qui a abouti à la signature de l'Accord d'application de Schengen (9), les Etats membres ont adopté des positions de plus en plus restrictives en matière d'immigration et d'asile face à l'augmentation importante du nombre de demandeurs d'asile et à l'ampleur croissante de l'immigration clandestine. Dans ces conditions, les dispositions finales de l'Accord relatives à l'immigration et à l'asile sont plutôt strictes.

L'idée trouve, en fait, son origine dans la grande mobilisation des chauffeurs de poids lourds au printemps de 1984, mobilisation qui visait à protester contre les longues files d'attente aux frontières intérieures européennes. Le mouvement a provoqué la paralysie des nombreux points de passage frontalier. Réagissant vite, et plutôt avec compréhension à cette situation, l'Allemagne et la France ont signé, le 13 juillet 1984, l'un des accords "précurseurs" à celui de Schengen, à savoir **l'Accord de Sarrebruck** qui prévoit la suppression graduelle des contrôles de personnes à la frontière franco-allemande.

Ces deux pays ont pris contact avec les pays membres du Benelux qui ont quasiment supprimé leurs frontières internes pour les personnes et les marchandises depuis 1960 (10). Le Groupe Schengen s'est ensuite constitué et moins de 12 mois après l'Accord de Sarrebruck, les cinq pays membres ont signé, le 14 juin 1985, **l'Accord de Schengen**. Depuis lors, le secrétariat général du Benelux a assumé aussi le secrétariat du Groupe Schengen.

Dès le début, la Commission de la CE a participé aux réunions ministérielles de Schengen en tant qu'observateur. En juin 1988, sur proposition de la présidence luxembourgeoise, elle a été aussi autorisée à participer, à titre d'observateur, au Groupe central de négociation.

L'Accord de 1985 se présente plutôt comme un programme de travail concernant les principales mesures que les Cinq devront réaliser pour permettre la suppression totale de leurs frontières internes. Les Cinq se sont vite rendus compte que les dispositions de l'Accord ne pourraient être mises en application que moyennant une convention complémentaire. Seuls les Pays-Bas ont ratifié l'Accord de 1985 par la procédure dite "muette", c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu de débat parlementaire. Quant aux autres pays, ils estiment que l'Accord de 1985 n'est qu'une déclaration d'intention, et n'ont pas jugé nécessaire de le faire ratifier par leurs parlements respectifs.

Les négociateurs se sont ensuite mis au travail pour élaborer la convention complémentaire, mais les activités du Groupe Schengen sont restées largement inconnues du public, d'où de nombreuses accusations notamment celle selon laquelle le Groupe a travaillé des années en toute clandestinité, à l'insu des défenseurs des droits de l'homme et des libertés publiques et même des parlements nationaux des pays membres. Certains prétendent même que les réunions du Groupe ont eu lieu en secrèt (11), et que le texte de l'Accord de 1985 était un document confidentiel.

D'autres, notamment des associations de soutien aux demandeurs d'asile ont accusé le Groupe d'avoir délibérement écarté le HCR des discussions sur les questions d'asile, ce qui aurait été en violation de l'article 35 de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés de 1951, et de l'article II du Protocole de 1967, ainsi que de l'article 8 des Statuts du HCR. Comme cela a déjà été souligné dans le premier document de travail (12), jusqu'au milieu de l'année 1989, aucune demande formelle de participation n'a été adressée au Secrétariat du Groupe Schengen par le HCR. Des contacts ont eu lieu vers la fin de 1989, et depuis 1990 le HCR a pu exprimer son avis sur les dispositions de la Convention relatives aux réfugiés (13).

Il y a néanmoins lieu de se demander si une structure intergouvernementale est le lieu qui convient pour des négociations sur les mesures relatives au traitement des personnes puisque les droits de l'homme risquent d'être violés. En revanche, s'il est vrai que les différents projets de texte élaborés au cours des négociations et qui ont abouti à la Convention étaient tenus secrets, ce qui est tout à fait légitime lors d'une procédure de négociations intergouvernementales, certaines critiques contre les manières "clandestines" des activités du Groupe ne sont pas fondées, notamment celles émanant des associations de soutien aux immigrés et aux réfugiés, associa-

tions prises au dépourvu par l'existence et l'ampleur des activités du Groupe Schengen.

Certes, le Groupe Schengen n'a jamais lancé une véritable campagne de relations publiques pour faire connaître l'Espace Schengen sans frontières internes. Mais il serait injuste de ne pas reconnaître une quasi absence d'intérêt de la part des médias, et par conséquent, des associations de défense des droits de l'homme, à propos des activités du Groupe. Cette indifférence a duré jusqu'à la moitié de l'année 1989 lorsque les Cinq ont annoncé leur intention de procéder à la signature de la Convention avant la fin de l'année (14). Après au moins une réunion ministérielle à Bonn, il n'y avait même pas un seul journaliste allemand présent. Seuls quelques représentants de la presse néerlandaise ont pris la peine de se déplacer.

Même aujourd'hui, malgré une présence un peu plus nombreuse des médias à une conférence de presse, c'est-à-dire une vingtaine, des informations concernant une réunion ministérielle ne paraissent souvent que dans les journaux du pays membre où celle-ci a eu lieu. L'absence des correspondants de la presse étrangère est toujours frappante.

Incompétence persistante de la part de ceux qui auraient dû suivre de près les activités du Groupe Schengen ou des fonctionnaires et des ministres concernés ou manoeuvre sinistre des Cinq pour mettre le public de leurs pays devant le fait accompli? Quoi qu'il en soit, il y a lieu de signaler qu'avant la mi-1989, les informations relatives à Schengen étaient absentes des grands quotidiens nationaux, malgré les communiqués de presse du Groupe Schengen diffusés après chaque réunion ministérielle. Contrairement aux Groupes TREVI (voir ci-dessous), le Groupe Schengen a disposé, dès le début, d'un secrétariat permanent à Bruxelles auprès duquel chacun peut s'adresser pour connaître les différents domaines de travail. De plus, le texte de l'Accord de 1985 est disponible sur demande depuis 1986, mais presque aucune association de soutien aux immigrés et aux réfugiés ne s'y intéressait avant 1990.

Il y a donc toujours eu un certain degré de transparence au niveau du Secrétariat du Groupe Schengen. Tel n'a malheureusement pas été le cas en ce qui concerne les gouvernements des Etats membres, sauf celui des Pays-Bas. Selon le sénateur français P. MASSON (15), le Gouvernement français aurait, en 1989, "très vivement exhorté le Gouvernement néerlandais à ne pas s'engager dans une voie d'information de son Parlement national, notamment par la transmission des dispositions de la convention d'application alors en cours de négociation, car cette procédure aurait risqué de constituer un précédent et aurait pu servir de fondement à des revendica-

tions identiques du Parlement français". De plus, les ministres français de l'Intérieur et de la Justice auraient été ignorants de l'existence de l'Accord de Schengen jusqu'au début de 1989 parce que le ministre des Affaires extérieures aurait négligé de les informer (16). En effet, de 1985 à 1989, aucune concertation parlementaire n'a eu lieu en Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg.

La perception du rôle joué par la Commission de la CE dans le processus de négociation est tout aussi erronée. Il est presque inconcevable de penser que la Commission, en tant qu'observateur, ait pu prendre l'initiative d'informer le public et les parlements nationaux et européen des matières discutées lors des réunions du Groupe Schengen. Or, lorsque le public a pris connaissance de l'existence de l'Accord de Schengen de 1985, la plus grande partie de la pression exercée pour qu'il y ait plus de transparence dans les négociations était dirigée contre la Commission. Certes, elle aurait dû fournir des réponses plus détaillées aux questions posées par des députés européens (chose très rare avant 1990). Peut-être la Commission des Affaires juridiques du Parlement européen aurait-elle pu prendre des initiatives plus tôt pour remédier au déficit d'information, surtout à partir de la fin de 1986 lorsque les Etats semblaient déjà ne pas vouloir respecter ses engagements souscrits dans le Livre blanc de 1985 en matière de politiques d'immigration et d'asile (17).

De 1985 à 1989, et hormis aux Pays-Bas, il n'y a presque pas eu d'interpellations des ministres concernés dans les parlements respectifs des Etats membres au sujet de l'Accord. Comme je l'ai déjà souligné, les parlementaires ne peuvent interroger leurs ministres que sur les sujets qui leur sont connus. S'ils ne savaient même pas que leur pays avait signé un accord international en vue de la suppression de certaines frontières dites internes, il est évident qu'aucune question n'avait pu être posée!

Le Commissaire européen Martin BANGEMANN avait bien résumé, à sa manière la situation lors d'une session de questions orales au Parlement européen du 20 février 1991. Se référant aux instances intergouvernementales, M. BANGEMANN a souligné que dans les administrations des Etats membres, "il y a des gens qui ne veulent absolument pas entendre parler de la Communauté". "Cela est vrai", a-t-il ajouté, "en premier lieu pour les ministères de l'Intérieur. Cela a été la croix et la bannière pour faire admettre la Commission en tant qu'observateur auprès du groupe TREVI 92 - je n'y suis parvenu qu'en recourant presque uniquement à des menaces - , car il s'agit ici visiblement d'une question qui concerne le marché unique."

Il a ensuite lancé un appel aux députés européens en déclarant: "Jusqu'à présent, il ne s'est agi que d'une coopération entre gouvernements. Pourquoi diable ne vous

arrangez-vous par pour mettre le feu au-dessous d'une certaine partie du corps de vos collègues des parlements nationaux ... car ils doivent tout de même ratifier cela! Il faut que ce soit ratifié par les parlements, ce qui veut dire que la coopération interparlementaire a encore de beaux jours devant elle! Ne nous querellons donc pas! Nous n'avons pas la moindre raison de le faire. La Commission est sur la même longueur d'onde que vous. Nous nous efforçons de mettre au point une législation communautaire. Mais nous n'y parviendrons pas si vous vous trompez toujours d'adversaire. Cherchez le véritable adversaire. Je peux vous le dépeindre cet authentique bureaucrate issu d'un ministère national de l'Intérieur. C'est à lui que vous devez vous en prendre!"

A la fin du mois de mai 1993, **la procédure de ratification parlementaire** avait été accomplie dans six des neuf Etats membres actuel (18), à savoir et par ordre chronologique, la France, le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal, les Pays-Bas et la Belgique. Au Portugal, le Président SOARES n'a toujours pas donné sa signature d'approbation -après avoir demandé, en décembre 1992, des clarifications sur certains points de la Convention.

En RFA le retard est dû principalement à la nécessité d'insérer des amendements au droit d'asile constitutionnel. Le compromis d'amendement constitutionnel trouvé en novembre 1992 entre la coalition au gouvernement et le parti des sociaux-démocrates dans l'opposition a enfin permis l'ouverture de négociations sur cette question. Mais il faut aussi prendre en compte les conséquences d'une nouvelle loi sur l'asile pour les pays voisins, c'est-à-dire les Etats membres du **Groupe Visegrad** (20), surtout en ce qui concerne les demandeurs d'asile, originaires de l'un de ces Etats, ou qui y ont transité. Toutefois, les progrès enregistrés ces derniers mois, notamment l'approbation des amendements au droit constitutionnel d'asile par le Bundestag, le 26 mai 1993, et deux jours plus tard par le Bundesrat, aboutiront à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'asile le 1er juillet 1993. Ce n'est qu'à partir de juin 1993 que la procédure de ratification parlementaire pourra commencer, même si le projet de loi visant à approuver la ratification de la Convention de Schengen est déjà déposé au Bundestag.

Or, suite au compromis susmentionné, la délégation allemande a assuré, en novembre 1992, ses partenaires du Groupe Schengen que, de son côté, la ratification serait acquise au printemps 1993. Sur la base de cette assurance, le Groupe Schengen s'est fixé un nouveau délai pour la mise en application de l'Accord, à savoir le 30 juin 1993, et s'est mis d'accord pour prolonger le mandat de la présidence espagnole jusqu'à cette date, ce qui revient à l'étendre de six mois. Après la prochaine réunion ministérielle, le 30 juin 1993, la présidence espagnole va être bien obligée d'annoncer

une autre date pour la suppression des frontières internes, à savoir le 1er décembre 1993 (21), et pas seulement en raison du retard allemand.

La procédure de ratification dans deux autres Etats membres, à savoir la Grèce et l'Italie n'influence pas l'entrée en vigueur de l'Accord. En Grèce, le projet de loi devra être introduit avant la fin du premier semestre 1993. En Italie, le Sénat a donné son accord juste avant la fin de 1992 et il faudra maintenant l'accord de la Chambre des députés (22).

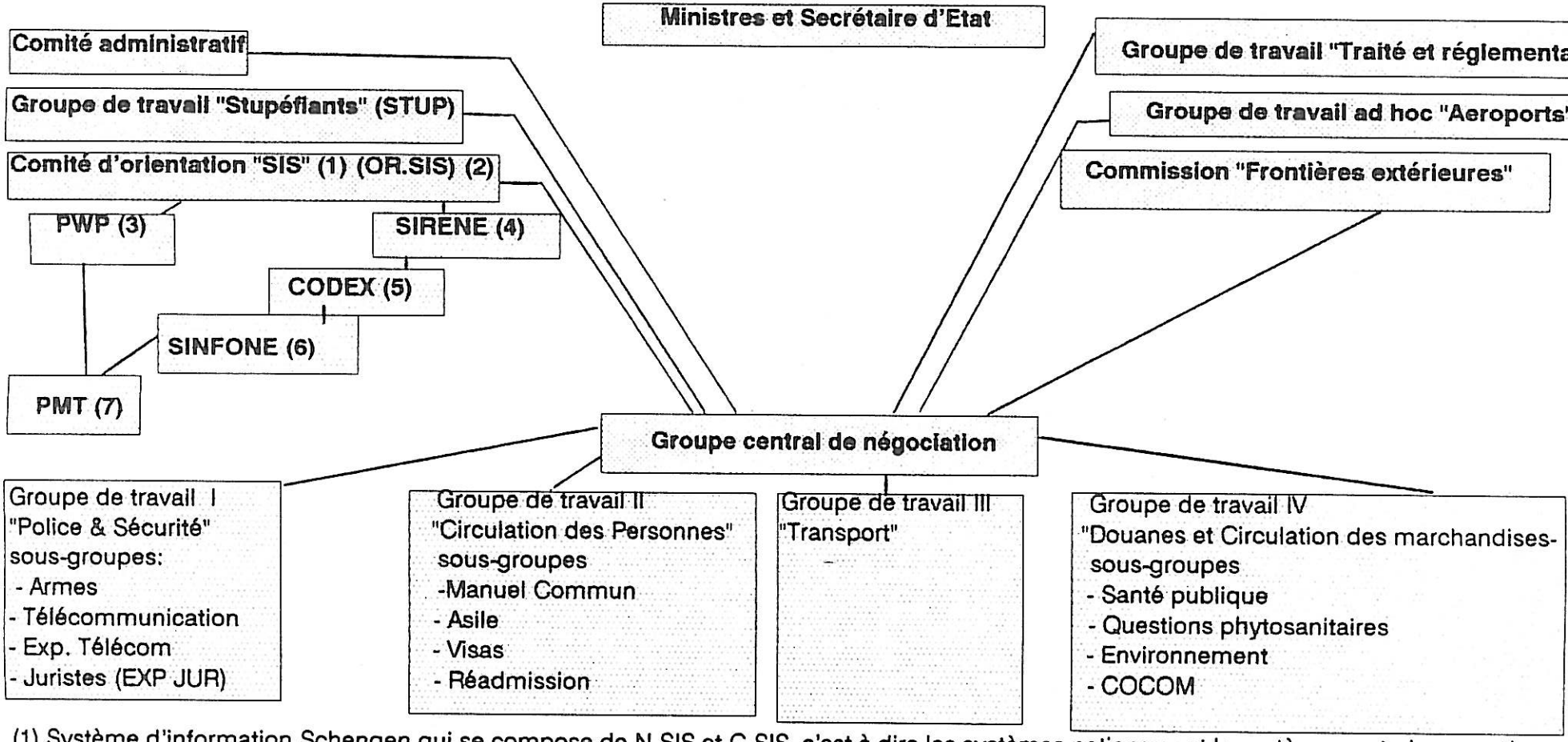
Pour que l'Accord puisse entrer en vigueur, il faudra, au minimum, remplir deux conditions fondamentales (23): la ratification de tous les pays fondateurs et l'entrée en fonction du **Système d'information Schengen (SIS)** selon les normes requises. D'autre part, aux termes de l'article 117 de la Convention, réaffirmés dans l'article 126, "chaque Partie Contractante prendra au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de la présente Convention les dispositions nationales nécessaires aux fins de réaliser un niveau de protection des données à caractère personnel qui soit au moins égal à celui découlant des principes de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, dans le respect de la Recommandation R (87) 15 du 17 septembre 1987 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation des données à caractère personnel dans le secteur de la police".

Bien que tous les Etats membres de la CE soient signataires de la Convention du Conseil de l'Europe susmentionnée, quatre d'entre eux, ne l'ont pas encore ratifiée et sont tous signataires de la Convention de Schengen, à savoir la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas et le Portugal. Néanmoins, les articles 117 et 126 n'obligent pas ces quatre pays à ratifier la Convention de 1981. Ils doivent simplement introduire le même niveau de protection des données à caractère personnel que celui de la Convention dans leur législation nationale.

Examinons maintenant l'organigramme du Groupe Schengen. Toutes les activités des groupes de travail et des comités ad hoc tombent sous la responsabilité du **Groupe central de négociation (GCN)**(24).

Le SIS qui faisait partie des tâches du Groupe de travail I est maintenant confié à un groupe qui dépend directement du Groupe central, à savoir le **Comité d'orientation (OR.SIS)** du SIS. Celui-ci comporte, en fait, le réseau des N-SIS (le SIS national dans chaque Etat membre), et le C-CIS (le SIS Central) qui fonctionne seulement comme un support technique et qui se trouve à Strasbourg. L'échange d'information a lieu entre les N-SIS qui ne font appel au C-SIS qu'en cas de vérification des données

Organigramme du Groupe Schengen



(1) Système d'information Schengen qui se compose de N-SIS et C-SIS, c'est à dire les systèmes nationaux et le système central, respectivement.
(2) Orientation du SIS
(3) "Permanent Working Party" ou Groupe de travail permanent
(4) "Supplementary Information Requested at the National Entries" ou supplément d'information requis à l'entrée national
(5) "Conference of Data Experts" ou groupe technique d'experts en gestion des données
(6) "SIRENE Information Network" ou Réseau d'information SIRENE
(7) "Project Management Team" ou équipe de gestion de project

© Antonio CRUZ, 1993

lorsque, par exemple, il y a un litige relatif à une divergence des données à caractère personnel.

Les travaux pour la mise en place du C-SIS ont commencé en 1990 à Strabourg sous la responsabilité formelle de la France. Le système aurait dû être opérationnel pour le 1er mars 1993. Actuellement, le système est opérationnel parmi les cinq pays fondateurs, mais il faudra encore deux ans pour le mettre au point afin d'éviter des erreurs provenant de la transmission des données à caractère personnel. Il subsiste encore des problèmes techniques d'harmonisation de l'enregistrement des noms. Par exemple, au Portugal et en Espagne chaque personne a deux noms, c'est-à-dire ceux de deux parents, pour ne pas citer les problèmes pour harmoniser la transcription des noms arabes et asiatiques.

Les points de passage frontaliers seront équipés de terminaux raccordés au Système. Les mêmes informations seront disponibles auprès des postes consulaires qui délivrent des visas.

Le Groupe Schengen a donné l'assurance que le SIS ne servira pas de réseau d'échange d'**informations sur les demandeurs d'asile**. Mais rien n'a été dit sur les demandeurs déboutés qui ont reçu l'ordre de quitter le territoire de l'Espace Schengen. Ceux qui ignorent l'ordre ne sont officiellement plus des demandeurs d'asile mais des immigrés clandestins. En effet, l'article 96 prévoit l'intégration dans le SIS du signalement d'un "étranger (qui) a fait l'objet d'une mesure d'éloignement, de renvoi ou d'expulsion non rapportée ni suspendue comportant ou assortie d'une interdiction d'entrée, ou, le cas échéant, de séjour, fondée sur le non-respect des réglementations nationales relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers."

D'autre part, le système prévoit la possibilité du stockage des empreintes digitales et même des photos. Mais la demande de ces informations supplémentaires d'identification ne sera faite que lorsque les éléments de données énumérés à l'article 94 ne suffisent pas.

L'OR.SIS a préparé un des quatre manuels existants, à savoir **le manuel SIRENE** relatif au SIS qui est prêt et a été approuvé par les ministres, sauf les annexes. Ce manuel définit les procédures d'échange d'informations servant de support au fonctionnement du SIS.

La question des stupéfiants a aussi été retirée du Groupe de travail I, et est entre les mains du nouveau **Groupe de travail "STUP"**. Les activités de ce Groupe comprennent les circulations légale et illégale de stupéfiants et de substances psychotropes.

Deux manuels ont été rédigés par le **Groupe de travail II "libre circulation des personnes"**, à savoir le manuel pour les fonctionnaires en poste aux frontières externes (sous-groupe "**Manuel commun**") et **le manuel pour le personnel des consulats à l'étranger** (sous-groupe "Visas"). Le premier est prêt et a été approuvé par les ministres, tandis que le second reste à compléter.

Quant au **sous-groupe "visas"**, il a établi **deux listes communes** (voir annexe A), l'une à propos des ressortissants soumis à l'obligation de visa et l'autre relative aux ressortissants qui en sont exemptés. Il y a une troisième liste concernant des ressortissants soumis à l'obligation de visa par seulement certains Etats signataires des accords de Schengen. Selon le calendrier, ceux qui se trouvent sur la troisième liste feront l'objet d'une décision avant la fin de la présidence espagnole, à savoir le 30 juin 1993. Toutefois, tandis qu'une harmonisation très poussée de la politique en matière de visas est souhaitable, elle n'est pas une condition sine qua non pour l'abolition des frontières internes. Il n'est donc pas exclu que beaucoup de pays qui se trouvent sur la troisième liste y resteront, ce qui implique que leurs ressortissants continueront à être soumis à l'obligation du visa dans un ou quelques Etats membres, mais pas dans tous (25).

Lors de leur réunion à Madrid, le 15 décembre 1992, les ministres et secrétaires d'Etat chargés de la mise en oeuvre de la Convention ont approuvé une série de mesures relatives à la politique en matière de visas, concernant notamment les critères de base pour l'inclusion dans la liste commune Schengen et le statut des consuls honoraires. Ils ont également adopté la maquette de la vignette visa uniforme qui sera valable pour trois mois dans l'Espace Schengen, et ne pourra être falsifiée.

Les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour délivré par l'un des Etats membres sont exemptés de l'obligation de visa. Aux termes de l'article 21, ils peuvent "sous le couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage, ces documents étant en cours de validité, circuler librement pendant une période de trois mois au maximum sur le territoire des autres Parties Contractantes" pour autant qu'ils puissent justifier de(s) motifs et des moyens de leur séjour et qu'ils ne figurent pas sur la liste des étrangers non-admissibles.

De plus, ce droit de circuler s'applique aussi aux demandeurs d'asile qui, en attendant le traitement de leur demande d'asile, séjournent légalement dans un pays Schengen et disposent d'une autorisation de séjour provisoire ainsi que d'un document de voyage délivrés par ce pays. Ce droit de circuler librement est assorti de l'obligation de se déclarer auprès des "autorités compétentes de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils pénètrent. "Cette déclaration peut être souscrite au choix de chaque Partie Contractante, soit à l'entrée, soit, dans un délai

de trois jours ouvrables à partir de l'entrée, à l'intérieur du territoire de la Partie Contractante sur lequel ils pénètrent." (L'article 22).

L'élaboration de ces listes a été fort critiquée pour le manque de cohérence et la courte durée de validité. La politique commune des visas ne s'appliquera qu'aux courts séjours. Les visas pour des séjours de plus de 3 mois resteront des visas nationaux délivrés par l'une des Parties contractantes selon sa propre législation même si les possesseurs de tels visas pourront se déplacer librement dans n'importe quel Etat Schengen.

En revanche, les touristes qui devront se munir de la vignette visa uniforme verront raccourci leur droit de séjour, car le visa pour tous les Etats Schengen n'est valable que pour trois mois. Actuellement, ils ont droit à trois mois pour visiter chaque Etat membre de Schengen.

D'autre part, le Conseil d'Etat néerlandais a émis, dans son avis du 8 avril 1991 (26), des réserves relatives, entre autres, au cumul des fonctions du **Comité exécutif du Groupe Schengen** qui, selon article 131, "a pour mission générale de veiller à l'application correcte de la (...) Convention", et "statue à l'unanimité" (l'article 132, para. 2) pour décider des mesures nécessaires. Il ressort donc que le Comité exécutif dispose non seulement du pouvoir exécutif, mais aussi des pouvoirs législatif et judiciaire, ce qui a soulevé de nombreuses critiques quant à la compatibilité des pouvoirs de cet organe avec les différentes constitutions nationales, de même qu'avec les instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Le Conseil d'Etat belge (27), les sénats français (28) et italien, et le Conseil constitutionnel de France (29) ont exprimé les réserves analogues à l'égard des pouvoirs du Comité exécutif.

Le Conseil d'Etat néerlandais a également critiqué l'absence de contrôle judiciaire par une instance supranationale pour assurer une uniformité d'interprétation des dispositions de la Convention. Il estime "justifié" de demander pourquoi, "au moins pour certaines dispositions de la Convention", le rôle de supervision assumé par le Comité exécutif ne pourra être transféré à la Cour européenne de justice (CEJ), "comme c'est déjà le cas pour d'autres accords conclus en dehors du cadre de la Communauté européenne".

Afin de surmonter les réserves émises par son Conseil d'Etat, la deuxième chambre néerlandaise a adopté, en février 1992, une motion introduite par le gouvernement de coalition (chrétien-démocrate et socialiste) selon laquelle la CEJ aura juridiction pour régler les différends entre Etats signataires et pour interpréter les dispositions contenues dans la Convention à la demande des cours nationales. Toujours selon

la résolution, la CEJ pourrait être compétente pour réviser les décisions prises par le Comité exécutif afin d'appliquer la Convention conformément aux engagements et aux obligations de la Convention européenne des droits de l'Homme et de la Convention de l'ONU sur le statut des réfugiés. Dans une deuxième motion qui a été également adoptée, la seconde chambre a demandé que toutes les mesures décidées par le Comité exécutif soient présentées au Parlement deux mois avant leur mise en application (30.

Réagissant à ces conditions, le ministre la Justice néerlandais, M. BALLIN, a promis de transmettre ces exigences aux partenaires du Groupe Schengen, sans grand espoir. Selon lui, ceux-ci s'opposeront à l'introduction d'une Cour supranationale d'appel qui pourrait, par exemple, rejeter les décisions du Comité exécutif quand celui-ci détermine quel Etat de Schengen devrait assumer la responsabilité d'une demande d'asile.

Ces deux réserves principales ont été transmises au **Groupe de travail "traités et réglementations"** pour étude. Ce même Groupe de travail doit s'assurer de la compatibilité des dispositions de la Convention relatives à la responsabilité de l'Etat membre pour examiner une demande d'asile avec la Convention de Dublin de 1990 (voir ci-dessous), de la compatibilité des dispositions de la Convention avec les dispositions communautaires, et de l'application de l'Accord de réadmission signé entre le Groupe Schengen et la Pologne le 29 mars 1991 (31), une condition préalable à la suppression de l'obligation de visa pour les ressortissants de ce dernier pays qui souhaitent se rendre dans un pays de l'Espace Schengen.

Le problème du cumul des pouvoirs du Comité exécutif est déjà réglé, officieusement. L'astuce consiste à stipuler dans le Règlement intérieur du Comité exécutif que les décisions prises à l'unanimité par celui-ci n'entreront en vigueur que lorsque tous les Etats Parties à la Convention auront notifié l'achèvement des procédures exigées par leur ordre juridique permettant à ces décisions d'avoir force exécutoire sur leur territoire. La formule a été approuvée par les ministres en novembre 1992, mais elle ne peut être communiquée officiellement qu'après l'institution du Comité exécutif (32). En effet, aux termes de l'article 131, para. 2, celui-ci "règle son fonctionnement", et ne peut être créé avant la date de l'entrée en vigueur de la Convention qui sera "le premier jour du deuxième mois qui suit le dépôt du dernier instrument de ratification, d'approbation ou d'acceptation" (l'article 139).

Par contre, comme l'a averti le ministre néerlandais de la Justice, M. BALLIN, le Groupe est divisé quant à la proposition d'accorder compétence à la CEJ sur certaines dispositions de la Convention. Seules les délégations belges et italiennes se sont rangées du côté néerlandais sur ce point. Le fait que la CEJ soit une cour

supranationale pour les 12 Etats membres de la CE, tandis que le Groupe Schengen n'en regroupe que neuf constitue un argument pour les opposants. Il a été toutefois souligné qu'aux termes du Protocole sur la politique sociale 11 Etats membres de la CE ont convenu d'accorder compétence aux institutions communautaires, notamment à la CEJ, à propos des actes et décisions en matière sociale, malgré la décision du Royaume-Uni d'en être dissocié.

Le Groupe de travail "traité et réglementations" veille aussi à **la procédure de ratification** des Etats fondateurs relative à **l'adhésion de nouveaux membres**, à savoir l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce. Aux termes de l'article 140 de la Convention, l'adhésion de tout nouveau membre doit faire l'objet d'un accord entre cet Etat et les membres fondateurs qui sera "soumis à ratification, approbation ou acceptation, par l'Etat adhérent et chacune des Parties contractantes (les pays fondateurs)".

Il faut tenir compte du fait que les adhésions de ces nouveaux membres pourront toujours être mises en question, tout au moins théoriquement, renvoyant ainsi à plus tard la suppression totale des frontières internes avec ces pays.

Au 30 mai, aucun parlement des pays fondateurs n'avait approuvé l'adhésion de la Grèce. L'adhésion de l'Italie a été approuvée par les parlements de la Belgique, de la France, du Luxembourg et des Pays Bas, tandis que les adhésions du Portugal et de l'Espagne ont été approuvées par la Belgique et le Luxemburg. Le parlement français n'a approuvé, le 3 juin 1991, que l'adhésion de l'Italie, et le parlement allemand n'en a toujours approuvé aucune.

Quant à **l'accord relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière**, signé **entre les Etats membres du Groupe Schengen et la Pologne**, il est provisoirement en application depuis le "premier jour du mois qui suit la date de signature", c'est-à-dire depuis le 1er avril 1991. Au 30 mai 1993, aucun Etat contractant ne l'avait encore ratifié, la procédure parlementaire de ratification n'étant pas obligatoire dans tous les Etats membres du Groupe Schengen. La ratification est nécessaire en Belgique (33), en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Espagne, mais elle ne l'est pas en Allemagne, France, et au Luxembourg.

Le **Groupe de travail ad hoc "aéroports"** veille à ce que les transformations nécessaires à l'abolition des contrôles sur les vols intérieurs soient effectuées. Les aéroports doivent être considérés comme frontières extérieures pour le trafic avec les pays tiers et comme intérieures pour le trafic purement intra-Schengen. Ce sont, en fait, les vols mixtes (vol Bombay - Francfort - Bruxelles) qui ont soulevé d'âpres discussions. Les Etats membres ont convenu, le 18 juin 1992 à Luxembourg, de

réaliser, avant le 31 décembre 1993, une séparation nette entre les passagers des vols intra-Schengen et ceux d'autres vols.

Les progrès dans ce domaine ont été retardés par le conflit d'une part, entre les compagnies privées et, d'autre part, les actionnaires des aéroports et les gouvernements des Etats membres à propos des coûts engendrés par les nécessaires travaux de transformation. Aux Pays-Bas où les coûts de déplacement des magasins de duty free sont très élevés, les intérêts privés contestent l'obligation d'assumer les frais d'une décision qui a été prise par le gouvernement néerlandais. Pour ne pas être désigné comme étant l'Etat coupable de la non-application des mesures nécessaires au sein de l'aéroport international, il semble que le gouvernement néerlandais soit disposé à assumer les frais de transformation avec l'espoir de pouvoir récupérer un jour les sommes auprès des intérêts privés concernés.

Mais si l'on en croit les propos tenus par le sénateur MASSON lors de la Conférence interparlementaire Schengen les 17-18 janvier 1992 à la Chambre des Représentants belge, les problèmes concernant les aéroports ne se limitent pas aux Pays-Bas. "Je n'ai trouvé nulle part en Europe", a-t-il dit, "un responsable d'aéroport international disposé à modifier sa façon de procéder en fonction des prescriptions de Schengen. Aucune modification des circuits, des dispositifs ni des procédures n'est envisagée."

La **Commission "frontières extérieures"** a été créée en vertu d'une décision prise le 6 novembre 1992 par les ministres pour avoir une meilleure image comparée des situations aux différents postes frontaliers externes. Entre janvier et avril 1993, cette Commission s'est rendue, tous les 15 jours, à des frontières externes des Etats membres fondateurs pour constater de visu les modalités d'organisation pratiques du contrôle. Les membres ont visité trois postes par pays, un maritime, un terrestre et un aérien. Dans le cas du Luxembourg, où il n'y a pas de poste maritime, cette Commission a visité deux postes terrestres. Les résultats de ces visites, incorporés dans un rapport, ont déjà été l'objet des critiques particulièrement de la délégation française qui a demandé une deuxième série de visites après avoir effectué les améliorations nécessaires pour remédier les lacunes constatées par le Comité. Le rapport sera néanmoins présenté au ministres pour approbation à la fin de juin 1993.

Depuis la signature de la Convention, il y a donc eu une véritable prolifération des structures d'application avec, en même temps, une augmentation du nombre de fonctionnaires désignés par les différentes délégations nationales. Etant donné que les différents groupes de travail Schengen discutent souvent des questions traitées par d'autres instances intergouvernementales au niveau des 12 Etats CE, il serait non seulement souhaitable mais aussi logique qu'un échange systématique d'infor-

mations soit institutionalisé non seulement parmi les fonctionnaires du même pays, mais aussi entre les différentes délégations nationales.

Or, en réalité, l'échange d'informations laisse beaucoup à désirer, car les différentes instances qui traitent des mêmes questions sont souvent peu informées ou assez tardivement de ce que font les unes et les autres. Pire, certains fonctionnaires doivent parfois participer à une réunion après l'autre sans avoir suffisamment de temps pour échanger des informations avec leurs collègues qui participent à d'autres instances. Parmi certaines délégations nationales, certains fonctionnaires membres de presque toutes les instances qui travaillent sur des questions similaires sont, par conséquent, beaucoup mieux informés que d'autres qui ne participent, par exemple, qu'aux groupes de travail Schengen. Il est déjà arrivé plus d'une fois qu'un fonctionnaire participant à un groupe de travail Schengen fasse une proposition en contradiction avec une décision déjà prise au sein d'une autre instance intergouvernementale.

Il s'agit de savoir aujourd'hui si le projet Schengen peut encore être réalisé comme prévu ou s'il risque d'être amputé d'un de ses objectifs initiaux et fondamentaux, à savoir la suppression totale des frontières internes, par des contrôles stricts et complets une fois que l'on aura franchi une frontière interne. Compte tenu du phénomène de l'Immigration clandestine qui semble prendre une dimension fort inquiétante, tout au moins aux yeux des gouvernements de l'Europe occidentale, et de la pression migratoire chez les **PECO** (34), les contrôles aux frontières internes ne seront certainement pas supprimés en 1993 (35).

Pour la France, un troisième élément très grave se pose, à savoir la législation libérale en matière de drogue chez deux de ses voisins (l'Espagne et les Pays-Bas), et la tentation chez un troisième, c'est-à-dire l'Italie, de suivre la même voie. La déclaration faite, le 29 avril 1993, par M. LAMASSOURE, ministre français délégué aux Affaires européennes, confirme l'opposition, voire l'hostilité totale française à la suppression des frontières internes à moins que ses partenaires du Groupe Schengen n'adoptent les mêmes contrôles complets et très stricts à leurs frontières extérieures. Selon lui, "les conditions prélables à la libre circulation des personnes" dans l'Espace Schengen "ne seront réunies ni d'ici la fin de l'année 1993 ni même sans doute avant une période assez longue"(36).

D'ailleurs, il y a lieu de souligner une mauvaise conception très répandue concernant l'entrée en vigueur de la Convention selon laquelle celle-ci aurait dû être appliquée à partir du 1er janvier 1993. La mauvaise conception est due essentiellement au fait que les douze Etats membres de la CE, non seulement ne sont pas parvenus à supprimer leurs frontières internes, mais ne partagent pas non plus la même

interprétation de l'article 8a du Traité de Rome. D'où la scission de la Communauté en deux camps en ce qui concerne cette question: ceux appartenant au Groupe Schengen et les autres.

Or, contrairement à l'article 8a susmentionnée selon lequel les parties contractantes s'accordent sur le délai du 31 décembre 1992 pour réaliser "un espace sans frontières intérieures", la Convention de Schengen "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" [L'alinéa 2 de la Déclaration commune concernant l'article 139 (l'entrée en vigueur de la Convention) dans l'Acte final]. Lors de la ratification parlementaire en France, M. Philippe MARCHAND, alors ministre français des Affaires intérieures a fait savoir qu'il n'aurait "sans doute pas été d'accord pour demander la ratification si le texte de la Convention "avait comporté une date impérative de mise en application". "Mais", a-t-il ajouté, "-et heureusement - il est indiqué que cette convention ne sera mise en place que lorsque toutes les garanties auront été assurées sur les frontières extérieures." (37)

La coopération intergouvernementale parmi les Douze

Quant à la coopération intergouvernementale au niveau des Douze, la prolifération des groupes de travail, le chevauchement inévitable de leurs activités (38) et le retard inquiétant de la mise en place des mesures compensatoires pour la réalisation d'un espace sans frontières ont mené le Conseil européen de Rhodes (39) (décembre 1988) à décider de la création d'un autre organisme intergouvernemental, le **Groupe de Coordinateurs sur la libre circulation des personnes**", aussi appelé le "**Groupe de Rhodes**". Son but a été de coordonner les activités des nombreuses instances intergouvernementales et d'essayer de remédier aux éventuels retards pris par certains Etats membres.

Composé de hauts fonctionnaires des 12 Etats avec la participation de la Commission (40) (en principe la DG III, mais des fonctionnaires du Secrétariat général et de la DG V y sont également impliqués), sa première tâche a été l'élaboration d'un document avant le Conseil européen suivant (un délai de six mois). Ce document présente essentiellement deux séries de mesures: la première concerne les mesures indispensables à la levée des frontières et la seconde les mesures "souhaitables" mais non indispensables. Toutes ces mesures, qu'elles soient indispensables ou souhaitables sont assorties d'un calendrier précisant quand elles peuvent (vraisemblablement) entrer en vigueur. D'abord adopté à l'unanimité par le Groupe de

Rhodes à Las Palmas et ensuite, aussi à l'unanimité, par le Conseil Européen de Madrid en juin 1989, le rapport est dès lors appelé "**le document de Palma**".

Le Groupe de Rhodes coordonne essentiellement les activités des organismes suivants:

. le Groupe ad hoc Immigration (AHI)
. les Groupes TREVI
. le Groupe d'Assistance Mutuelle (GAM)
. le Comité européen de lutte anti-drogue (CELAD)
. le Groupe de Coopération Politique Européen (CPE)
. le Groupe horizontal

Le **Groupe ad hoc Immigration (AHI)**, dont le secrétariat est assuré par le secrétariat général du Conseil des CE, a été constitué en octobre 1986 alors que le gouvernement britannique exerçait la présidence de la Communauté. Ce groupe, dont on a envisagé un moment qu'il fasse partie du cadre TREVI sous le nom "TREVI IV", a connu un autre destin puisque, séparé du cadre TREVI et cependant rattaché aux mêmes ministres, il a été placé sous l'égide de la Commission des CE. Depuis lors, il a été divisé en six sous-groupes, à savoir:

. Admission/Eloignement
. Visas
. Faux documents
. Asile
. Frontières extérieures
. réfugiés de l'ex-Yougoslavie (un sous-groupe spécial)

Jusqu'à présent, seul un projet de convention élaboré par l'AHI a été signé, à savoir la Convention relative à la détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile déposée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes, dite **Convention de Dublin**, et signée le 15 juin 1990. Seuls le Danemark, la Grèce, l'Italie, le Royaume-Uni, le Portugal et le Luxembourg ont procédé à sa ratification (41). Un autre projet de convention, dite "**convention parallèle**" car le texte est presque identique à celle de Dublin, a été élaboré car l'accession à celle-ci se limite aux pays membres de la CE et beaucoup d'Etats tiers ont manifesté leur intérêt d'adhérer à un instrument international analogue, notamment les pays membres de l'AELE, les Etats-Unis et le Canada. Bien que le texte du projet de convention soit déjà prêt depuis plusieurs mois, le processus de négociations formelles avec les Etats intéressés ne peut commencer qu'après la ratification par tous les Etats de la CE de la Convention de Dublin.

Un autre **projet de convention relative au franchissement des frontières extérieures** est prêt depuis presque deux ans, et aurait dû être signé en juin 1991 (42). Mais le contentieux entre le Royaume-Uni et Gibraltar, d'une part, et l'Espagne, d'autre part, n'a toujours pas pu être résolu malgré les efforts des présidences successives en vue de trouver un compromis concernant le statut de Gibraltar (43). Comme la présidence britannique précédente, la prési-dence danoise va devoir annoncer en juin lors du Conseil européen son échec sur cette question.

Les autres activités en cours de l'AHI comprennent:
a) Mise en place d'un **système européen de comparaison électronique des empreintes digitales (EURODAC);**
Ce système va fonctionner comme le SIS, en ce sens qu'il y aura un C-EURODAC (le système central) et 12 N-EURODAC (les systèmes nationaux de chaque Etat membre). Cela exigera probablement la conclusion d'une convention car la Convention de Dublin, notamment son article 15, ne constitue pas une base juridique suffisante pour le système envisagé (44).
Une étude de faisabilité sur les pratiques de **l'enregistrement des empreintes digitales** proposée il y a plus d'un an n'a toujours pas été réalisée. Lors de leur réunion en juin 1993, les ministres prendront probablement une décision là-dessus.
b) **Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière d'asile (CIREA);**
Le Centre a déjà eu plusieurs réunions et entretient des liens avec la CPE et le HCR. Bien qu'il soit envisagé d'accorder au public un accès limité à l'information classée dans ce Centre, il semble maintenant que la plus grande partie restera confidentielle.
c) **Centre d'information, de recherche et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI);**
Les ministres de l'AHI ont approuvé la création du CIREFI le 1er décembre 1992. Depuis lors, il n'y a eu qu'une réunion d'introduction le 7 avril 1993. La deuxième est prévue pour le 10 juin 1993. C'est au sein du CIREFI que seront examinées les conséquences des lois des différents Etats membres qui sanctionnent les transporteurs de passagers déclarés non-admissibles, ainsi que les obligations qui découlent des engagements internationaux, surtout l'annexe 9 de la Convention de Chicago de 1944 sur l'aviation civile internationale (45).
d) production et mise à jour d'un **manuel de la pratique européenne en matière d'asile;**
e) production d'un **manuel commun d'instructions aux postes consulaires;**
f) projet de résolution relative à l'harmonisation des politiques nationales en matière de **regroupement familial;**
Le sous-groupe Admission/Eloignement serait parvenu à un accord sur le texte qui sera présenté aux ministres des Douze pour approbation les 1er et 2 juin 1993 à Copenhague (46).
g) projet de résolution portant sur **les restrictions à l'admission des ressortissants non-communautaires à des fins d'emploi** (ce qui remplace le projet de résolution relative à l'harmonisation des politiques nationales relatives à l'admission à des fins d'emploi.

Cette question n'étant pas une priorité de la présidence danoise, pas plus qu'elle ne le fut pour la présidence britannique précédente, il semble probable qu'elle soit transmise à la prochaine présidence belge;
h) établissement d'une **liste commune** des ressortissants de pays tiers soumis à l'**obligation de visas**; La liste, d'environ 85-90 pays, est presque la même que la liste I de Schengen moins la majorité des pays membres du Commonwealth.
i) définition de la **notion de "réfugiés"**;
j) création d'un **centre de consultation rapide** pour faire face aux problèmes que pourraient créer des mouvements d'immigration importants et soudains;

Lors de leur réunion le 30 novembre - 1er décembre 1992 à Londres, les ministres de l'AHI ont adopté les textes suivants:
1. RESOLUTION sur les demandes d'asile manifestement infondées
2. RESOLUTION sur une approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil
3. CONCLUSIONS concernant les pays où, en règle générale, il n'existe pas de risque sérieux de persécution (47)
4. CONCLUSIONS sur les personnes déplacées du fait du conflit dans l'ancienne Yougoslavie (48)
Les textes suivants ont été approuvés, ce qui implique qu'ils ne sont pas encore définifs et doit être complétés:
5. RECOMMANDATION concernant les pratiques des Etats membres en matière d'éloignement des personnes se trouvant illégalement sur leur territoire (49)
6. RECOMMANDATION sur le transit aux fins d'éloignement

On appelle **Groupe TREVI** le groupe qui, composé des fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et/ou de la Justice d'abord des 10 Etats membres et maintenant des 12, a été établi en 1976 en tant qu'organisme intergouvernemental de coopération policière ayant en fait pour objectif initial de coordoner les efforts visant à combattre le terrorisme. Contrairement à l'AHI, le Groupe TREVI ne dispose toujours pas de secrétariat permanent, et l'administration "voyage" d'une capitale à l'autre tous les six mois selon la présidence du Groupe qui, comme toutes les autres instances intergouvernementales des Douze, est la même que celle de la CE (50).

Une erreur largement répandue consiste à croire que le nom TREVI est l'acronyme de "Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale". Il ne s'agit là, en fait, que d'une création de journalistes mais elle a eu tellement de succès que même certains hauts responsables de la Commission, du Conseil ainsi que des Groupes TREVI eux-mêmes en sont persuadés! En réalité, le nom du groupe provient simplement de la fontaine de Trévi, à Rome où sa première réunion a eu lieu sous la présidence de M. FONTEJNE ....

D'ailleurs, à l'heure actuelle, il y a, en fait, cinq groupes TREVI:
TREVI I qui existe depuis le début et s'occupe toujours de la lutte contre le terrorisme;

TREVI II s'occupe des échanges d'informations et d'expériences en matière de formation des policiers, d'équipements utilisés par ceux-ci et de maintien de l'ordre public;
TREVI III est chargé de la lutte contre la grande criminalité et en premier lieu contre le trafic illicite des stupéfiants. Interpol participe à ses activités en tant qu'observateur.

Un autre groupe de TREVI, créé lors d'une réunion du 19 septembre 1992, appelons-le "**TREVI IV**", s'occupe aussi de la criminalité organisée, mais à la différence du TREVI III qui est composé exclusivement des autorités policières, TREVI IV est un groupe mixte avec la participation des autorités judiciaires.

De plus, il y a un sous-groupe ad hoc de TREVI qui travaille, temporairement à Strasbourg (51), sur la création de l'**Europol** (52) dont les activités initiales seront axées sur l'Unité européenne de renseignements sur la drogue **(EDIU/UERD)**, qui est, en fait, le précurseur de l'unité européenne sur la drogue **(EDU/UED)**, suivies par les autres domaines liés à la drogue, tels que le blanchissement des bénéfices provenant du trafic de drogue et les réseaux criminels organisés. Pour assurer la continuité de ces travaux, ce groupe est, depuis le 1er juillet 1992 sous la présidence britannique, suivie par la présidence belge le 1er juillet 1993.

Europol sera, tout au moins pendant les premières années, un service de planification et pas un organe exécutif ou de recherches, et se chargera de la coordination internationale avec les autorités nationales, INTERPOL, CELAD, **le Groupe Pompidou** (53), etc. La base juridique de son entrée en fonction en 1993 existe sous forme d'un accord ministériel qui n'a pas encore été signé par les ministres du Groupe TREVI. D'ailleurs, il faudra aussi un accord international relatif à l'échange et de l'enregistrement de données à caractère personnel. Vraisemblablement, les deux textes seront fusionnés et seront présentés pour signature aux ministres du Groupe TREVI à Copenhague le 1er juin 1993.

Un des groupes TREVI, à savoir **TREVI 92**, créé en 1989 sous la présidence espagnole pour traiter des questions policières liées à la suppression des frontières, notamment en ce qui concerne l'éventuel "déficit de sécurité" a été dissous par décision des ministres à Londres le 30 novembre 1992. C'est à ce groupe que le Commissaire européen BANGEMANN (voir ci-dessus) a fait référence, et depuis sa création la Commission des CE a été autorisée à participer aux réunions de TREVI. TREVI 92 a élaboré un programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de terrorisme et d'autres formes de criminalité organisée, adopté par les ministres TREVI réunis à Dublin en juin 1990. Le document, qui était la référence permanente du groupe TREVI 92, recense des formes de coopération relatives, entre

autres, aux règles de contrôle sur le plan policier aux frontières externes, à l'immigration clandestine, à l'identification des étrangers non-désirables, et au **Système d'information européen (SIE)**. Celui-ci est souvent surnommé le "SIS à 12", étant donné qu'il s'agit de la création d'un système identique à celui de Schengen dans lequel sont impliqués les Douze Etats de la CE.

Le SIS est, depuis environ un an, sous la responsabilité du **Groupe horizontal** créé pour cette raison. Sur la demande du Conseil européen de Lisbonne en juin 1992, ce Groupe travaille actuellement sur un projet de convention qui va régir le SIE et son fonctionnement. Il va de soi que le SIE va stocker les mêmes données informatisées que le SIS, et un certain nombre d'Etats CE, notamment les trois qui ne sont pas membres du Groupe Schengen, estiment que la mise en fonction du SIE est une des conditions indispensables à la suppression des frontières internes. Lors de son intervention devant une commission du Parlement européen le 17 mars 1993, l'ancien ministre de la Justice, Mme P. GJELLERUP a exprimé l'avis selon lequel le SIE ne pourrait vraisemblablement entrer en fonction avant 1994.

Le **Groupe de coopération politique européen (CPE)** a été établi après l'approbation du Rapport DAVIGNON (également connu comme le Rapport de Luxembourg) en octobre 1970, avec pour objectif de permettre aux ministres des Affaires étrangères et aux responsables des services politiques des ministères des Affaires étrangères de se concerter lors de réunions périodiques et, si possible, d'harmoniser les avis et les activités des Etats membres dans le domaine de la politique étrangère. Parmi les différentes tâches qu'il assume dans le domaine politique, il s'efforce de promouvoir et d'améliorer la coopération entre les autorités judiciaires chargées des affaires criminelles des 12 Etats membres et possède une sous section appelée Groupe de Coordination Judiciaire (CJ) qui s'occupe de la coopération judiciaire en matière pénale et civile. Le CPE est aussi chargé de la lutte contre le trafic de drogue, du terrorisme, et entretient des liens de travail avec les groupes TREVI et l'AHI.

Quant au **GAM** il s'occupe essentiellement de la coopération douanière et est supervisé par le **CLUB** (les directeurs généraux des douanes). Un des sous-groupes existants, la **Gestion de la CIS**, a élaboré un projet de convention entre les Etats membres de la CE relatif à l'usage de la technologie informatique par les services douaniers, la dite **Convention CIS**. Le **GAM 92** n'existe plus.

Le groupe **CELAD** a été créé pour combler les lacunes que présentait la politique des Douze en matière de stupéfiants et leur absence de coordination. Le CELAD s'occupe, entre autres, de la création de l'observatoire européen et des dispositions en matière de lutte anti-drogue.

Autres instances de coopération intergouvernementale

Quant aux enceintes chargées des questions de migration et/ou d'asile qui regroupent aussi les Etats non-communautaires, les plus importantes sont celles opérant dans le cadre ou sous la coordination du Conseil de l'Europe. Au sein de celui-ci, deux instances ont été particulièrement actives dans les domaines de migrations et de réfugiés/demandeurs d'asile, à savoir le Comité européen sur les migrations (**CDMG**) et le Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (**CAHAR**).

La diversité des activités du CDMG a été amplement décrite dans un document de travail précédent (54). Il suffit de se rappeler ici que selon son mandat officiel cette instance s'occupe à la fois des questions relatives à l'intégration des immigrés ou des communautés issues de l'immigration et de l'organisation des conférences des ministres européens responsables des questions de migrations, qui ont lieu environ tous les trois ans, ainsi que du suivi de ces conférences. La dernière a eu lieu à Luxembourg les 17-18 septembre 1991, et la prochaine, la cinquième, aura lieu en Grèce en novembre 1993.

L'autre instance, le CAHAR, se trouve éclipsée depuis la création de l'AHI au niveau des Douze en 1986. En fait, le CAHAR, créé en 1977, est la plus ancienne de toutes les instances européennes s'occupant des questions d'asile, et était l'enceinte des principales discussions en Europe sur la question du "premier pays d'asile". D'ailleurs, des représentants de l'Australie, du Canada et des Etats-Unis participent, en tant qu'observateurs, aux réunions du CAHAR qui ont lieu, en principe, deux fois par an.

Comme le premier projet d'accord relatif au "premier pays d'asile" avait très peu de chance d'être signé et ratifié par un nombre minimum d'Etats membres, les activités du CAHAR ont été suspendues à la demande du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 1984. En 1986 son travail sur la question a repris, mais avec une nouvelle base et en termes différents. Après deux réunions, il a élaboré, en janvier 1987, un projet provisoire "d'accord sur la responsabilité liée à l'examen des demandes d'asile" et lors de sa 27ème réunion, du 29 novembre au 2 décembre 1988, il a mis au point la version définitive. Cependant, vu l'opposition de certains des Etats membres parmi les plus importants, l'accord n'a pas pu être signé. Depuis, le texte a dû être classé puisque les Douze ont signé la Convention de Dublin et envisagent une extension de celle-ci sous forme de la Convention parallèle susmentionnée.

Toutefois, les activités du CAHAR continuent, et concernent essentiellement des échanges de vues et d'informations entre les Etats membres sur leurs problèmes concrets en matière d'asile et de changement de leur législation.

Un troisième groupe s'est créé récemment pour donner suite à certaines recommandations de la conférence de Vienne en 1991 (voir ci-dessous), à savoir le Comité ad hoc sur les documents d'identité et la circulation des personnes (**CAHID**).

Le Secrétariat du Conseil de l'Europe, notamment le CDMG, assume la responsabilité des suites données aux recommandations formulées à la Conférence des ministres sur les mouvements de personnes en provenance des pays d'Europe centrale et orientale qui s'est tenue à Vienne les 24-25 janvier 1991. Le Ministre fédéral des Affaires étrangères d'Autriche a pris l'initiative d'organiser cette conférence avec l'assistance du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe (55), et les ministres responsables de l'immigration de 35 pays européens et non-européens (l'Australie, le Canada et les Etats-Unis) y ont participé.

La conférence a adopté le texte d'une série de recommandations et les hauts fonctionnaires des Etats participants qui se sont chargés d'y donner suite ont dès lors été nommés le **Groupe de Vienne**. Les recommandations réflètent le souci des Etats membres, surtout ceux de l'Europe occidentale, d'éviter le développement de mouvements de migrations désordonnées en Europe suite aux changements politiques fondamentaux permettant aux personnes de l'ancien bloc soviétique de voyager librement. A l'heure actuelle, ce groupe coordonne les activités de trois principaux groupes de travail, l'un sur l'harmonisation des visas, présidé par la France, le deuxième sur la création d'une institution spécifique pour l'échange des informations, présidé par la Hongrie, et le troisième sur les nouvelles structures de solidarité entre Etats, présidé par l'Italie. Ce dernier prépare actuellement un rapport sur la coopération commune européenne en matière de mouvements des personnes qui sera présenté à la réunion des Hauts fonctionnaires du Groupe à Strasbourg les 1er-2 juillet 1993 sous la présidence autrichienne.

Une autre initiative, liée à certaines activités du Groupe de Vienne, est celle qui a été prise par le **Club de Vienne**, un forum de coopération établi en 1978 qui regroupe les ministres de l'Intérieur et de Justice d'Allemagne, d'Autriche, de France, d'Italie et de Suisse. Ce Club, qui se réunit en principe tous les deux ans, s'occupe de plus de plus de la coopération frontalière concernant l'asile et l'immigration. A l'initiative du Ministre fédéral de l'Intérieur R. SEITERS, une réunion ministérielle a été convoquée à Berlin les 30-31 octobre 1991, réunion à laquelle ont aussi été invités aussi les Etats CE non-membres du Club ainsi que 13 pays de l'Europe centrale et

orientale, ceci afin de discuter des mesures nécessaires à la lutte contre l'immigration clandestine en provenance des pays de l'ancien bloc soviétique.

Le **Groupe de Berlin** s'est ensuite constitué sous la présidence de l'Autriche pour donner suite aux recommandations formulées à la conférence de Berlin. Un certain nombre de sous-groupes se sont chargés d'étudier les différents aspects du problème de l'immigration clandestine et ont chacun préparé un rapport. A la troisième réunion du Groupe de Berlin à Bonn les 12-13 janvier 1993 une série de recommandations ont été élaborées sur la base des rapports présentés. Ces recommandations visent la criminalisation des trafiquants d'immigrés clandestins et l'assistance mutuelle dans les affaires criminelles pour poursuivre ceux-ci, la création d'unités et de services spéciaux pour lutter contre les activités des réseaux d'immigration illégale, les procédures et les normes relatives à l'amélioration des contrôles de frontières, les accords de réadmission, la surveillance des frontières extérieures non-gardées dont le franchissement n'est pas autorisé, et les sanctions à l'encontre des transporteurs maritimes, aériens et terrestres qui acheminent les immigrés clandestins.

Le texte des recommandations a été discuté lors de la Conférence ministérielle du Groupe à Budapest les 15-16 février 1993, et les participants en ont pris note. Un autre texte, à savoir la proposition autrichienne d'adopter une convention visant à établir un système de quotas d'immigration, n'a pas trouvé d'écho favorable, notamment chez les Douze qui l'ont estimée un peu trop ambitieuse, préférant traiter l'immigration clandestine par étapes, et s'attaquer à chaque aspect pris séparément.

Les ministres se sont néanmoins accordés pour continuer ce forum de discussion et pour donner suite aux recommandations. Désormais placé sous la coordination de la Hongrie, le nouveau groupe ainsi créé, appelons-le le "**Groupe de Budapest**", est, en principe, constitué des Etats qui assument la présidence de la CE (le Danemark pour le premier semestre de 1993, suivi par la Belgique), celle du Groupe Schengen (l'Espagne) et celle de l'AELE (la Suède), ainsi que la République Tchèque, la Pologne, la Slovaquie et, bien sûr, la Hongrie. Il examinera la possibilité soit d'élargir l'accord de réadmission entre le Groupe Schengen et la Pologne à beaucoup d'autres Etats (ce qui est prévu dans cet accord), soit de conclure d'autres accords de réadmission bilatéraux en prenant celui signé avec la Pologne comme modèle. Il travaille aussi sur un projet de convention visant à réglementer l'assistance pour le retour des immigrés clandestins, et examinera les conditions et les modalités de la réalisation des recommandations susmentionnées.

Citons enfin brièvement les autres organismes de discussions et de collaborations intergouvernementales:

* **Les Consultations intergouvernementales sur l'asile, les réfugiés et les politiques migratoires en Europe, en Amérique du Nord et en Australie (IGC)** dont le secrétariat est à Genève. C'est un forum de discussion qui cherche à élaborer des solutions à des problèmes communs, et à examiner la situation de certains groupes de demandeurs d'asile ainsi que des révisions éventuelles des lois ou des procédures relatives à l'asile. Depuis sa création en 1985 il y a eu plus d'une centaine de réunions qui concernaient, entre autres, l'arrivée massive des Kurdes suite à la libération du Koweit en 1991, un programme de retour des demandeurs d'asile tamouls au Sri Lanka et les mouvements de migrations de l'Europe orientale et centrale vers l'Europe occidentale. Tant l'OIM que le HCR y participent, ce dernier fournissant un service administratif selon un arrangement spécial. Les activités ont beaucoup ralenti depuis l'automne 1992 lorsque les négociations ont commencé en vue de créer un nouveau secrétariat.

* **le Groupe de travail sur les solutions et la protection (WGSP)**, créé en 1990 sous la direction de la sous-commission sur la protection du Comité exécutif (EXCOM) de l'HCR. Les participants sont les Etats membres et observateurs et les organisations observateurs de l'EXCOM. Le WGSP participe à l'élaboration des recommandations relatives aux procédures d'asile, aux réfugiés de fait, aux demandes d'asile considérées comme "manifestement non-fondées" et aux déplacements désordonnés de populations désordonnés.

* **le Groupe de travail sur les migrations de l'OCDE** auquel participent les 24 Etats membres et qui a comme buts des échanges de points de vue, des recherches et des analyses d'informations sur les mouvements migratoires.

* **le Système d'observation permanente des migrations internationales (SOPEMI) de l'OCDE**. C'est un réseau de correspondants qui remettent chaque année un rapport national sur les tendances récentes des mouvements et des politiques migratoires ainsi que sur la situation des immigrés dans leur pays d'accueil. Sur la base de ces rapports nationaux, un rapport est publié chaque année.

* **le G-24** qui regroupe tous les Etats membres de l'OCDE dont l'objectif est d'apporter une aide économique aux pays de l'Europe centrale et orientale. Depuis peu, le G-24 reconnaît l'importance du lien entre l'aide économique et les mouvements migratoires importants.

* la **CSCE** (la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) dont le secrétariat est à Prague. Depuis l'organisation de son séminaire spécial sur les migrations, y compris les réfugiés et les personnes déplacées, à Varsovie du 20 au 23 avril 1993, un grand nombre d'Etats membres demandent que la CSCE assume un plus grand rôle dans ces domaines (56).

* le Groupe de travail sur les migrations de **l'Initiative de l'Europe centrale** (l'ancien "**Hexagonale**") qui regroupe actuellement l'Autriche, la Croatie, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Ce groupe qui s'est constitué lors de sa première réunion à Budapest le 2 novembre 1990 examine, entre autres, les conséquences des migrations sur leurs marchés du travail respectifs. Au début, il était nommé le "**Pentagonale**" en raison des 5 membres fondateurs, à savoir l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, l'ex-Tchécoslovaquie et l'ex-Yougoslavie qui la compose. Suite à l'adhésion de la Pologne, il est devenu le "Hexagonale".

* **le Groupe commun nordique consultatif**, créé en 1987 a pour but l'échange des informations sur les situations nationales et internationale dans les domaines des migrations et des réfugiés en vue de rapprocher les politiques et pratiques des Etats nordiques. Le HCR y participe régulièrement en tant qu'observateur.

* **l'INADPAX** (le groupe de travail sur les passagers non-admissibles de l'autorité de contrôle de l'Association internationale du transport aérien) regroupe les officiers d'immigration et des frontières d'environ 15 Etats d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord et se réunit deux ou trois fois par an. Il a été créé à l'initiative de l'IATA face à une tendance croissante des Etats à infliger des amendes aux transporteurs aériens pour les passagers non-admissibles.

Quant aux organisations intergouvernementales, il convient de citer, en sus du HCR, le Bureau International du Travail (**BIT**) qui s'occupe de plus en plus des mouvements migratoires vers l'Ouest et en provenance de l'ancien bloc soviétique, et l'Organisation internationale pour les Migrations (**OIM**) qui joue un rôle très important dans les programmes d'aide au retour des migrants et aux personnes déplacées. Aujourd'hui cette organisation est très active dans les pays de l'ancien bloc soviétique, ainsi que dans les républiques de l'ancien URSS.

Antonio CRUZ, Editeur
Migration News Sheet/Migrations Europe

31 mai 1993

© Antonio CRUZ, 1993
Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit de cet article qui est la propriété de l'auteur, sans le consentement de celui-ci, est strictement interdite.

Annexe A

List I

Afghanistan
Afrique du Sud
Albanie
Algérie
Angola
Antigua et Barbuda
Arabie Saoudite
Arménie
Azerbaïdjan
Bahamas
Bahrein
Bangladesh
Barbade
Belarus (Biélorussie)
Bélize
Bénin
Bophuthatswana
Botswana
Boutan
Bulgarie
Burkina Faso
Burundi
Cambodge
Cameroun
Cap-Vert
Chine (Rép. pop. de)
Ciskei
Comores
Corée du Nord
Côte d'Ivoire
Cuba
Djibouti
Dominique
Egypte
Emirats Arabes Unis
Ethiopie
Fidji
Gabon
Gambie
Géorgie
Ghana
Grenade
Guinée
Guinée Bissau
Guinée Equatoriale
Guyana
Haïti
Inde
Indonésie
Irak
Iran
Jordanie
Koweït
Laos
Lesotho
Liban
Libéria
Libye
Magadascar
Maldives
Mali
Mariannes du Nord (Iles)
Maroc
Maroc
Marshall (Iles)
Maurice
Mauritanie
Micronésie
Moldavie
Mongolie
Mozambique
Myanmar
Namibie
Nauru
Népal
Niger
Nigéria
Oman
Ouganda
Ouzbekistan
Pakistan
Papouasie Nouv.-Guinée
Philippines
Qatar
Rép. Dominicaine
Rép. Centrafricaine
Roumanie
Russie
Rwanda
St. Christopher & Nevis
St. Vincent & Grenadines
Ste. Lucie
Salomon (Iles)
Samoa occidentale
Sao Tomé & Principe
Sénégal
Seychelles
Sierra Léone
Somalie
Soudan
Sri Lanka
Surinam
Syrie
Taïwan
Tchad
Thaïlande
Togo
Tonga
Transkei
Trinité & Tobago
Trust Territory des îles pacifiques (Palau)
Tunisie
Turkmenistan
Turquie
Tuvalu
Uzbekistan
Ukraine
Vanuatu
Venda
Vietnam
Yémen (R.U.)
Zaïre
Zambie
Zimbabwe

List II

Andorre
Autriche
Canada
Corée du Sud
Etats-Unis
Finlande
Hongrie
Islande
Japon
Liechtenstein
Malte
Monaco
Norvège
Nouvelle Zélande
Saint-Marin
Saint-Siège
Slovaquie
Suède
Suisse
Tchéque (Rép.)

Liste III

Argentine
Australie
Bolivie
Bosnie-Herzegovine
Brésil
Colombie
Chili
Chypre
Costa Rica
Croatie
Equateur
El Salvador
Guatemala
Honduras
Israel
Jamaique
Kenya
Malaisie
Malawi
Mexique
Nicaragua
Panama
Paraguay
Pérou
Pologne
Singapour
Slovenie
Uruguay
Venezuela
Yougoslavie

Note : Ces listes pourront encore être modifiées avant la réunion ministérielle du 30 juin 1993.

Annexe B

Conditions prélables à la mise en vigueur de la Convention de Schengen

1. Franchissement des frontières extérieures

- La détermination de points de passage obligatoires pour le franchissement des frontières extérieures et la définition des règles applicables au petit trafic frontalier ainsi qu'au trafic maritime.
- L'aménagement des infrastructures aéroportuaires pour permettre de distinguer les vols intra-Schengen des vols extérieurs (art. 4).
- La définition des principes uniformes de contrôle et la mise en place des moyens nécessaires à leur application, notamment en matière d'effectifs (art. 6).
- L'installation d'unités mobiles de contrôle des intervalles entre les points de passage (art. 6-3).

2. Visas

- Définition d'une politique commune des visas et harmonisation des modalités d'instruction des demandes de visa par les consulats des différents pays membres.
- La réalisation matérielle d'un visa uniforme.
- La mise en oeuvre de l'article 17, notamment les modalités de consultation des autorités centrales, les conditions de délivrance des visas à la frontière.

3. Contrôle des flux migratoires

- Les modalités pratiques d'application de l'obligation pour les étrangers entrés régulièrement sur le territoire d'une partie contractante de se déclarer (art. 22).
- Obligation et responsabilité des transporteurs (art. 26).
- Sanctions à l'égard des passeurs (art. 27).
- La communication des listes de titres de séjour permettant la circulation en dispense de visa (art. 5-3 et 21).
- Les conditions pratiques d'application des règles relatives aux titres de séjour et aux signalements aux fins de non-admission (art. 25).

4. Traitement des demandes d'asile

- La préparation du dispositif concret permettant les échanges d'information nécessaire entre les Etats membres (art. 37) et l'application des mécanismes de réadmission des demandeurs d'asile.

5. Coopération policière

- Instauration des fiches d'hôtel (art. 45).
- Création de lignes de communication transfrontalières (art. 44).
- Mise en place d'un système d'échanges de renseignements sur le commerce des armes (art. 91).

6. Coopération douanière

- Création de lignes de communication transfrontalières (art. 44).

NOTES:

1. Cf. Antonio CRUZ (1990): "Schengen, Trevi et autres organismes intergouvernementaux européens: brève description", Document de travail du Comité des Eglises auprès des Migrants en Europe, Bruxelles, No. 1

2. Suite aux protestations des députés européens et à l'adoption de plusieurs résolutions, notamment celle du 29 novembre 1989 (Doc. B-3-583/89), le ministre de la Justice irlandais a écrit une lettre au Président du Parlement européen en mai 1990 pour lui faire part de la décision des ministres des Affaires étrangères des Douze prise le 7 mai, d'initier une procédure de contact avec le Parlement européen. Celui-ci comporte une réunion tous les 6 mois entre le président-en-exercice de l'AHI et les présidents des commissions concernées du Parlement européen.

3. Les dépenses assumées par le Secrétariat général du Conseil pour les secrétariats des instances non-Communuataires ont déjà fait l'objet d'interpellations par le député européen W. TELKÄMPER. Cf. J.O. des C.E., 16.5.88, No. C 127/25 et Débats du Parlement européen, 15.6.88, No. 2-366/194

4. Les différentes instances des Douze vont se réunir et s'incorporer à une nouvelle structure au sein du Conseil des CE où les Etats membres vont se concerter et coordonner leurs activités dans ces domaines.

5. Cf. Luise DRÜKE (1992): "Asylum policies in a European Community with internal borders", Document de travail du Comité des Eglises auprès des Migrants en Europe, Bruxelles, No. 10.

6. La véritable raison pourrait simplement être que les différentes instances des Douze n'ont pas de secrétariat commun. Par ailleurs, bien qu'il y ait des contacts officieux, par exemple, entre le Groupe Schengen, les Groupes TREVI, le Groupe ad hoc Immigration, etc., ces instances sont officiellement des unités séparées qui agissent indépendamment l'une de l'autre.

7. Cf. H. MEIJERS et al. (1991): "Schengen - Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police", Kluwer Law and Taxation Publishers, 228 pp.;
RAPPORT de la Commission des Libertés publiques et des Affaires intérieures du Parlement européen sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen. Rapporteur: M. Lode VAN OUTRIVE, 5.10.1992; Doc. A3-0288/92
RAPPORT de la Commission des Affaires juridiques du Parlement européen sur la libre circulation des personnes et les problèmes relatifs à la sécurité nationale au sein de la Communauté. Rapporteur: M. Kurt MELANGRE, 25.09.1990; Doc. A3-0199/91.

8. Voir: "COMMUNICATION de la Commission au Conseil et au Parlement sur l'abolition des contrôles aux frontières internes", 8 mai 1992, SEC (92) 877 final.

9. Cet Accord est connu sous plusieurs titres, à savoir les Accords de Schengen, l'Accord complémentaire de Schengen, la Convention d'application de l'Accord de Schengen et la Convention de Schengen. Pour plus de simplicité, j'emploie cette dernière appellation pour désigner le texte signé en juin 1990. L'autre, de 1985, est l'Accord de Schengen.

10. Le visa touristique du Benelux est valable pour les trois pays membres et pour trois mois. Dans quelques cas exceptionnels, des visas valables uniquement pour l'un des Etats du Benelux sont donnés. La raison en est que des personnes répertoriées comme "indésirables" dans un Etat ne sont pas nécessairement considérées comme telles par les autres Etats. Il est fourni aux services en fonction à l'étranger une "liste du Benelux", qui est régulièrement mise à jour, et sur laquelle figurent les noms des personnes auxquelles aucun visa ne sera accordé sans une autorisation préalable des Etats membres.

11. Dans son article "From Schengen to Dublin: The new frontiers of refugee law" (in Schengen, Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and the police, op. cit.), J.J. BOLTEN prétend que, sauf aux Pays-Bas, l'existence du texte de l'Accord de 1985 n'a été divulgée que lors des réunions confidentielles.

12. Antonio CRUZ (1990): "Schengen, Trevi, ...", op. cit.

13. Bien entendu, ceci n'implique pas que les avis HCR aient toujours été acceptés.
14. La signature de la Convention de Schengen, prévue pour le 15 décembre 1989, a été, sans aucun préavis, annulée un jour avant par le gouvernement de Bonn qui assumait la présidence. La raison principale et officielle était l'existence, à cette époque, de "deux Allemagnes", mais les autres Etats membres étaient tous aussi réticents à la signter pour d'autres raisons.
15. M. Paul MASSON était le président de la commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, commission créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat français le 26 juin 1991. Son rapport, en trois tomes, a été adopté à la majorité de ses membres au cours de sa séance du 10 décembre 1991.
16. Cf. Le Figaro, 14.5.1989
17. Le Livre blanc de la Commission du 14 juin 1985, approuvé par le sommet de Milan du Conseil européen les 28-29 juin 1995 sans aucune réserve.
18. Cf. Informations Européennes, février et mars 1993
19. Ces Etats doivent encore déposer leurs instruments de ratification auprès du Gouvernement de Luxembourg. Il ne s'agit, toutefois, que d'une formalité et aucun de ces Etats n'est pressé, tant que la procédure de ratification parlementaire en Allemagne reste encore à faire.
20. La Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque.
21. Cf. Informations Européennes, juin 1993
22. Il est très probable que les élections législatives aient lieu en automne 1993. La chambre des députés n'aura donc que quelques mois pour approuver la ratification. En cas de nouvelles élections, le Sénat sera encore une fois appelé à se prononcer. Or, il y a deux obstacles qui font traîner le processus parlementaire: la question de compétence de la Cour européenne de Justice, et la pression exercée par les défenseurs des immigrés et des demandeurs d'asile sur les députés.
23. Les autres conditions sont mentionnées en annexe B.
24. Le lien de travail que cet organe entretien avec les ministres et les sécretaires d'Etat du Groupe Schengen est identique à celui entre le Comité des représentants permanents (COREPER) et le Conseil des CE.
25. Cf. Informations Européennes, juin 1993.
26. Le document de 26 pages constitue, en fait, un précédent, car pour la première fois, le Conseil d'Etat néerlandais a donné un avis négatif sur une convention internationale.
27. Dans son avis du 17 juillet 1992, le Conseil d'Etat belge estime que les "objets diversifiés d'importance variable" des compétences particulières du Comité exécutif accordent à celui-ci des pouvoirs qui "seraient, en raison de leur étendue et de l'usage qui pourrait en être fait, de nature à susciter certaines craintes et à appeler certaines réserves du point de vue du droit constitutionnel si (...) les décisions de ce comité n'étaient pas dépourvues de tout effet direct".
28. Avant d'approuver la ratification dans la nuit du 26/27 juin 1991, la majorité sénatoriale de Droite a fait voter une motion de résolution visant à créer une commission de contrôle chargée d'examiner l'application de la Convention.
29. Dans sa décision du 25 juillet 1991, le Conseil constitutionnel français estime, que sans contrôle juridictionnel, les décisions du Comité exécutif ne pourront avoir d'effet direct sur les territoires des parties contractantes afin que la Constitution soit respectée. Ce Conseil estime que toutes les décisions du Comité exécutif devront être soumises au contrôle des juridictions françaises, dans le cadre de leurs compétences respectives.
30. L'adoption de ces motions a permis à la deuxième chambre d'approuver, le 25 juin 1992, la ratification de la Convention à une très large majorité. Seuls 23 des 146 parlementaires présents ont voté contre.
31. Voir les critiques émis par des juristes néerlandais à l'encontre de l'Accord avec la Pologne dans Informations Européennes, octobre 1991.

32. La Commission des CE aura droit à participer aux réunions du Comité exécutif. La présence de celle-là n'est toutefois pas requise pour les déliberations et les prises de décisions.
33. Il y a lieu de souligner que la clause de cet Accord (l'article 6) portant sur son application provisoire (depuis le 1er mai 1990) était (ou est encore?) anti-constitutionnelle. Deux conventions, toutes deux signées à Vienne, l'une de 1968 et l'autre de 1986, relatives au droit des traités et à la conclusion des traités entre des instances intergouvernementales et un ou plusieurs Etats, ou entre des Etats, n'ont été ratifiées par la Belgique qu'au 1er septembre 1992. Il reste encore à savoir si le fait d'avoir ratifié deux conventions qui, inter alia, permettent l'application provisoire d'un tel accord a pu rendre légitime, par effet rétroactif, une clause qui était anti-constitutionnelle.
34. Les pays de l'Europe centrale et orientale de l'ancien bloc soviétique.
35. La France aurait été le pays membre le plus exigeant pour demander des critères d'entrée très rigoureux aux frontières externes. Elle aurait demandé à l'Allemagne de n'émettre aucun visa aux ressortissants de l'ancienne URSS sans avoir préalablement l'approbation française. Vu le grand nombre de personnes concernées, cette demande ne peut, pour le moment, être satisfaite. Bien que la France s'engage offiellement toujours à supprimer les frontières internes avec les autres Etats membres, un projet de loi, approuvé par le Conseil des ministres le 19 mai 1993, vise à permettre aux autorités policières de contrôler l'identité de toute personne qui se trouve dans une zone de moins de 30 km entre la France et un Etat Schengen, ainsi que dans un port, un aéroport, ou une gare ferroviaire ou routière avec des liaisons internationales (cf Informations Européennes, juin 1993)
36. Voir Informations Européennes, juin 1993 sur les réactions fâcheuses de quelques Etats Schengen à cette déclaration, particulièrement celles des Pays-Bas et de l'Espagne.
37. Rapport du sénateur P. MASSON, op. cit.
38. Selon une note de la délégation belge, datée du 24 février 1992, à l'intention du Groupe de Rhodes, le chevauchement des compétences des différents groupes de travail "entraîne la création de groupes mixtes ou oblige les groupes à consacrer une partie de leurs travaux à leur information réciproque". "A titre d'exemple", explique la note, "le groupe Trévi 92 consacre une large part de son ordre du jour à une information des travaux menés dans les autres groupes Trévi alors que les travaux de ces derniers groupes et ceux de Trévi 92 sont transmis pour approbation au groupe des Hauts fonctionnaires."
39. Composé des chefs d'Etats des 12 pays membres de la CE. La décision d'établir le Conseil européen a été prise lors du Sommet de Paris en décembre 1974 afin d'offrir aux chefs d'Etat un cadre leur permettant de se rencontrer trois fois par an et lorsque nécessaire pour discuter, non seulement de questions européennes mais également d'importantes questions de politique étrangère.
40. Le rôle de la Commission dans les instances des 12 Etats membres est, pour le moins que l'on puisse dire, ambigü. Elle assiste aux travaux et aux réunions de ces instances en tant que "membre", plutôt qu'à titre d'organe exécutif des CE. Le "chapeau non-communautaire" qu'elle porte lui permet de se soustraire au contrôle du Parlement européen. Elle se défend de cette démarche en plaidant une attitude pragmatique. Les Etats membres ont choisi la voie intergouvernementale, et n'acceptent toujours pas d'accorder la compétence communautaire dans les domaines des affaires intérieures et de justice. Si la Commission insiste pour porter "le chapeau communautaire" aux réunions de ces instances, elle sera sans doute exclue de celles-ci.
41. Selon le document de Palma, cette Convention aurait dû entrer en vigueur courant 1992.
42. Cf. Migration News Sheet, juillet et août 1991
43. L'Espagne n'accepte pas que sa frontière avec Gibraltar soit considérée comme une frontière interne, tant que les Gouvernements de Gibraltar et du Royaume-Uni n'autorisent pas, par voie d'un accord bilatéral, le contrôle des frontières externes de Gibraltar, y compris de son aéroport, par les autorités espagnoles.

44. En réponse à une demande d'avis du sous-groupe Asile de l'AHI au service juridique du Conseil des C.E., celui-ci a conclu que "l'article 15 de la Convention de Dublin permet un échange informatisé des empreintes digitales, mais seulement dans les limites des conditions fixées dans ladite convention". Selon le service, "un système qui crée une série de banques nationales de données (...) de toutes les personnes qui ont introduit une demande d'asile dans l'un des Etats membres devrait été établi par une Convention nouvelle". Avis du 18 mars 1993.

45. Cf. Antonio CRUZ (1991): "Sanctions imposées aux transporteurs dans cinq Etats des Communautés européennes: leur compatibilité avec les règlements de l'Aviation Civile Internationale et avec les Droits de l'Homme", Document de travail du Comité des Eglises auprès des Migrants en Europe, Bruxelles, No. 4

46. Cf. Informations Européennes, mai 1993

47. En ce qui concerne les textes 1,2 et 3, ils ont été acceptés par l'Allemagne sous réserve d'une modification de sa Constitution, et par le Danemark et les Pays-Bas, sous réserve d'examen parlementaire.

48. Un autre texte a été préparé à l'intention de la réunion des ministres à Copenhague le 1er-2 juin 1993, à savoir le projet de résolution relative à certaines orientations communes concernant l'accueil de groupes de personnes particulièrement vulnérables, originaires de l'ancienne Yougoslavie. Cette résolution sera probablement adoptée - voir Informations Européennes, juin 1993.

49. Il y a encore un autre texte sur le même sujet qui a été élaboré suite à la réunion des hauts fonctionnaires de l'AHI le 24 mai à Bruxelles, à savoir le projet des recommandations relatives aux contrôles et à l'expulsion des ressortissants de pays tiers sans permis de résidence ou de travail. Il semble que ce texte remplace celui concernant les pratiques des Etats membres en matière d'éloignement des personnes se trouvant illégalement sur leur territoire et soit le résultat d'une demande du gouvernement français d'endurcir celui-ci. Le nouveau texte sera probablement approuvé par les ministres les 1er-2 juin 1993 - cf Informations Européennes, juin 1993.

50. La proposition de créer un secrétariat permanent du Groupe TREVI a été à l'ordre du jour de la réunion ministérielle de ce Groupe les 5-6 décembre 1990 sous la présidence italienne. Trois possibilités ont été proposées: Rome, Bruxelles et Luxembourg ville. Aucune décision n'a été prise, et le Groupe dispose toujours d'un secrétariat itinérant.

51. Le Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992 n'est pas parvenu à un accord sur le siège d'Europol.

52. Voir RAPPORT de la Commission des Libertés publiques et des Affaires intérieures du Parlement européen sur "la création de l'Europol". Rapporteur: M. Lode VAN OUTRIVE. Doc. A3-0382/92 du 26.11.92.

53. Le Groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants, créé en 1971, est devenu, en 1980, une structure du Conseil de l'Europe.

54. J. MURRAY & J. NIESSEN (1991): "Le Conseil de l'Europe et les migrations", document de travail du Comité des Eglises auprès des Migrants en Europe, No. 6, Bruxelles.

55. Cf. Migration News Sheet, février 1991.

56. Pour un aperçu historique et actuel de la CSCE, voir:
U. GIBSON & J. NIESSEN (1993): "La CSCE et la protection des droits des migrants, des réfugiés et des minorités", Document de travail du Comité des Eglises auprès des Migrants en Europe, Bruxelles, No. 11.

Comité des Eglises auprès des migrants en Europe

Secrétaire général: Jan Niessen

174, rue Joseph II
B-1040 Bruxelles
Tel: 32 (2) 2302011 - Fax 32 (2) 2311413

Nos documents de travail s'adressent à tous ceux qui sont actifs dans le domaine des migrations afin de leur fournir de l'information mise à jour sur des questions spécifiques d'actualité qui pourra les aider à élaborer des initiatives présentes ou futures.

Ce document de travail est également disponible en anglais

Prix: 6 ECU/240 FB/37 FF