

Intervention de Michel Barnier sur l'application des accords de Schengen (Paris, 7 octobre 1995)

Légende: Le 7 octobre 1995, dans un discours prononcé à l'Assemblée nationale, Michel Barnier, ministre français délégué aux Affaires européennes, insiste sur les enjeux relatifs à l'application des accords de Schengen.

Source: Convention de Schengen, Intervention du ministre délégué aux Affaires européennes, M. Michel Barnier à l'Assemblée nationale (Paris, 7 octobre 1995). [EN LIGNE]. [Paris]: Ministère des Affaires étrangères de la République française, [29.10.2005]. Disponible sur

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=303&K=976011265&W=DATE+%3C%3D+%2701.03.1997%27+AND+TEXTE+PH+IS+%27cig%27+ORDER+BY+DATE/Descend>.

Copyright: (c) Ministère des Affaires étrangères de la République française

URL:

http://www.cvce.eu/obj/intervention_de_michel_barnier_sur_l_application_des_accords_de_schengen_paris_7_octobre_1995-fr-a5e948be-3233-4b2b-af48-af0206baef17.html

Date de dernière mise à jour: 16/03/2015

Convention de Schengen - Intervention du ministre délégué aux Affaires européennes, M. Michel Barnier à l'Assemblée nationale (Paris, 7 octobre 1995)

Je voudrais tout d'abord marquer ma satisfaction en tant que ministre des Affaires européennes de voir que vous avez choisi l'Europe pour ce premier débat de la session.

Avec l'application des accords de Schengen, vous n'avez pas choisi n'importe quelle Europe puisque c'est celle qui touche le plus près aux citoyens, à leurs libertés et leur sécurité. On ne peut faire l'Europe des citoyens comme on a fait l'Europe des marchandises, c'est ma conviction et celle du gouvernement. C'est d'ailleurs pour cette raison que, dans le cadre du groupe de réflexion sur la CIG de 1996, j'ai indiqué qu'il était souhaitable à l'avenir d'associer les parlements nationaux sur les questions dites du troisième pilier qui concernent la justice et les affaires intérieures.

L'application de la Convention de Schengen s'inscrit tout à fait dans cette démarche et il me paraît essentiel que vous puissiez disposer des informations les plus précises sur les domaines qui touchent à la vie quotidienne de nos concitoyens.

Je voudrais tout d'abord rappeler le contexte dans lequel nous nous situons aujourd'hui en remontant un peu dans le temps.

L'Accord de Schengen du 14 juin 1985 posait le principe de la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. Cinq ans plus tard, la Convention d'application de cet accord était signée, également à Schengen, et par votre Assemblée en 1991. Après une période initiale d'application de trois mois, la Convention est entrée en vigueur le premier juillet dernier pour sept de ses partenaires, l'Allemagne, le Bénélux, l'Espagne, le Portugal et la France.

Toutefois, notre pays, au terme d'une analyse sur laquelle je vais revenir, a décidé de maintenir les contrôles aux frontières terrestres. Nous avons en effet considéré qu'après trois mois d'application initiale de la Convention, son fonctionnement ne donnait pas de garanties suffisantes pour la sécurité de nos concitoyens.

Je voudrais faire deux observations liminaires.

Tout d'abord, qu'est-ce exactement que la Convention de Schengen?

Beaucoup l'évoquent. Je ne suis pas certain pourtant que tout soit clair à son propos.

La Convention de Schengen est une étape importante de la construction européenne qui s'inscrit dans la ligne du Traité de Rome et de l'Acte Unique, tout en étant à l'extérieur de cette construction juridique. Le principe de la libre-circulation des personnes à l'intérieur de l'Union est certes posé dans l'Acte Unique. Mais il n'a pas connu d'application dans ce cadre.

Pourquoi ?

Il ne peut y avoir de liberté de circulation sans garantie de sécurité. Or, le Traité n'offrait pas de réponse sur ce point. C'est la raison d'être de la Convention de Schengen. Ceux des Etats qui voulaient hâter la mise en place de la libre-circulation voulaient en même temps assurer qu'elle se fasse dans un cadre satisfaisant. Elle prévoit donc des mesures compensatoires à la liberté de circuler entre Etats dans les domaines suivants : visa uniforme et contrôle harmonisé aux frontières extérieures, coopération policière et judiciaire, asile C'est le corollaire de la mise en oeuvre concrète et pratique du principe de libre-circulation dont la manifestation la plus tangible est la suppression des contrôles systématiques aux frontières entre les pays de l'espace Schengen. Cette liberté doit permettre à un citoyen de se rendre de Madrid à Berlin comme on se rend aujourd'hui de Nice à Lille.

Fondamentalement, la Convention repose ainsi sur un équilibre délicat entre la libre-circulation et la sécurité. Il ne s'agit donc ni d'une licence absolue de circuler qui serait donnée à tous les trafics, ni non plus

d'un instrument destiné seulement à renforcer la coopération policière. Dès lors, il ne peut être question de ne prendre dans la Convention qu'un seul de ses volets comme je l'entends dire ici ou là, en France comme chez certains de nos partenaires, même s'il ne s'agit pas toujours d'ailleurs de reprendre le même volet !

L'esprit de Schengen, auquel s'est référé le Président de la République lors de son déplacement sur la frontière franco-belge, est justement de réaliser cet équilibre de façon concrète et pragmatique et non pas idéologique, afin de répondre à la double aspiration de nos concitoyens : plus de sécurité et plus de possibilités de circuler librement en Europe.

Ma deuxième observation liminaire est la suivante : il n'est évidemment pas possible d'évoquer aujourd'hui les questions liées à la circulation des personnes sans avoir en tête le contexte dramatique qui est le nôtre en raison de la vague d'attentats terroristes à laquelle notre pays est confronté. Ces attentats frappent aveuglément depuis le mois de juillet nos concitoyens mais aussi des ressortissants de l'Union : une citoyenne portugaise est décédée après l'attentat de la Gare Saint-Michel, des citoyens italiens ont été blessés place de l'Etoile.

Dès le 26 juillet, des mesures exceptionnelles de sécurité ont été mises en place et les contrôles à toutes les frontières internes ou externes au sens de Schengen, portuaires terrestres ou aéroportuaires ont été renforcés.

Nos partenaires ont parfaitement compris notre attitude et n'ont exprimé aucune réticence. Nous agirions évidemment de même à leur égard s'ils étaient frappés à leur tour.

Cette situation est d'ailleurs prévue par la Convention elle-même qui stipule que tout pays peut prendre immédiatement les mesures qu'il estime nécessaire si sa sécurité nationale est en cause.

Certes, le renforcement des contrôles, lié au plan Vigipirate, a pu confirmer de façon plus précise, au bout de trois mois, certaines des insuffisances du système Schengen : 10.000 personnes en situation irrégulière ont ainsi été interpellées, tant aux frontières françaises avec des pays de l'Espace Schengen, qu'avec ceux qui n'en font pas partie. Mais la démarche dans laquelle nous sommes engagés pour améliorer le fonctionnement de la Convention ne s'inscrit pas dans ce contexte exceptionnel, qui est par définition temporaire. J'avais moi-même lancé, dès le début juillet, avant que n'apparaisse la menace terroriste, en liaison avec le ministre de l'Intérieur, un processus d'identification et de correction des faiblesses d'application de la Convention. Raison pour laquelle, d'ailleurs, je le souligne au passage, la France n'avait en fait jamais appliqué le volet libération des contrôles aux frontières terrestres. On ne peut donc taxer Schengen d'être à la racine des difficultés actuelles, ni même dire que la Convention les a aggravées.

Quelle était en effet la situation au mois de Juin ? Quels étaient nos intérêts et notre marge de manoeuvre ?

La levée, au mois de décembre 1994, des dernières réserves sur l'entrée en vigueur du Système Informatique Schengen avait marqué une étape essentielle. Même si la France avait alors obtenu le principe d'une phase initiale d'application de la Convention de trois mois à compter du 26 mars 1995 lui permettant de maintenir ses contrôles aux frontières. le caractère irréversible de l'entrée en vigueur de la Convention était posé.

Lorsqu'est venue, au mois de juin 1995, la fin de cette période initiale d'application, le gouvernement a procédé à un bilan précis en s'appuyant sur l'expérience vécue sur le terrain par les différentes administrations concernées : police, gendarmerie, justice, douanes, transports et affaires étrangères. Les travaux de votre Assemblée ainsi que ceux du Sénat ont également constitué des contributions essentielles à la réflexion du gouvernement. Je saisis l'occasion qui m'est offerte ici de remercier le Président Pandraud ainsi que MM. Myard et Galizi qui ont rédigé un rapport sur le thème que nous traitons aujourd'hui.

Nous sommes arrivés à la conclusion que des éléments positifs étaient d'ores et déjà à porter au crédit des trois premiers mois d'application de la Convention. Je pense en particulier à la procédure des visas ou à la coopération judiciaire. En revanche, des dysfonctionnements importants subsistaient à l'évidence, dans d'autres domaines : asile, drogue, modalités de franchissement des frontières.

Nous avons alors considéré que la prolongation de la phase initiale d'application était le moyen le plus approprié d'apporter des réponses ad hoc pour mettre fin à ces problèmes. Nos partenaires ne l'ont pas voulu et nous n'avions pas les moyens de les y contraindre puisque, je le rappelle, la décision d'entrée en vigueur de la Convention au premier juillet avait déjà été prise, avec l'approbation de la France, dès le mois de décembre 1994.

Nous avons donc décidé de faire jouer l'exception temporaire prévue à l'article 2.2 de la Convention et de maintenir en conséquence les contrôles aux frontières terrestres. Je signale d'ailleurs que la France n'est pas le seul pays à faire jouer cette exception. Les Pays-Bas ont eu recours au même article pour maintenir les contrôles à l'aéroport de Schiphol-Amsterdam.

Nos préoccupations ont été regroupées dans un mémorandum à l'intention de nos partenaires que nous avons intitulé "Pour une application efficace et maîtrisée de la Convention de Schengen". Je ne vous cacherais pas que, lorsque j'ai remis ce texte à mes homologues le 29 juin dernier, l'ironie était perceptible : ne s'agissait-il pas là d'un simple habillage, avant tout destiné à l'opinion française, pour rendre plus présentable notre demande.

En fait, nous avons sans attendre entrepris de mettre nos propres actes en conformité avec nos prises de position officielles. Comme vous le savez, nous n'étions pas nous-mêmes irréprochables dans la mise en oeuvre des dispositions de la Convention. Ce point a été souligné par différents travaux parlementaires. A force de reporter la date d'entrée en vigueur de la Convention, certains en France avaient fini par croire qu'elle ne s'appliquerait jamais.

Les décisions nécessaires n'avaient pas été mises en oeuvre à temps, conduisant le Premier ministre à donner des instructions très fermes à cet égard.

La publication par le Garde des Sceaux de la circulaire permettant l'exercice, sur notre soi, du droit de suite prévu aux articles 40 et 41 de la Convention a constitué une manifestation crédible aux yeux de nos partenaires d'honorer nos engagements.

Accueilli avec scepticisme le 29 juin, le mémorandum français a peu à peu apporté la preuve de son utilité. Alors même qu'à cette date j'étais le seul des ministres Schengen à m'opposer à l'adoption d'un rapport lénifiant sur le mode du "tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles", nos partenaires ont peu à peu admis les difficultés que nous dénoncions.

Sous la direction de la Présidence belge, le Comité Exécutif Schengen a adopté, à l'unanimité le 5 septembre dernier, un programme de travail précis au terme duquel une solution opérationnelle devra être trouvée d'ici la fin de l'année aux dysfonctionnements observés, dont la liste est très proche de celle que nous avons nous-mêmes dressée au mois de juin.

Je voudrais insister à ce point du débat sur le fait que le recours à la clause de suspension de l'article 2.2 n'a en rien altéré la détermination du gouvernement à trouver des réponses tant nationales que communes aux problèmes de la Convention et notre détermination à en améliorer l'application.

Nous sommes aujourd'hui à mi-parcours de cet exercice. Il n'est donc évidemment pas possible de tirer un bilan définitif. Mais d'ores et déjà on peut affirmer que, même si des difficultés importantes demeurent, des progrès réels ont été réalisés en matière de sécurité et qu'ils sont à porter au crédit de Schengen.

Je voudrais examiner chaque domaine de la Convention pour faire sincèrement ce bilan avec vous et apporter la preuve de ce que j'affirme ici.

1) Les visas : le rôle des visas est souvent jugé comme secondaire par les non-spécialistes. Or le visa apporte un surcroît d'efficacité à la lutte contre l'insécurité et l'immigration clandestine. Aujourd'hui, l'immigrant clandestin est bien moins celui qui franchit les frontières par les sentiers de montagne des Pyrénées ou des

Alpes ou à travers les champs de betteraves du Nord, que celui qui détourne un visa de son objet : faux touriste, faux étudiant, faux demandeur d'asile. Notre politique de visa répond à cette réalité et grâce à la mise en place du visa uniforme, nous obtenons de nos partenaires une rigueur comparable à la nôtre.

C'est un domaine où l'harmonisation s'est faite vers la pratique française pourtant la plus stricte. Je citerai deux exemples :

- lorsqu'un ressortissant étranger demande un visa dans un Consulat belge ou espagnol, le fichier Schengen est automatiquement consulté avec les informations que nous y avons portées. Auparavant, certains pays moins concernés par l'immigration en provenance de tel ou tel pays se montraient en conséquence plus laxistes : c'est un progrès réel.

- une liste commune de 129 pays soumis à visa a été élaborée. Alors que l'Allemagne ou le Bénélux exemptaient de visa la quasi-totalité de l'Afrique noire, ils ont maintenant accepté de le faire.

2) Le Système Informatique Schengen

C'est un volet de Schengen qui a fait beaucoup parler de lui. On peut constater aujourd'hui que le système est entré dans une phase opérationnelle et rend déjà d'importants services en permettant l'échange rapide d'informations jusque-là indisponibles.

Côté français, nous avons procédé depuis le mois de juillet aux recrutements nécessaires à une exploitation satisfaisante du système.

Chez nos partenaires, en particulier l'Espagne et le Portugal, des progrès réels ont été réalisés pour améliorer le chargement des données relatives aux personnes et aux voitures.

Des difficultés subsistent, par exemple le chargement du fichier sur les armes et les documents d'identité demeure insuffisant. Il reste à régler avec l'Allemagne la question des "alias" dans le fichier des personnes indésirables.

Le point le plus incertain encore tient à la maîtrise du logiciel de communication du système lui-même qui n'a pas encore donné lieu à la vérification dite de service régulier. Voilà un des chantiers à achever d'ici le mois de décembre.

3) La coopération judiciaire

Tout comme les visas, il s'agit d'un domaine où des progrès très substantiels sont observés grâce à l'application de la Convention. Ces progrès se situent à trois niveaux :

- facilitation des enquêtes judiciaires - simplification et accélération des procédures de coopération - démultiplication des moyens de recherche sur l'ensemble de l'espace Schengen.

Depuis le 26 mars 1995, le nombre de personnes signalées ou de véhicules volés a cru très fortement.

4) Asile

C'était une de nos principales préoccupations au mois de juin dans un contexte exacerbé par l'arrivée en nombre important de demandeurs d'asile en provenance de Roumanie dans plusieurs villes françaises. En vérité, cet afflux ne pouvait pas être directement imputable à la Convention de Schengen puisque la Convention n'avait pas entraîné de levée des contrôles aux frontières. Au contraire, ces contrôles, en théorie maintenus, auraient dû à tout le moins le freiner. Quoi qu'il en soit, Schengen a servi de révélateur à la lourdeur de la procédure.

Là encore, c'est un domaine où des progrès sont à porter à l'actif des travaux menés depuis le mois de juillet

tant au niveau de nos partenaires Schengen qu'au niveau bilatéral.

- Les délais de réponse lorsque la France demande à un partenaire Schengen de reprendre un demandeur d'asile se sont améliorés : 90% des demandes reçoivent une réponse dans un délai inférieur à un mois.
- Nos partenaires sont désormais ouverts à l'idée de mettre en place une procédure d'urgence.
- Il y a rapprochement en particulier avec l'Allemagne sur l'interprétation de certains points de la Convention : notion de "pays sûr", rétroactivité de la Convention.

En revanche, des solutions restent à trouver sur le terrain pour permettre la réadmission effective des demandeurs d'asile refoulés compte-tenu de l'absence d'interlocuteur de l'autre côté de la frontière du fait du démantèlement opéré par certains de nos partenaires.

5) Franchissement des frontières

C'est sans doute là le domaine qui suscite le plus de passions. Certains de nos partenaires interprètent Schengen comme la suppression de toute forme de contrôles aux frontières et dans cet esprit ils ont démantelé leurs postes frontières.

Ce n'est pas l'interprétation de la France.

Que dit la Convention ? L'article 2 de la Convention dispose que les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué.

Cela signifie que les contrôles fixes et systématiques aux frontières doivent être supprimés.

Cela n'interdit en revanche pas les contrôles aléatoires et ciblés de part et d'autre de la frontière, en particulier en utilisant la bande des 20 km. La Convention ne signifie donc pas le démantèlement des infrastructures frontalières et de tous les obstacles au franchissement des frontières.

Si nous parvenons à dépasser cette fracture théorique, une coopération bilatérale renforcée des autorités concernées (police - gendarmerie - douanes en France) doit permettre d'harmoniser et d'optimiser le franchissement des frontières intérieures sans pour autant remettre en cause la liberté de circulation.

A cet égard, un mouvement positif semble s'amorcer chez nos partenaires. Je citerai trois exemples :

- le développement de la coopération avec l'Allemagne où trois commissariats communs existent déjà,
- les contacts qui doivent bientôt avoir lieu sur ce même thème avec le ministre de l'Intérieur belge,
- la décision prise par les Ministres français et espagnol au mois de juillet de créer cinq nouveaux commissariats communs qui s'ajouteront aux cinq déjà existants.

De la même façon, nous considérons que les observatoires douaniers qui existent de part et d'autre des frontières belges, luxembourgeoises, allemandes, espagnoles et italiennes (35 en tout dont 11 sur autoroutes et 9 à l'étranger) doivent être maintenus. Leur bon fonctionnement suppose le maintien d'une signalisation permettant le ralentissement des véhicules afin de pouvoir les contrôler éventuellement.

Enfin, s'agissant, du franchissement des frontières externes de l'espace Schengen, des progrès sont encore à faire. Pour notre part, nous avons pris des mesures pour renforcer les contrôles à la frontière italienne, et cela dès avant les attentats. Chez nos partenaires, des lacunes existent, par exemple les trains internationaux ne sont pas suffisamment contrôlés.

6) La drogue

Ce sera mon dernier point technique. Le Président de la République a clairement rappelé les termes du débat. Je l'ai fait moi-même auprès de mes homologues du Comité exécutif de Schengen. C'est sans doute le gros "point noir" de la Convention. Même s'ils diffèrent dans les solutions à apporter au problème, aucun ministre Schengen ne s'est opposé le 5 septembre dernier à ce que ce dossier soit considéré comme prioritaire. Une demi-journée lui sera consacrée le 20 décembre prochain au niveau des ministres pour étudier les propositions concrètes qui doivent être préparées par les experts d'ici-là.

Les problèmes posés par la toxicomanie et le trafic de stupéfiants ne sont malheureusement pas nés avec Schengen. Leurs données politiques, économiques et géographiques sont les mêmes qu'avant l'entrée en vigueur de la Convention. Nul ne peut nier par ailleurs que les rédacteurs de la Convention et ses signataires en 1990 ont introduit eux-mêmes le ver dans le fruit.

En effet, d'un côté il y a le chapitre 6 de la Convention consacré aux stupéfiants et en particulier l'article 71.2 qui, en termes très stricts, impose aux signataires de prévenir et de réprimer la vente et l'exportation de drogues, y compris les drogues douces.

De l'autre, il y a dans l'acte final de la même Convention une déclaration permettant à un pays de déroger à l'article 71.2 en ce qui concerne la vente de drogue, même si dans cette hypothèse, des mesures ad hoc doivent être prises pour prévenir et réprimer l'importation et l'exportation de ces mêmes drogues.

Notre objectif aujourd'hui est de donner à ce dernier point un contenu réel. D'ores et déjà dans le cadre de Schengen, le groupe "stupéfiants" a adopté un mandat précis en 8 points sur la base d'une proposition française.

Il est clair, s'agissant notamment des drogues douces, que les pratiques de certains pays membres, jointes à l'assouplissement des contrôles aux frontières, sont à l'origine d'un tourisme de la drogue qui touche particulièrement le Nord-Pas-de-Calais. Tant que des solutions concrètes et opérationnelles n'y auront pas été trouvées, la suppression des contrôles systématiques aux frontières n'est pas concevable, sauf à renoncer à appliquer les lois sur les stupéfiants.

La dimension de ce problème dépasse toutefois largement le cadre de la Convention de Schengen. La prochaine rencontre du Président de la République avec le Premier ministre néerlandais qui aura lieu à Paris le 26 octobre prochain sera une étape importante et donnera, je l'espère, l'impulsion politique nécessaire à une accélération des travaux en cours à Bruxelles sur lesquels nous n'avons enregistré à ce jour que des progrès de procédure.

En conclusion, je résumerai d'une phrase cette intervention : oui à Schengen, mais à un Schengen qui marche.

Même en faisant abstraction des attentats, ce n'est pas le cas aujourd'hui, j'espère que ce sera le cas prochainement, nous avons mis sur la table des propositions, des travaux ont débuté. Je souhaite qu'ils aboutissent et le plus vite possible.

L'application de la Convention de Schengen, même si elle n'est pas totale, est positive, notamment quant à ses effets favorables à la coopération policière et judiciaire. Ne plus appliquer Schengen signifierait en fait un retour en arrière contraire à l'intérêt de la France et de ses citoyens. Cela ne serait pas compris.

Mais supprimer les contrôles aux frontières tant que les mesures prévues dans la Convention ne fonctionnent pas toutes de manière satisfaisante serait aussi un retour en arrière pour la sécurité de nos citoyens. Ils ne le comprendraient pas plus. Nous ne le ferons pas tant que des progrès substantiels et véritables n'auront pas été réalisés.

Nous devons donc aller de l'avant pour faire fonctionner la Convention. La libre-circulation des personnes est un principe fondamental de l'Union et elle se fera par l'assurance d'un surcroît de sécurité, grâce

notamment à une coopération accrue. Le plus tôt sera le mieux, je le pense sincèrement.

Mettons toutes les chances de notre côté et offrons aux citoyens français et à tous ceux -de l'espace Schengen l'espace de liberté et de sécurité auquel ils aspirent. Nous sommes sur la voie, nous y parviendrons