



L'ESPACE SCHENGEN ET LE ROYAUME-UNI

Mémoire de géopolitique

du lieutenant-colonel Quentin D'Arcy

dans le cadre de l'étude dirigée
« Migrations internationales et politiques de
l'intégration »

Directrice : professeur Costa-Lascoux

Avril 2001

GD'ARCYQ0504

FICHE DE PRÉSENTATION DU FICHER DOCUMENTAIRE

1. Le Royaume-Uni et l'espace Schengen
2. Lieutenant-colonel (Air) (Grande-Bretagne) D'ARCY Quentin
3. 5 avril 2001
4. Division A
5. Mémoire de géopolitique
6. L'histoire de Schengen, les Etats exceptions, les défis actuels, l'avenir, et le rôle du Royaume-Uni dans ceci. Les raisons et raisonnements pour le non-adhérence du Royaume-Uni, et l'avenir de son rôle dans Schengen maintenant qu'il est intégré dans le Traité d'Amsterdam et donc fait parti d'appartenance à l'Union européenne.
7. Schengen, immigration, Royaume-Uni, Angleterre, Grande-Bretagne, Union européenne.

L'ESPACE SCHENGEN ET LE ROYAUME-UNI

Sommaire

Partie I :

L'histoire de l'Union européenne et Schengen

La création de l'Union européenne

La genèse de Schengen

L'élargissement de l'Union

Partie II :

Les Conventions pour le contrôle de l'immigration en Europe

La convention de Schengen

La Convention Dublin

Les groupes de TREVI

Partie III :

Particularités de Schengen

Des positions nationales différentes

Le Royaume-Uni

Les défis actuels

TABLE DES MATIERES

"L'ESPACE SCHENGEN ET LE ROYAUME UNI"

	Page
<u>Sommaire</u>	i
<u>Table des matières</u>	ii
<u>Introduction</u>	
1. Un espace géopolitique	1
2. Quelques définitions et explications géographiques	2
3. Limites du sujet	3
4. Notes personnelles de l'auteur	4
<u>Chapitre 1. L'histoire des accords de Schengen</u>	
1. La création de l'Union européenne et la liberté de circulation	5
2. La genèse de Schengen à Sarrebruck	6
3. Les cinq se réunissent à Schengen	7
4. L'Union s'élargie	7
5. La Convention de Schengen	7
6. L'Union à quinze	9
<u>Chapitre 2. L'Application de la Convention de Schengen</u>	
1. Suppression des Contrôles Intérieurs	10
2. Renforcement des contrôles aux frontières extérieures	10
3. Coopération Policière et Judiciaire	11
4. Le Comité exécutif de Schengen	13
5. Schengen et les touristes	14
<u>Chapitre 3. Autres tentatives pour le contrôle d'immigration en Europe</u>	
1. La Convention de Dublin	15
2. Les différences interétatiques en l'application de la Convention de Dublin	16
3. La Convention de Dublin et l'espace Schengen	16
4. L'avenir de la Convention de Dublin	16
5. Les Groupe de TREVI	17
<u>Chapitre 4. Une Convention à géométrie variable</u>	
1. Le Danemark	19
2. Le Royaume Uni	20
3. La Norvège et l'Islande	21
4. La Suisse	23

Chapitre 5. Le Royaume Uni face à Schengen

1. Le Royaume-Uni et L'Europe	26
2. Le Royaume-Uni et l'espace Schengen	28
3. Les enjeux pour le Royaume-Uni	30
4. Pourquoi "Non" ?	32
5. Le traité d'Amsterdam et le Royaume-Uni	32
6. La situation en 2001	34

Chapitre 6. Quelques défis actuels de Schengen

1. Immigration	36
2. Drogues	38
3. Sécurité	42

Chapitre 7. L'avenir pour la Convention de Schengen

1. Le Traite d'Amsterdam et la Convention de Schengen	44
2. Expansion de l'Espace Schengen	47
3. Nouvelles tendances	47

Conclusion

1. Le particularisme britannique et les nouvelles perspectives de Schengen	48
--	----

<u>Bibliographie</u>	iv
----------------------	----

Introduction

1. UN ESPACE GEOPOLITIQUE

- a. Le fameux village peu connu. Schengen, le petit village viticole luxembourgeois, situé aux confins de la France et de l'Allemagne, n'était guère connu jadis, à l'exception de quelques amateurs avisés de Riesling et de quelques contrebandiers qui en faisaient un chemin de passage de prédilection. Or aujourd'hui, ce nom est sur toutes les lèvres lorsqu'on parle de la construction européenne.
- b. La libre circulation. Les accords de Schengen, signés en 1985 et complétés depuis par des accords additionnels, ont pour but d'éliminer les frontières intérieures et d'établir des frontières extérieures communes. Nul n'ignore la valeur symbolique de l'abolition des frontières intérieures. C'est une étape décisive dans la construction de l'Europe, mais elle ne va pas sans difficulté. L'attente aux frontières constitue un gâchis formidable pour les opérateurs économiques et suscite souvent l'agacement des touristes, sans compter les inconvénients majeurs auxquels se heurtent les travailleurs frontaliers.
- c. Le renforcement des frontières extérieures. L'établissement de frontières extérieures communes est devenu, à cause des événements de l'Europe de l'Est et des crises dans le Tiers Monde, plus urgent et nécessaire mais également plus délicat et difficile. Qui n'a entendu parler de la forteresse et de l'égoïsme de l'Europe communautaire? Concrètement, comment les Etats européens vont-ils résoudre les questions de l'immigration des pays tiers, de l'arrivée massive de nombreux réfugiés, du port d'armes, du trafic stupéfiants et enfin du maintien de l'ordre public ?
- d. La souveraineté et la participation. Ces matières étaient naguère le domaine réservé des Etats souverains. Ainsi, là où le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques était le plus large, on constatait aussi que le pouvoir de contrôle juridictionnel était le plus discret. Jusqu'à maintenant treize pays ont signé les accords de Schengen et la Norvège et l'Islande ont signé des textes parallèles qui les lient au groupe Schengen. Mais le groupe Schengen, ne réunit pas tous les Etats membres de la Communauté

européenne – les Britanniques et la République de l'Irlande n'ont pas signé les accords.

- e. Défis croissants pour Schengen. Ces affaires semblent trop sérieuses pour être confiées aux autorités communautaires. Mais le Traité de Maastricht a prévu une possibilité d'élargissement des compétences communautaires dans ces domaines et le Traité d'Amsterdam a réalisé cette possibilité. Une force de police communautaire n'est peut-être pas encore pour demain, mais la coopération policière s'impose, ce qui est déjà un pas osé. Comment l'Europe saura-t-elle concilier les impératifs de l'ordre public avec les exigences des libertés publiques ?
- f. A quel but Schengen ? Ce mémoire va traiter l'histoire des accords de Schengen, et puis va tenter de traduire les textes des accords et de la Convention de Schengen en langue courante. Pour placer Schengen dans son contexte politique, il va examiner quelques mécanismes européens dans le même domaine – à savoir la convention de Dublin, et le groupe de TREVI. Puis, il va souligner les cas précis de quelques Etats membres, et en particulier le rôle du Royaume-Uni ; pourquoi il n'a pas signé les accords de Schengen et quel est son rôle actuel ? Finalement ce mémoire va traiter ces défis actuels les plus importants de Schengen et les évolutions envisageables de Schengen après le Traité d'Amsterdam et dans l'avenir.

2. QUELQUES DEFINITIONS ET EXPLICATIONS GEOGRAPHIQUES

- a. Pour apprécier quelques mots et termes très souvent utilisés dans ce mémoire, il faut d'abord comprendre la relation géographique et politique complexe et souvent mal entendue entre la Grande-Bretagne, le Royaume-Uni, la République de l'Irlande, l'Irlande du Nord, l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Ecosse.
- b. L'Angleterre, l'Ecosse et le Pays de Galles. Les trois pays de l'Angleterre, l'Ecosse et le Pays de Galles forment - depuis leur unification sous un seul monarque Jacques IV d'Ecosse, en 1603 - « Great Britain » ou la Grande-Bretagne. La Grande-Bretagne est donc une île répartie en trois pays différents. L'adjectif qui décrit quelque chose de la Grande-Bretagne est « britannique ». Notons qu'un anglais est forcément britannique mais l'inverse n'est pas nécessairement vrai puisqu'il pourrait être ou écossais ou gallois.

- c. Le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni est un raccourci du terme exact beaucoup plus précis ; Le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Depuis l'acte de l'Union entre ces pays en 1801 le Royaume-Uni a été en existence. Bizarrement, l'adjectif pour décrire le Royaume-Uni est le même que pour la Grande-Bretagne ; à savoir « britannique ».
- d. La République de l'Irlande. La République de l'Irlande, ou Eire, qui a fait partie du Royaume-Uni pendant un siècle, est depuis 1927 un pays indépendant et donc n'est pas inclus dans le vocable « Royaume-Uni ».
- e. Fautes fréquentes. Les fautes les plus courantes sont d'utiliser le nom « anglais » ou l'adjectif « anglais » pour décrire quelque chose de britannique. Cette faute peut être seulement imprécise ou – pire – peut être insultante si l'Etat d'origine du sujet est écossais ou gallois. De plus, beaucoup font la faute d'inclure la République de l'Irlande dans le vocable « Royaume-Uni ».

3. LIMITES DU SUJET

- a. Matière étudié. Ce mémoire va traiter le sujet de Schengen et la relation entre le Royaume-Uni de Grande Bretagne et l'Irlande du Nord et le système de Schengen. En particulier il va essayer de décoder les raisonnements britanniques, d'expliquer ses actions et décisions et de comprendre leur approche souvent mal interprété en Europe. En utilisant l'adjectif « britannique » l'auteur exclut, par définition, la République d'Irlande, qui est le deuxième Etat de l'Union européenne à ne pas avoir signé les accords de Schengen et la Convention qui les gouverne. Les liens traditionnels et historiques entre le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et la République d'Irlande sont très forts et mènent à une attitude et une approche très similaire envers l'Union européenne et donc envers l'espace Schengen, mais la République de l'Irlande il ne sera pas traitée plus profondément.
- b. Nature juridique et théorique du sujet. Il est rapidement devenu évident que beaucoup d'œuvres ont été écrits au sujet de Schengen, ses accords, sa Convention, son espace et ses Etats membres. La plus grande partie de ces œuvres traitent les thèmes juridiques, théoriques, ou bien les textes des accords ; malheureusement l'auteur n'est pas

spécialiste juridique ni théorique mais est plutôt un Britannique pragmatique. Très peu de documentation publiée traite les politiques des Etats considérant l'adhésion aux accords de Schengen, ni leurs raisonnements pendant ce procès ou depuis ; encore moins n'a été publié sur Schengen au Royaume-Uni, où le sujet semble demeurer un véritable tabou. Ceci pour dire que la recherche sur le sujet de « L'espace Schengen et le Royaume-Uni » a été un vrai défi et une épreuve de patience, mais en même temps un procès d'éducation et une grande satisfaction pour l'auteur.

4. NOTES PERSONNELLES DE L'AUTEUR

- a. L'auteur. L'auteur de ce mémoire est franco-britannique et a été élevé en Angleterre par une mère française et un père franco-britannique. Il garde les deux nationalités mais son identité reste une contradiction vivante, un état d'esprit parfois douloureux. L'auteur demeure un européen avoué qui prétend comprendre les Britanniques, si rarement appréciés par les Européens du continent.
- b. La langue de la diplomatie. La langue maternelle de l'auteur est l'anglais. Ceci n'est pas en titre d'excuse pour le français qui se trouve dans cette trentaine de pages de mémoire mais plutôt pour éviter d'offenser les lecteurs français par le meurtre de la langue de Voltaire par un récidiviste franco-britannique.

Chapitre 1 L'histoire des accords de Schengen

1. LA CREATION DE L'UNION EUROPEENNE ET LA LIBERTE DE CIRCULATION

- a. Pour trouver les origines de l'Europe d'aujourd'hui, on pourrait reculer plusieurs décennies. Mais la CECA était sans doute à l'origine de la vraie coopération étroite et systématique de l'Union européenne moderne.
- b. Désireux de réconcilier définitivement la France et l'Allemagne après la deuxième guerre mondiale, Robert Schuman (ministre des affaires étrangères) rend publique le 9 mai 1950 une déclaration dans laquelle la France propose à l'Allemagne d'associer, sur une base d'égalité, leur production de charbon et d'acier, au sein d'une organisation ouverte aux autres pays de l'Europe. Cette idée acceptée par l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas se concrétise par la signature du Traité de Paris le 18 avril 1951 instituant ainsi la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). Suite au rejet de l'Assemblée nationale française, le projet d'une Communauté européenne de défense (CED) et d'une Coopération politique européenne échoue en 1954. Mais, continuant à chercher une coopération à la fois plus étroite et dans plus de domaines, les mêmes six pays ont signé, en 1957, les traités de Rome qui entrent en vigueur le 1er janvier 1958 et donnent naissance à la Communauté économique européenne (CEE). La Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) voit également le jour.
- c. Le 1er juillet 1967 voit l'entrée en vigueur du traité de "fusion" des exécutifs des trois Communautés (CECA, CEE et Euratom), instituant un Conseil unique et une Commission unique. C'est enfin la création de l'Union européenne. Les objectifs de l'Union européenne étaient les suivants :
 1. Etablir une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens.
 2. Promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontière intérieure, par le renforcement de la cohésion

économique et sociale et par l'établissement d'une Union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique.

3. Affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition, à terme, d'une politique de défense commune.
 4. Renforcer la protection des droits et des intérêts des ressortissants de ses Etats membres par l'instauration d'une citoyenneté de l'Union.
 5. Développer une coopération étroite dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.
- d. Vu que la libre circulation des personnes a été reconnue comme l'un des principaux objectifs de l'Union, on pourrait considérer qu'il était tout à fait logique, voire inévitable, qu'un effort important serait mener pour créer une espace de libre circulation pour citoyens et marchandises au sein de l'Europe.
- e. Les six pays de l'Union étaient rejoints en 1973 par le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark, et par la Grèce en 1981 pour former l'Europe à dix. C'était dans un décor européen à dix que les premiers pas vers une vrai espace de libre circulation étaient pris.

2. LA GENESE DE SCHENGEN À SARREBRUCK.

- a. La paralysie des points de passage frontaliers européens provoquée au printemps de 1984 par les chauffeurs de poids lourds a amené certains états membres de la Communauté européenne à prendre conscience de la nécessité de prendre des mesures concrètes et tangibles en matière de contrôle aux frontières. L'Allemagne et la France ont pris l'initiative en signant, le 13 juillet 1984, un accord qui prévoyait la suppression graduelle des contrôles des personnes à la frontière entre La France et l'Allemagne. Cet accord était l'accord de Sarrebruck..
- b. A cette époque les Pays-Bas étaient en train de négocier avec l'Allemagne des mesures appeler à limiter le plus possible les entraves aux frontières entre les deux pays pour les

transports de marchandises. Les ministres belges et luxembourgeois se sont rapidement associés à ces négociations bilatérales, par une volonté de bénéficier de l'espace multi-étatique de circulation avec moins de restrictions.

3. LES CINQ SE REUNISSENT A SCHENGEN

- a. Après avoir pris connaissance de l'échange de lettres entre les chefs de gouvernement initiateurs à la fin de 1984, le Comité de ministres de l'Union économique Benelux a pris l'initiative d'adresser à Bonn et à Paris un mémorandum demandant d'œuvrer ensemble à la suppression graduelle des contrôles aux frontières pour la circulation entre les cinq pays. A cet égard, les pays de Benelux se fondaient sur une expérience de plusieurs dizaines d'années dans le domaine de la libre circulation des personnes et des marchandises.
- b. Moins d'une année après les accords de Sarrebruck, le 14 juin 1985, les cinq pays ont signé l'accord de Schengen. Schengen, un petit village viticole luxembourgeois, situé aux confins de la France et de l'Allemagne, n'était guère connu jadis. Or aujourd'hui la petite commune inconnue a sa propre place dans l'histoire européenne. Le Secrétariat général du Benelux a offert ses services et est devenu la plaque tournante de cinq années de négociations subtiles et très spécialisées. Il est très rapidement apparu que les dispositions de l'accord de Schengen ne pouvaient pas être mises en œuvre sans une convention complémentaire.

4. L'UNION S'ELARGIE

L'Espagne et le Portugal rejoignent l'Union européenne en 1986 pour créer une Europe à douze.

5. LA CONVENTION DE SCHENGEN

- a. Une convention d'application, signé le 19 juin 1990 dans un texte non pas communautaire mais intergouvernemental, a cherché à mettre en place une sorte de laboratoire de l'Europe concernant le contrôle des frontières et la circulation des personnes, le système

d'information Schengen sur les entrants « non admissibles » (SIS) et l'entraide judiciaire internationale.

- b. Durant les quatre années qui ont suivi, les groupes de travail se sont réunis sans cesse afin de préparer la mise en œuvre pratique des mesures contenues dans la Convention. Par ailleurs, chaque gouvernement a mené à bien les procédures nationales requises pour la ratification de cette Convention.
- c. L'Espagne et l'Italie n'ont pas pu entrer tout de suite dans le système Schengen à cause de leur manque de contrôles sur leurs frontières. Les critères d'entrée dans le système Schengen étaient dès le début très étroites et très strictement appliquées.
- d. Après un effort considérable sur leurs contrôles frontaliers, l'Italie, en novembre 1990, l'Espagne et le Portugal en juin 1991 ont rejoint progressivement le groupe de Schengen, voulant en quelque sorte administrer la preuve de la légitimité de leur appartenance à l'Europe communautaire et de l'efficacité de leurs dispositifs de contrôle. La Grèce, après des discussions longues et compliquées, a signé la Convention le 6 novembre 1992. Ces pays étaient suivis par la Suède, L'Autriche et la Finlande qui ont rejoint le club Schengen en même temps qu'ils rejoignaient l'Union européenne en 1995.
- e. L'espace Schengen était sensé d'être physiquement activé le 1 Janvier 1993, mais cette date devait être décalée d'abord au 1 Juillet 1993, puis au 1 Janvier 1994 et puis au 25 Janvier 1994 sans aboutissement satisfaisant. Ce délai était dû dans la majorité aux immenses problèmes de vérification de contrôles frontaliers mais aussi aux problèmes de gestion de l'espace. L'espace Schengen a finalement été activé le 26 mars 1995 pour les sept, en 1998 pour l'Italie et l'Autriche, à la fin de 1998 pour Finlande, la Suède et le Danemark et en 1999 pour la Grèce.
- f. Le Danemark, bien qu'il ait membre de l'Union européenne depuis 1973, a longtemps résisté l'Espace Schengen, à cause principalement de son appartenance à l'Union Nordique des passeports, qui elle-même était une sorte de mini-Schengen, garantissant la libre circulation de ressortissants des pays membres. Le Danemark a finalement signé la

Convention de Schengen en 1994, satisfait qu'une coopération étroite entre les états membres de Schengen et la Norvège et l'Islande, était en train de se cerner. Le cas spécifique du Danemark vis-à-vis la Convention de Schengen est traité en Chapitre 5, « Particularités de la Convention de Schengen », ainsi que les cas du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord un autre pays qui n'a pas signé les accords de Schengen.

6. L'UNION A QUINZE

L'Union européenne était maintenant à quinze membres qui étaient tous, à l'exception de la Grande-Bretagne et l'Irlande, signataires de la Convention de Schengen.

Chapitre 2 L'application de la Convention de Schengen

1. LA SUPPRESSION DES CONTROLES INTERIEURS

- a. Les accords de Schengen du 14 juin 1985 et du 19 juin 1990 ont été signés par treize Etats européens : la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Italie, la Grèce, l'Espagne, le Portugal, le Danemark, l'Autriche, la Suède et la Finlande. Les accords de Schengen ont pour objet la suppression des contrôles de personnes aux frontières communes entre ces Etats et le renforcement de la coopération policière, douanière et judiciaire. En contrepartie de cette nouvelle ouverture, les contrôles aux frontières extérieures sont renforcés. Ce chapitre explique ces objectifs et leurs systèmes de fonctionnement ainsi que l'utilisation de l'espace Schengen par les visiteurs.
- b. Article 2 de la Convention de Schengen prévoit que « les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué ». La présentation des papiers d'identité est supprimée pour tous ceux qui passent les postes frontières intérieures de l'espace Schengen, citoyens de l'Union européenne comme ressortissants des pays tiers. Néanmoins, certains contrôles de sécurité sont maintenus :
- les contrôles d'identité mobiles effectués dans une zone de 20 km autour des frontières et dans les aéroports, ports et gares ouverts sur l'extérieur;
 - les contrôles de sécurité lors des procédures d'embarquement dans les aéroports;
 - pour les enfants mineurs, l'autorisation de sortie du territoire reste obligatoire;
 - exceptionnellement, lorsque l'ordre public est menacé, un pays peut rétablir des contrôles systématiques d'identité aux frontières, pour une période limitée.

2. RENFORCEMENT DES CONTROLES AUX FRONTIERES EXTERIEURES

- a. L'idée force du système Schengen est que l'allègement des contrôles intérieurs permettent un renforcement des contrôles face aux menaces plus importantes aux pays membres ; c'est à dire le renforcement des contrôles sur les frontières extérieures. L'article 6 de la Convention de Schengen précise « La circulation transfrontalière aux frontières extérieures est soumise au contrôle des autorités compétentes. Le contrôle est effectué des principes uniformes, dans le cadre des compétences nationales et de la législation

nationale, en tenant compte des intérêts de toutes les parties contractantes et pour les territoires des parties contractantes ».

- b. Les citoyens des autres pays de l'Union européenne, soumis à un contrôle allégé, circulent ensuite librement dans l'espace Schengen.
- c. Les citoyens ressortissants des pays tiers à l'Union européenne, identifiés dans une liste commune de 110 pays qui fait partie des accords de Schengen, Articles 19 à 24, doivent solliciter un visa auprès du pays d'entrée dans l'espace Schengen. Chaque pays reste libre de rajouter un pays sensible à la liste commune. Le visa, harmonisé, est valable pour l'ensemble des pays de l'espace Schengen. « Schengen pour les touristes » est traité ci-dessous, au paragraphe 5.
- d. Les demandeurs du droit d'asile voient leur demande traitée dans le pays d'entrée dans l'Union européenne. L'harmonisation des législations nationales n'étant pas achevée et l'appréciation du niveau de sûreté du pays d'où arrive (directement ou en transit), le demandeur d'asile variant, les demandes sont encore traitées de manière différente par les pays. Ce sujet est plus pleinement traité dans le Chapitre 3 sous titre de la Convention de Dublin.
- e. En cas d'immigration clandestine, c'est le pays par lequel est arrivé l'immigrant qui doit le prendre en charge (et éventuellement assurer sa reconduite à la frontière, ou à son pays d'origine).

3. COOPERATION POLICIERE ET JUDICIAIRE

- a. Système d'Information Schengen. Le dispositif de Schengen suppose un échange d'information qui rend plus efficace la coopération entre les services de police des différents Etats. La Convention a prévu dans son Titre IV, l'instauration d'un fichier informatisé commun aux pays signataires, alimenté par les informations fournies par les autorités policières et judiciaires de chaque pays, sur les personnes recherchées et les objets volés (par exemples les armes, les voitures etc). Ce fichier, baptisé « Système

d'Information Schengen », ou SIS, comprend deux parties : un système central et des systèmes nationaux. Le SIS est conforme à la législation protectrice des données personnelles (Convention du Conseil de l'Europe, janvier 1981).

- b. Système central. Le système central, localisé à Strasbourg est d'une importance capitale car c'est ce système qui assure la gestion, la mise à jour et la conformité des données et puis leur acheminement vers les systèmes nationaux. La France, qui à l'époque de la création du système, avait le système de protection de données personnalisés le plus avancé, y est responsable.
- c. Systèmes nationaux. Les systèmes informatiques nationaux, SIS National et SIRENE, alimentés par le système central à Strasbourg, peuvent être interrogés par toute force de sécurité, de police ou de douanes, ou par les autorités compétentes pour la délivrance de visa ou de titres de séjour. L'agent de sécurité a deux types de fichiers à sa disposition : Personnes et Véhicules.
- d. La coopération interétatique. Les polices et instances administratives et judiciaires des différents Etats se prêtent assistance pour la prévention et la recherche d'infractions, dans un cadre intergouvernemental. Elles mettent en commun leurs informations, et coordonnent leurs actions de lutte contre le trafic de stupéfiants, le grand banditisme et les trafics illicites, notamment dans le cadre d'EUROPOL.
- e. Droit de poursuite transfrontalière. Un droit de poursuite est également instauré, dans l'article 41 de la Convention : au-delà des frontières de leur pays et dans une zone déterminée, les policiers peuvent poursuivre (mais non arrêter) des personnes pour meurtre, viol, trafic de stupéfiants, contrebande, c'est à dire en flagrant délit concernant des faits graves. Ils doivent obligatoirement informer l'Etat dans lequel ils se trouvent pour lui demander son assistance. Mais celui-ci s'exerce de manière différente dans chacun des pays. Par exemple, en France, il est illimité dans l'espace, mais les agents de police ne peuvent pas procéder eux-mêmes à l'arrestation; seule la police française dispose ce pouvoir. En Italie, en revanche, la police française peut interpellé, mais le droit de poursuite est limité à 10 kilomètres.

- f. Coopération transfrontalière améliorée. La Convention a suscité de nouvelles coordinations et complémentarités dans la lutte contre la délinquance et la criminalité, et a contribué à simplifier et accélérer l'échange d'informations entre policiers : c'est le bilan positif des commissariats binationaux qui ont été créés à partir de 1995. Ce bilan devrait être encore amélioré avec la création des futurs centres de coopération policière et douanière (CCPD) à partir de 1999.

- g. Coopération judiciaire. Après la mise en vigueur de la Convention de Schengen, certains Etats membres ont très rapidement cherché les accords judiciaires bilatéraux en créant un système d'échange de magistrats. Après un grand succès, ce système a été en quelque sorte « institutionnalisé » par l'Union européenne en 1998 avec l'adoption d'une action commune créant un réseau judiciaire européen, auquel participeront tous les Etats membres.

- h. Réseau judiciaire. Le réseau judiciaire se compose, outre les autorités centrales, de « magistrats de contact » répartis sur le territoire des Etats membres, dont le rôle sera d'aider leurs collègues à élaborer les demandes d'entraide vers les parquets étrangers ainsi qu'à exécuter les demandes qui leur parviennent. L'ensemble de ces magistrats européens est appelé à se réunir une ou deux fois par an : beaucoup espèrent que cette conférence contribue à faire progresser l'espace judiciaire européen, en proposant d'harmoniser progressivement certains domaines du droit pénal ou de la procédure.

4. LE COMITE EXECUTIF DE SCHENGEN

La mise en œuvre de la Convention repose sur un système de coopération entre États à travers un Comité exécutif qui a pour fonction de veiller à l'application correcte de la Convention. Chaque État signataire du traité dispose d'un siège au Comité exécutif, ainsi que la Norvège et l'Islande. Ce Comité exécutif statue à l'unanimité.

5. SCHENGEN ET LES TOURISTES

- a. Pour les touristes des pays tiers, à l'exception des Suisses (qui possèdent des statuts particuliers traités dans le chapitre 6), les règles d'entrée et de séjour dans l'espace Schengen sont très différentes. Les titulaires d'un «visa Schengen» de moins de 3 mois peuvent circuler librement entre les pays concernés mais doivent signaler à la frontière ou au commissariat leur présence sur le territoire d'accueil. Les titulaires d'un visa de plus de trois mois n'ont le droit de séjourner durablement que dans le pays qui le leur a octroyé. Enfin, les règles concernant le droit d'asile valent pour tous les pays de l'espace Schengen. A l'inverse, c'est le pays par lequel un clandestin entre dans l'espace qui doit le prendre en charge, et éventuellement le reconduire à la frontière.
- b. Pour les visites de courte durée dans tous les Etats Schengen, les visiteurs des autres pays peuvent se doter d'un visa de circulation commun. Ce visa est délivré dans le cas d'un court séjour n'excédant pas 90 jours sur une période de 6 mois, par le Consulat de l'un des Etats Schengen. Il est normalement valable pour tous les autres pays Schengen.
- c. Un visiteur désirant visiter plusieurs Etats Schengen doit formuler sa demande auprès de l'ambassade ou du Consulat du pays qui est sa destination principale. S'il n'y a pas de pays principal dans ses plans, il doit formuler sa demande auprès de l'ambassade ou du Consulat du pays qui est son premier point d'entrée dans l'espace Schengen.
- d. Force est de constater que même si un visiteur d'un pays tiers n'a pas besoin de visa pour visiter son premier ou principal pays de visite dans l'espace Schengen, il peut en avoir besoin pour un (ou plusieurs) autres Etats Schengen qu'il souhaite visiter. Il doit alors formuler sa demande auprès de l'ambassade ou Consulat du premier de ces pays Schengen qui exige un visa.

INTRODUCTION

Les accords de Schengen s'inscrivent dans un ensemble de dispositions sécuritaires ; les accords de Dublin sur les réfugiés et les accords de TREVI relatif à la répression du terrorisme. Ces accords se sont développés en parallèle avec les accords de Schengen et sont nés pendant le fonctionnement de Schengen parce qu'un espace de libre circulation de personnes entraîne forcément des grands problèmes de sécurité, du contrôle de la drogue et des libertés fondamentales civiles des asiles.

1. LA CONVENTION DE DUBLIN

- a. A l'échelon de l'Europe (qui était à douze à cette époque) le groupe de Trevi, une réunion de ministres qui sont chargés de la sécurité intérieure de l'union Européenne, a préparé deux conventions:
 - La Convention de Dublin signée le 15 juin 1990 détermine l'état responsable de l'examen des demandes d'asile dans l'espace Schengen
 - La convention de Rome relative aux contrôles aux frontières externes.
- b. Le but de la Convention de Dublin était d'éviter deux types de situation :
 - le cas de demande d'asiles multiples, successives ou simultanées, présentées par un même étranger dans plusieurs états.
 - le cas des demandeurs « sur orbite » qui sont renvoyés d'un pays à l'autre, pour lesquels aucun Etat ne se reconnaît compétent et qui ne parvient nulle part à bénéficier de statut légale.
- c. La Convention de Dublin réaffirme la validité de la Convention de Genève, signée le 28 juillet 1951, qui lui même a été modifiée par le protocole de New York du 31 janvier 1967 qui élargait la zone d'application géographique de cette Convention. La Convention de Dublin et celle de Schengen prévoit qu'un demandeur d'asile ne peut pas

déposer sa demande qu'auprès d'un seul pays de l'Union européenne et que la décision de ce pays est finale et val pour les autres Etats européens.

2. LES DIFFERENCES INTERETATIQUES EN L'APPLICATION DE LA CONVENTION DE DUBLIN

- a. Malgré cette tentative d'une politique commune européenne de l'asile, les pays européens continuent d'affronter la question des réfugiés avec d'énormes divergences. Ceci se voit facilement dans des situations très contrastées: par exemple, l'Allemagne a donné statut de réfugié à de très nombreux ex-yougoslaves, alors que la France ne leur accord le plus souvent qu'un statut provisoire. A l'inverse, 20% des Tamouls obtiennent le statut en France tandis qu'ils ne sont que 5 à 6% en Allemagne et en Grande Bretagne. Sous la pression de l'opinion publique on a rétabli le droit au travail des demandeurs d'asile en Allemagne pendant qu'on le supprimait à la même date en France, en 1991. Certains pays commencent à accorder le statut à ceux dont l'Etat ne peut plus garantir la sauvegarde, d'autres se refusent à leur accorder le statut de réfugié sous le prétexte qu'ils ne veulent pas reconnaître leur pays de départ pour raison politique (par exemple dans le cas de l'ex-Yougoslavie). On peut remarquer alors, que la politique de l'asile, même dans les Etats de l'Union européenne qui ont conçu une Convention exprès pour gérer ce sujet, dépend de plus en plus des débats d'opinion et que ces contrastes se trouvent de plus en plus accentués.

3. LA CONVENTION DE DUBLIN ET L'ESPACE SCHENGEN

Articles 28 à 38 de la Convention de Schengen ont été remplacés par La Convention de Dublin du 15 juin 1990, signé à Quinze et entré en vigueur le 1er septembre 1997.

4. L'AVENIR DE LA CONVENTION DE DUBLIN

- a. Même avant la l'entrée en vigueur de la Convention de Dublin, plusieurs pays tiers se sont déclarés intéressés à participer à ce système de coordination du traitement des demandes d'asile. Jusqu'à maintenant la Suisse, la Suède, la Norvège, l'Autriche, la

Finlande, le Canada et l’Australie ont manifesté leur souhait aux instances communautaires.

- b. Vu que la Convention a aussi entré en vigueur le 2 septembre 1997 en Suède, le 1^{er} octobre 1997 en Autriche et le 1^{er} février 1998 en Finlande, il est fort probable qu’on verra, d’ici certaines années, une croissance importante de coopération dans le domaine d’asile, et une expansion des pays signataires de la Convention de Dublin.

5. LE GROUPE TREVI

- a. En décembre 1975, lors de la réunion du conseil européen de Rome, les ministres de la justice et de l’intérieure ont décidé, dans le cadre de la coopération politique européenne, de créer un forum de lutte contre le terrorisme international, en partie parce qu’à l’époque, cette question ne figurait pas au programme d’Interpol. En juin 1976 une résolution du Conseil a mis sur pied le groupe Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale (TREVI), ayant pour mission d’échanger de l’information sur la coordination de la lutte contre le terrorisme et sur les méthodes de formation.

- b. C’est une démarche associant certains Etats membres de la CEE (12 Etats au départ auxquels s’ajoutent l’Autriche, la Finlande et la Suède) du niveau des ministres, organisée autour de 6 groupes d’experts :

TREVI I : le plus ancien, concerne les échanges d’informations relatives aux activités terroristes

TREVI II : échange d’informations relatives aux perturbations de l’ordre public et à la formation

TREVI III : lutte contre la criminalité organisée

TREVI IV : sécurité nucléaire

TREVI V : mesures compensatoires à la libre circulation des personnes

- c. Jusqu’à 1992 cette structure a évolué en un réseau de prise de décision forgeant ainsi une culture commune entre spécialistes malgré l’absence d’un secrétariat permanent. Le Groupe TREVI initial a évolué vers le groupe TREVI 92 dans le cadre de la mise en place

parallèle de la coopération Schengen, cherchant , en contrepartie des nouvelles libertés de l'espace Schengen, à créer des sauvegardes de sécurité en Europe.

- d. Sous la coordination de TREVI 92 un groupe de spécialistes sur Europol a été mis sur pied en vue de faciliter le rapprochement aux structures plus stables de coopération policière. Se fondant sur le programme d'Action TREVI, la réunion ministérielle de Dublin en juin 1990 a approuvé le principe de la création d'une unité européenne de renseignement sur la drogue (UDE), s'appuyant sur les travaux d'unités nationales. L'accord officiel sur une organisation européenne de police ou Europol est intervenu à la Haye en décembre 1991.
- e. L'UDE était chargée de rassembler et d'analyser les renseignements appropriés des Etats membres concernant la lutte contre la drogue à l'échelle européenne. Le mandat de l'UDE, ensuite appelée l'Unité Drogue Europol, a été étendu en mars 1995 au trafic de véhicules volés, à l'immigration clandestine organisée et au trafic de matières radioactives.
- f. Les négociations pour l'élargissement de l'espace Schengen se sont d'abord déroulées au sein du groupe TREVI, pour la coopération policière. Depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht) le 1er novembre 1993, ces négociations sont regroupées au sein du 3e Pilier Justice et Affaires Intérieures(JAI).
- g. L'article K4 du Traité sur l'Union européenne de Maastricht signé en décembre 1991 a institué un comité de coordination (Comité K4) composé de hauts fonctionnaires. Cet organe a pratiquement remplacé le groupe TREVI. Structuré en trois comités, il a pour tâche de donner des opinions par l'intermédiaire du COREPER (Comité des représentants permanents) au Conseil JAI, l'organe centrale du 3me Pilier.

Chapitre 4 Une Convention à géométrie variable

1. LE DANEMARK

Protocole sur la position du Danemark

Le Danemark ne participe pas aux mesures relevant du titre IV sauf pour les mesures déterminant les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres et celles relatives à l'instauration d'un modèle type de visa.

Concernant le développement de l'acquis de Schengen, le Danemark décide dans un délai de six mois après toute décision arrêtée par le Conseil s'il transposera cette décision dans sa législation nationale.

- a. Pendant longtemps, le Danemark a maintenu une position de « opt out » face à la perspective de la communautarisation de certains domaines relatifs à la justice et aux affaires intérieures. Le gouvernement danois, soucieux de ne pas heurter la sensibilité de ses citoyens par de transferts de souveraineté tels que ceux qui avaient suscité le rejet du traité de Maastricht lors du référendum de ratification, a maintenu jusqu'à la signature sa position en faveur du maintien de la coopération intergouvernementale : le souci de succès global de la négociation a donc conduit les douze Etats membres favorables à la communautarisation à aménager une situation particulière en faveur du Danemark. Cette situation est autorisée par la dernière disposition du nouveau titre IV (article 69) qui dispose que ce titre s'applique « sous réserve de dispositions de protocole sur la position du Royaume-Uni et d'Irlande du protocole sur la position du Danemark..... »
- b. Le refus de la communautarisation a placé le Danemark dans une situation paradoxale : d'un côté, ce pays se tient juridiquement à l'écart de la politique d'asile, de visas et d'immigration qui sera conduite dans le cadre du titre IV du traité de la Communauté européenne ; de l'autre côté, sa participation à Schengen, après son adhésion le 19 décembre 1996, et aux mécanismes de l'Union nordique rendent sa position de repli largement théorique, ainsi que le montre l'analyse très approfondie de professeur Henri Labayle dans la revue trimestrielle de droit européen no.4, 1997 :

« Le Danemark se trouve placé dans une situation proche de celle de la Norvège, étant dépendant des impulsions qui viendront de ses partenaires de ces deux cercles de coopération »

- c. Dans la pratique, le fonctionnement de cette construction juridique sera certainement très complexe. Il reposera sur la distinction entre les mesures relevant du pilier communautaire, et celles relevant du troisième pilier. Pour les actes fondés sur ce dernier, le Danemark sera placé dans la même situation juridique que ses autres partenaires de Schengen.

2. LE ROYAUME UNI

- a. Historique. Pour les raisons à la fois historiques et culturelles qui sont traités plus pleinement dans le Chapitre 5, « Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en Schengen », la Grande-Bretagne a longtemps cherché une Union européenne bien différente de celle de beaucoup d'autres pays membres. Ce qui fait qu'il y a deux « visions » fondamentalement divergentes de l'Union européenne de la part de la Grande-Bretagne et de la France : d'un côté, pragmatisme, élargissement et dilution, de l'autre, approfondissement et éventuellement supranationalité.
- b. Libre Circulation des ressortissants de l'Union européenne. Pour les Européens de l'Union, la libre circulation des personnes, des travailleurs et des candidats à l'installation dans l'un ou l'autre des Etats européens est déjà acquis depuis 1992. Les touristes et les résidents extra-communautaires ne bénéficient pas de cette disposition et sont soumis, s'ils séjournent plus de trois mois dans un pays européen autre que celui où ils résident, aux dispositions relatives au statut des étrangers établies par chacun des pays d'accueil. Alors, selon la politique britannique, quel but Schengen ?
- c. Comment Différencier ? Pour la Grande-Bretagne, la liberté de circulation devrait uniquement s'appliquer aux citoyens de l'Union européenne et des contrôles aux frontières devraient être maintenus pour les ressortissants extra-communautaires. Mais, puisqu'il n'y a pas d'autre moyen de différencier les citoyens européens des autres que de

vérifier l'identité de tous, elle a préféré garder ses propres contrôles douaniers et ainsi ne pas s'inscrire au total de la convention de Schengen.

- d. Une assiette anglaise ? En somme, le Royaume-Uni prend ses distances à l'égard de toute intégration européenne jugée contre ses intérêts, et, comme disait L. Relin dans Le Nouvel Economiste, no ; 642 du 6 mai 1988, « on peut craindre que l'Europe anglaise soit comme l'assiette du même nom : à plusieurs choix ». Avec une telle politique, quel est son intérêt de s'inscrire dans une politique commune pour la libre circulation des ressortissants des pays tiers, comme se fait dans les accords de Schengen ?

3. LA NORVEGE ET L'ISLANDE

- a. Il faut tout d'abord se rappeler que la Norvège et l'Islande sont toutes les deux en l'espace économique européenne mais pas membres de l'Union européenne. Elles font aussi parti d'un régime entre les cinq États nordiques signé à Copenhague le 12 juillet 1957 concernant la suppression du contrôle des passeports aux frontières internordiques, à savoir l'Union nordique des passeports. Cherchant s'associer à l'acquis et au système Schengen, mais étant déjà membres actifs de leur propre zone de libre circulation, la Norvège et l'Islande ont signé l'accord de Luxembourg le 19 décembre 1996, mettant en vigueur l'article 6 de l'acquis de Schengen, pour assurer une coopération étroite entre les 13 États signataires de l'acquis et les pays nordiques.
- b. Depuis la signature de l'accord de Luxembourg les treize États membres de l'Union européenne signataires des accords de Schengen, l'Islande et la Norvège ont participé aux discussions portant sur l'application, la mise en œuvre et le développement des accords de Schengen.
- c. A la suite de l'adoption du Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, et au traité instituant la Communauté européenne par le traité d'Amsterdam, la coopération entre les États membres de l'Union européenne signataires des accords de Schengen sera menée dans le cadre institutionnel et juridique de l'Union

européenne. La prise de décisions visant à développer les dispositions constituant l'acquis de Schengen relève désormais des compétences de l'Union européenne.

- d. Dès l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, et conformément à l'article 6 du protocole Schengen, l'Union européenne entend respecter l'accord de Luxembourg par le biais d'un accord associant la République d'Islande et la Norvège. Ainsi l'accord de Luxembourg sera respecté après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, et la participation des deux états nordiques dans les accords de Schengen continuera.
- e. Vu la nécessité d'associer toutes les parties qui appliquent les dispositions de l'acquis de Schengen, y compris la République d'Islande et le Royaume de Norvège, aux discussions, à tous les niveaux, portant sur leur application pratique, leur mise en œuvre et la préparation des dispositions de l'acquis une structure organisationnelle était mis en place en dehors du cadre institutionnel de l'Union européenne, de manière à associer la République d'Islande et le Royaume de Norvège au processus de formation des décisions en la matière. Ceci permet leur participation à ces activités par l'intermédiaire d'un comité mixte composé des représentants des gouvernements de l'Islande et de la Norvège, des membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission des Communautés européennes.
- f. Le comité mixte, de l'Islande et de la Norvège, des membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission des Communautés européennes, se réunit au niveau des ministres, des hauts fonctionnaires ou des experts, selon les besoins et arrête son règlement intérieur par consensus. Mais cette solution est loin d'être parfaite : les questions relatives au fonctionnement de la coopération ne lui seront transmises qu'après avoir été examinées par les groupes de travail de l'Union ou par le Conseil. Les représentants de la Norvège et l'Islande seront appelés à exprimer leur avis, mais sans pouvoir s'opposer à l'adoption d'un acte ; si l'un des deux Etats décide de ne pas adopter le contenu d'un acte, il reviendra à la partie intéressée de dénoncer l'accord.

4. LA SUISSE

a. Introduction. Face à l'établissement d'une zone européenne de sécurité intérieure, la Suisse, non étant membre de l'Union européenne, demeure une exclue. Elle est aujourd'hui entourée par des Etats de Schengen dont elle constitue de facto une frontière extérieure, ainsi qu'aux pays partis à la Convention de Dublin.

b. Les Conséquences pour la Suisse. Les conséquences pour la Suisse liées à cette situation sont manifestes :

1. Conséquences pour la sécurité en Suisse. La Suisse est exclue de la coopération en matière de sécurité telle que prévue par la Convention de Schengen. Effets : augmentation de l'immigration illégale : Suisse comme seule échappatoire au milieu de l'espace Schengen pour les personnes refoulées par un pays faisant partie de ce groupe ; augmentation du crime organisé sur le territoire suisse : activités illicites facilitées par l'isolement de la Suisse dans ce contexte, notamment du décrochage des réseaux d'information.

2. Conséquences sur les demandes d'asile. La Suisse est désormais l'une des rares alternatives en Europe pour un demandeur d'asile dont la requête est refusée par un pays membre de l'UE. Effet : accroissement de l'attrait de la Suisse à l'égard de potentiels demandeurs d'asile. Il faut ainsi s'attendre à une augmentation des requêtes d'asile dû à cet isolement.

3. Conséquences pour le passage des frontières. Les Etats membres de la Convention sont tenus à contrôler systématiquement les personnes qui franchissent une frontière extérieure de l'espace de Schengen. Si ses Etats voisins appliquaient à la lettre le « manuel de Schengen », de sérieux problèmes se produiraient aux postes-frontières suisses.

4. Conséquences pour le tourisme suisse. Avec un visa Schengen, il est désormais possible de voyager dans tous les Etats membres de la Convention. Par contre, pour entrer en Suisse il faut un visa supplémentaire. Effet : tendance à contourner

la Suisse pour les opérateurs touristiques des pays de l'Europe de l'Est et de l'Asie (« Tours Schengen »).

a. Les Options pour la Suisse.

1. Pour essayer de minimiser les conséquences négatives, la Suisse mène actuellement des négociations avec ses voisins pour aboutir à des accords bilatéraux de coopération en matière de sécurité. Néanmoins, ces accords ne sauraient la mettre à l'abri des éventuels contrôles stricts pour le franchissement des frontières (les Etats voisins ne disposent plus du « treaty making power » dans ce domaine), et n'aboutiront pas à un niveau de coopération égal à celui prévu par la Convention de Schengen.
2. A moyen terme, dans la perspective d'un rapprochement de la Suisse vers l'espace de Schengen, les options théoriquement ouvertes sont au nombre de trois: l'adhésion, l'association et la coopération partielle.
3. L'adhésion est explicitement réservée aux Etats membres de l'UE. L'adhésion à l'UE, est donc également motivée par des considérations de sécurité intérieure.
4. L'association est un modèle créé pour les cas spécifiques de la Norvège et de l'Islande (Union nordique des passeports), mais constitue une option qui n'est plus ouverte après le Traité d'Amsterdam.
5. La coopération partielle reste à explorer. Les éléments spécifiques de la Suisse (enclave dans l'espace de Schengen, place financière importante potentiellement à la disposition du crime organisé et nombre élevé de frontaliers qui franchissent quotidiennement les frontières avec ses pays voisins) pourraient être, en attendant l'adhésion de la Suisse à l'UE, à la base d'un accord de coopération partielle portant sur quelques secteurs prioritaires d'intérêt commun.
6. Quant à la participation de la Suisse au système mis sur pied par la Convention de Dublin, un projet de Convention parallèle existe déjà. Les négociations y relatives pourraient

commencer une fois terminées les négociations sectorielles Suisse-UE, c'est-à-dire dans 6 mois, dans 1 an, dans 3 ans,... ?

Chapitre 5 Le Royaume-Uni face à Schengen

1. LE ROYAUME UNI ET L'EUROPE

- a. Ce chapitre va tenter ce qu'on a souvent cité comme impossible : bien comprendre les politiques britanniques qui ont refusé l'adhésion au système Schengen. Les Britanniques sont-ils contre la libre circulation des ressortissants et des biens dans un tel espace si bien défini ? Est-ce le nationalisme britannique qui refuse d'admettre une telle ouverture au continent européen ? Beaucoup de théories ont été présentées mais très peu avec autorité et beaucoup moins avec objectivité et honnêteté. L'explication, ou plutôt le raisonnement ci-dessous, cherche à démontrer que la vérité et le raisonnement machiavélique sont masqués par les traditions, les préjugés, les peurs et le pragmatisme envers l'Union européenne et le système Schengen. En raison de l'absence d'une documentation qui ferait autorité sur le sujet, et de l'identité binationale de l'auteur, ce chapitre est nécessairement subjectif mais honnête.

- b. Une relation orageuse. Les Britanniques ont longtemps eu une relation parfois orageuse avec l'Europe continentale. Selon certains, dès son entrée dans la CEE le Royaume-Uni de Grande Bretagne n'a cessé de manifester sa réticence à respecter les règles du jeu communautaire.

- c. Les Deux Grandes Renégociations des Années 70 et 80. Les Britanniques ont réclamé à deux reprises une renégociation des conditions de leur adhésion à la CEE ; la première fois sous le gouvernement travailliste de James Callaghan en 1974. Il précisait sa position en réclamant une révision de sa participation aux ressources de la communauté (à l'époque, le Royaume-Uni devrait fournir 24% de ces ressources alors que son PNB ne représentait plus à cette date que 14% du total des PNB des pays de la CEE). Après le succès de cette réclamation, sous forme d'un « mécanisme correcteur » permettant de rembourser à un état membre une partie de sa contribution au budget communautaire, les conservateurs, sous Margaret Thatcher ont demandé à leur tour une renégociation des conditions d'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. Cette fois parce qu'ils jugeaient scandaleux et intolérable l'écart entre ce qu'il versait au budget communautaire et ce qu'il

en recevait : en effet, à l'époque, seuls deux pays, dont le Royaume-Uni, enregistraient déficit net.

- d. L'échange historique du Royaume-Uni. Les désaccords historiques s'expliquent largement par le fait que le Royaume-Uni a continué à s'approvisionner largement dans les pays extérieurs à l'Union européenne, notamment dans ses anciennes colonies et aux Etats Unis d'Amérique et versait ainsi à la caisse communautaire des droits de douane et des prélèvements importants. Ils s'expliquent aussi par le fait que la Grande-Bretagne est un pays beaucoup moins rural que beaucoup d'autre pays membres de l'Union européenne et que, pendant les années 80, elle n'avait pas plus de 2% de sa population actif dans l'agriculture, tandis que la France et l'Espagne en avaient plus de 10% à l'époque. Alors la politique agricole commune, pilier de la CEE, ne lui convenait pas du tout.
- e. Deux Europes différentes – selon quelques-uns. Bien que la Grande-Bretagne ait signé l'Acte unique, le gouvernement britannique, selon quelques-uns, continuait à défendre une conception de l'Europe fort différente de celle de la Commission et de ses partenaires. Ceci est bien démontré par les multiples déclarations de Margaret Thatcher

« Les Etats-Unis d'Europe ? Un fantasme irréalisable, né d'esprits farfelus qui feraient mieux de réfléchir avant de parler »

ou bien

« Si nous avons réussi à faire reculer chez nous les frontières de l'état, ce n'est pas pour les voir réimposées au niveau européen exerçant à partir de Bruxelles une domination nouvelle ».

Il est vrai que, selon beaucoup, deux philosophies, deux visions d'Europe existent : d'un côté celle des "Eurosceptiques Britanniques", une Europe du libre échange et du libéralisme économique, soucieuse avant tout de « déréglementer » et rétive à tout ce qui suppose un transfert de souveraineté; de l'autre, l'Europe à proprement parler communautaire, celle de l'harmonisation, qui n'envisage de mesures de libéralisation que parallèlement à la mise en œuvre de politiques communes.

- f. « Give us our money back ». La politique plutôt négative, des années 70 et 80 de la part de la Grande-Bretagne reste très fortement dans la mémoire des autres membres de l'Union européenne, et résiste, en dépit des politiques plus récentes et plus souples à l'égard de l'Europe des Premiers Ministres John Major et Tony Blair. Du fait que, malgré une approche moderne beaucoup plus européenne (on pourrait notamment citer le rôle récent de Tony Blair à la tête de la Politique européenne de défense) les Britanniques sont souvent accusés d'un manque de foi et de loyauté vis-à-vis l'Union européenne, à cause de leur approche d'autrefois résumé par la fameuse crie de la Une des « tabloïdes » en 1982 de « Give Us Our Money Back ».

2. LE ROYAUME-UNI ET L'ESPACE SCHENGEN

- a. Le rôle de l'Etat aujourd'hui. Avant de se poser la question, « pourquoi les Britanniques ont si longtemps résisté à Schengen ? », il nous convient de se rappeler quel rôle un Etat possède dans une telle décision, et les enjeux concernés. Si l'Etat de nos jours est moins important qu'autre fois ou si il est même affaibli, c'est à cause, en partie, de la mondialisation : la mondialisation des firmes multinationales, la mondialisation des télécommunications, la mondialisation des menaces et de la criminalité. Si l'Etat doit survivre cette menace d'en bas et d'en haut ce sera en faisant deux choses paradoxalement divergentes : d'abord en se regroupent à d'autres Etats ayant une approche similaire pour former des clubs interétatiques régionaux tel que l'Union européenne, NAFTA ou ASEAN pour regagner une puissance plus grande que celle des entreprises internationales, et puis en favorisant leur identité nationale pour mieux réunir son peuple sous le drapeau national.
- b. Schengen et l'Etat. Dans chaque Etat l'équilibre entre ces deux options varie énormément en fonction des pressions nationales, de l'identité nationale et du concept de sa propre souveraineté, des relations interétatiques notamment entre l'état concerné et ses voisins. C'est en utilisant ces critères qu'un Etat, ou son peuple, décide ou non son adhésion au club Schengen.

- c. Les enjeux d'adhésion à Schengen. Bien évidemment, le concept de Schengen touche à la politique des contrôles des frontières, dans le sens le plus large du mot, à savoir les frontières politiques et les frontières géographiques. Donc il touche aux aspects les plus sensibles et les plus importants de gouvernance. Ceci est d'autant plus vrai pour le Royaume-Uni pour qui, étant une île, les frontières politiques sont aussi les frontières géographiques, et ainsi se trouve avec une approche à cette dichotomie fort différente de celle de ses amis européens continentaux. Les facteurs qui contribuent à son approche se divisent entre les facteurs internes dus en partie à l'identité britannique, et les facteurs externes.
- d. Pressions internes.
1. La fierté invaincue. Les Britanniques ont toujours gardé un sens très fort de leur histoire et leur patrimoine. Très significatif pour eux est le fait qu'ils restent invaincus sur leur territoire depuis la conquête de Guillaume le Conquérant, Duc de Normandie, en 1066 à Hastings.
 2. La Perfide Albion. Depuis 1066, ou plus exactement depuis 1533, fin de la guerre de 100 ans durant laquelle les rois d'Angleterre luttèrent contre le roi de France pour le territoire continental, les Anglais ont cessé de chercher à se mêler directement des affaires du continent européen ; ils ont préféré régler les problèmes internes à travers une révolution, et puis conduire leur propres intérêts outre mer à travers une longue campagne de colonisation. Au lieu de s'ingérer directement sur le continent européen, les Britanniques ont choisi plutôt désigner des traités, des accords ou des pactes avec plusieurs Etats européens pour s'opposer à la puissance européenne du moment. Ces changements constants de loyauté auprès des Etats européens ont donné naissance au surnom péjoratif « Perfide Albion ».
 3. « Island Mentality ». La mentalité d'une race habitant une île a tendance à être plus méprisante vers leurs voisins, plus protectrice de son peuple et plus volontiers à défendre sa propre identité, culture et patrimoine.

- e. Facteurs externes. Les facteurs externes qui influent sur le concept d'adhésion au système Schengen sont similaires à ceux qui ont créé des tensions dans les relations quotidiennes entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, à savoir la dépendance du Royaume-Uni de ses échanges avec les pays en dehors de l'Union, notamment avec les pays du Commonwealth et la fameuse « Relation Spéciale » avec les Etats-Unis. Ces facteurs externes mènent à des pressions sur l'économie britannique qui sont très différentes de ceux sur les économies européennes continentales. Ces pressions - dans la majorité économiques et externes - servent à renforcer une identité et un intérêt national qui se situe à mi-chemin entre le continent européen et le continent américain.

4. LES ENJEUX POUR LE ROYAUME-UNI

- a. L'Euroscepticisme. Si les deux dernières sections ont longuement cherché à préciser la nature compliquée de l'identité britannique et les pressions extra-européennes sur le Royaume-Uni, qui contribuent toutes à l'euroscepticisme britannique (la crainte de la puissance centralisée européenne), cette section veut démontrer que ce ne soit pas ces influences négatives qui sont responsables du « non » du Royaume-Uni au système de Schengen.
- b. Libre circulation des ressortissants européens. Les Britanniques ont toujours adhéré au principe de la libre circulation des ressortissants et des biens européens à l'intérieure de l'espace européen, et ceci était acquis à travers la CEE et l'Union européenne. Une libre circulation caractérisée par les contrôles aux frontières intérieures allégés ayant pour objet de vérifier l'origine des ressortissants ; ceux de l'Union européenne pouvaient circulaient partout en Europe sans visa, ceux des pays tiers nécessitaient un visa pour chaque pays dans lesquels ils souhaitaient entrer. Pour les cinq, et puis les quinze, Etats de l'Union européenne ces contrôles, même allégés, allaient contre le principe de la libre circulation totale, et la création de l'espace Schengen leur a assuré cet objectif noble. Mais les politiciens britanniques n'ont pas voulu sacrifier la sécurité de leurs frontières en supprimant les contrôles sur les frontières « internes », les ouvrant ainsi aux ressortissants de pays tiers. Leur objectif de la libre circulation des ressortissants européens était déjà

acquis, et l'existence de contrôles allégés était considérée comme un prix nécessaire pour cette liberté.

- c. Un pays de frontières extérieures. En tant qu'île, le Royaume-Uni ne possède pas de frontières purement intérieures à l'espace Schengen, et donc ne bénéficierait que très peu de la suppression de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Il est vrai qu'il pourrait supprimer les contrôles sur les moyens de transports dont l'état de départ était membre de Schengen, par exemple les car ferries arrivant à Douvres de Calais, mais cela ne permettrait pas une redistribution complète d'effectifs douaniers et sécuritaires vers l'intérieur du pays comme en France, puisqu'il devrait toujours rester des contrôles dans chaque point d'entrer. Ainsi un bénéfice fondamental du système Schengen serait nié au Royaume-Uni.
- d. La politique frontalière britannique. Manifestation de « Island Mentality », le Royaume-Uni a toujours mis en place un dispositif important pour contrôler ses frontières. Les raisons sont évidemment géographiques et historiques mais aussi culturelles. En contrepartie de ce contrôle étroit sur ses frontières, les contrôles intérieurs au Royaume-Uni sur les citoyens et les biens, sont très faibles. Ainsi, au Royaume-Uni il n'existe même pas une carte d'identité nationale et les citoyens ne sont pas obligés de porter des pièces d'identité sur eux. Les contrôles de personnes à l'intérieur du pays sont donc perçus comme un acte de contrôle de criminalité. Cette perception et cette politique de contrôle sont l'inverse de celles vus en France et en Allemagne où, à cause des frontières étendues et poreuses, une politique active de contrôles et vérification à l'intérieur de l'espace nationale a toujours été pratiquée et donc acceptée par la population.
- e. Un changement du concept de la justice. Ainsi, l'adhésion au système Schengen et l'augmentation des mesures de contrôle intérieur serait perçue comme actes répressifs par le peuple britannique et donc risquent de changer le concept de la justice pour les citoyens britanniques.
- f. Logique raciste. Les contrôles actuels aux frontières britanniques permettent un contrôle de tout ressortissant, indépendamment de leur origine géographique, ethnique et raciale.

Vu qu'il est impossible de contrôler cent pour cent des citoyens à l'intérieur d'un pays, les contrôles intérieurs, nécessairement ciblé par les forces de sécurité, risquent d'être perçu comme racistes – une accusation à laquelle le gouvernement et les forces de police britanniques sont très sensibles.

5. POURQUOI « NON » ?

- a. Un Déséquilibre de pression. On a vu les pressions considérables sur le gouvernement britannique pour résister à Schengen : les facteurs d'identité, les menaces d'accusations de racisme, la permanence de l'existence d'une « Island Mentality » suspicieuse du rapprochement au continent européen et du changement du concept de la justice intérieure. Mais, il existait, et existe toujours, des pressions contraires qui attirent le Royaume-Uni vers l'espace Schengen. Irrésistibles et incontournables sont les attractions de la coopération policière contre la criminalité, le trafic de stupéfiants et le trafic d'immigrants clandestins, même si certains résistent à la coopération judiciaire, citant les différences fondamentales entre les systèmes de justice d'Europe et celui de la Grande-Bretagne. Attirant aussi est le principe de coopération étroite avec ses voisins continentaux dans le domaine de l'immigration, mais à quel prix ? Comment équilibrer ces deux pressions opposées ?
- b. La coopération pour coopérer ? Le gouvernement britannique a décidé de ne pas signer les accords de Schengen et donc de garder le Royaume-Uni à l'écart de l'espace Schengen, une fois de plus mettant en valeur l'isolationnisme de l'île. Il a résisté aux pressions de rapprochement européen et coopération en matières d'immigration pour préserver la sécurité de l'île nation et la certitude du soutien d'un peuple trop craintif d'une telle ouverture. Finalement, en se référant au paragraphe 3.a ci-dessus, on pourrait dire que le rôle de l'Etat de protecteur de son peuple l'a emporté sur le rôle d'Etat-courtier. Autrement dit, les bénéfices envisagés de la coopération et de l'ouverture ne valaient pas les risques qu'il fallait prendre pour les atteindre. Le pragmatisme britannique fait qu'il ne voit pas l'intérêt à coopérer seulement pour coopérer ; pour justifier les risques il faut des bénéfices concrets pour le pays.

6. LE TRAITE D'AMSTERDAM ET LE ROYAUME-UNI

- a. Après le refus du Royaume-Uni et de la république d'Irlande d'adhérer aux accords de Schengen, les protocoles spécifiques à la Grande-Bretagne et à l'Irlande au moment de la signature du Traité d'Amsterdam étaient les suivants :

1. Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande

Ces deux pays ne participent pas aux mesures relevant du titre IV et ne sont pas liés par elles. Ils ne participent donc pas aux votes dans les domaines relevant de l'espace de sécurité, de liberté et de justice.

Toutefois, si le Royaume-Uni ou l'Irlande souhaitent participer à l'adoption et à l'application d'une mesure proposée, ils devront en informer le président du Conseil dans un délai de trois mois à compter de la présentation au Conseil de la proposition ou de l'initiative. Ils pourront également accepter la mesure à tout moment après son adoption par le Conseil.

2. Protocole sur l'application de certains aspects de l'article 14 (ex-article 7 A) du TCE au Royaume-Uni et à l'Irlande

Le Royaume-Uni et l'Irlande se réservent le droit d'exercer des contrôles à leurs frontières sur les personnes souhaitant entrer sur leur territoire, notamment les citoyens d'Etats parties contractantes à l'Accord sur l'Espace économique européen ou à tout autre accord qui lie le Royaume-Uni et/ou l'Irlande et de les autoriser à entrer sur leur territoire. Parallèlement, les autres Etats membres peuvent exercer des contrôles sur toute personne provenant du Royaume-Uni ou de l'Irlande.

L'Irlande a manifesté son désir de participer autant que possible aux mesures prises en application du titre IV dans la mesure où elles permettent le maintien de sa zone de voyage commune avec le Royaume-Uni (cette "zone de voyage commune" est un espace de libre circulation entre l'Irlande et le Royaume-Uni).

Ainsi, le Traité d'Amsterdam a donné une opportunité unique aux Britanniques de participation « à choix » aux Accords de Schengen.

7. LA SITUATION EN 2001

- a. Intégration des accords de Schengen. Le Conseil a adopté le 20 mai 1999 deux décisions sur les mesures nécessaires en vue de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne - l'une déterminant les éléments de l'acquis à intégrer (toutes les règles de droit matériel à l'exception de celles devenues redondantes entre-temps suite notamment à l'adoption d'instruments communautaires) et l'autre portant «ventilation» de ces éléments de l'acquis de Schengen entre le «premier pilier» de l'Union européenne (Traité de la Communauté européenne) et le «troisième pilier».
- b. Possibilités d'une participation flexible en Schengen. Les dispositions de l'article 4 du Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne permettent au Royaume-Uni et à l'Irlande de demander à participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis. Le Conseil statue sur une telle demande à l'unanimité des treize Etats membres signataires des accords de Schengen et du représentant du gouvernement de l'Etat concerné.
- c. Requête de participation de la part du Royaume-Uni. Le Royaume-Uni a aussitôt introduit une demande de participation à une partie des dispositions de l'acquis de Schengen, en particulier dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, de la lutte contre les stupéfiants, ainsi que du Système d'Information Schengen.
- d. Avis de la Commission. La Commission européenne a adopté le 20 juillet 1999 un avis positif sur la demande du Royaume-Uni de participer à certaines parties de l'acquis de Schengen relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à la lutte contre les stupéfiants, ainsi qu'au Système d'Information Schengen (SIS). Dans son avis, la Commission prend note de la demande du Royaume-Uni, tout en exprimant sa conviction qu'à terme cette coopération devrait s'élargir aux aspects de libre circulation des personnes couverts par l'acquis de Schengen. La Commission recommande au Conseil de réserver une suite de principe favorable à la demande du Royaume-Uni et d'examiner les éventuelles difficultés techniques qui se posent par rapport aux parties de

l'acquis auxquelles le Royaume-Uni demande de participer. La Commission souligne que la demande de participer partiellement à l'acquis de Schengen ne devrait en rien affecter le bon fonctionnement de l'ensemble de l'acquis entre les Etats qui en étaient signataires.

- e. Tester l'eau ? La grande question alors est « est-ce que cette participation représente le « test de l'eau » pour le Royaume-Uni ? Est-ce qu'il va, après avoir vérifié la température de l'eau en matières de sécurité, se plonger dans les matières d'immigration, d'asile et de contrôle frontalier ? Peut être bien. En générale la participation à de tels projets, la coopération européenne, est une « Einbahnstrasse », une rue à sens unique, et donc mène fatalement à une intégration de plus en plus profonde. Mais comme on a pu constater dans ce chapitre, les Britanniques n'avanceront que petit à petit, en tout pragmatisme, en pesant soigneusement à chaque coup les bénéfices et les sacrifices concernés.

Chapitre 6 Quelques défis actuels de Schengen

1. IMMIGRATION

- a. En première ligne. Le département du Nord Pas de Calais se trouve de nos jours en première ligne dans la lutte contre l'immigration clandestine parce que le port de Calais et sa gare d'Eurostar à l'entrée du tunnel sous la Manche sont les deux moyens le plus utilisés par les immigrants clandestins pour atteindre le Royaume-Uni.

- b. Témoignages personnels. En novembre 2000 j'ai eu l'occasion d'interviewer Monsieur Pascal JOLY, Sous-Préfet, Directeur de Cabinet de la Préfecture de Nord Pas de Calais ainsi que le colonel MICHENET, Chef de Brigade de la Gendarmerie Nationale du Nord Pas de Calais. Ils m'ont parlé franchement de leurs problèmes quotidiens dans la lutte incessante contre les immigrants en provenance de la Turquie, de l'Afghanistan, de la Chine, du Kosovo et d'autres endroits.

- c. 'Taxi pour Calais'. Les forces de police ainsi que les gendarmes arrêtent les immigrants dans le département en si grand nombre qu'ils ont du créer un centre d'accueil et d'hébergement dans le département à Sangatte, Calais qui est aujourd'hui géré par la Croix Rouge française. En outre, les gendarmes reçoivent régulièrement des appels téléphoniques des immigrants qui appellent de la bande d'urgence sur les axes routiers qui mènent à Calais en répétant les seuls mots de français qu'ils connaissent : « Taxi ! Taxi pour Calais vite vite ». Ce sont des immigrants clandestins qui soit ont été découverts dans les camions par les chauffeurs et débarqués sur la route, soit viennent d'arriver dans le département après un long et pénible voyage et cherchent un endroit pour récupérer forces et moral avant de tenter la dernière étape en franchissant la Manche vers la Grande-Bretagne. Ils trouvent cette possibilité de récupération à la Croix Rouge à Sangatte ainsi que trois repas, un lit et deux cents francs par personne et par jour.

- d. Un nombre de plus en plus importants. Le nombre d'immigrants interpellés est en croissance vertigineuse. Pendant les années quatre-vingt dix les forces de l'ordre n'arrêtaient que quelques 300 immigrants chaque année, lors de ma visite en préfecture

début décembre 2000 ils étaient déjà arrivés jusqu'à 22.000 pour l'année 2000. Ceci dit, le centre d'urgence de Sangatte n'abritait que 1.000 immigrants à la fois car chaque jour 300 d'entre eux disparaissaient, probablement vers la Grande-Bretagne.

- e. Des coûts exorbitants. Le département du Nord Pas de Calais dépense quelques 25 Millions de francs chaque année pour la gestion des immigrants illégaux, tandis qu'il ne dépense que 5 millions de francs sur le relogement de sa propre population (qui sont dans la plupart des mineurs). Si ces chiffres étaient connus par les électeurs du département il poseraient sans doute des questions difficiles. Le prix actuel d'un passage à travers la Manche est estimé à 50.000 francs – une somme astronomique pour un tel immigrant provenant d'un pays pauvre. L'amende que les chauffeurs de camion risquent est dans l'ordre de 20.000 francs. C'est ici qu'on voit la vraie bataille, celle entre les moyens des forces sécuritaire et douanière et les prix demandés pour un passage à travers la Manche. Si on augmente les contrôles aux frontières de la Grande-Bretagne, ou on augmente les amendes pour les chauffeurs trafiquants, l'effet direct sera la hausse du prix de passage illégal.
- f. Filières. Les filières d'immigrants débouchent à Calais pour essayer de traverser la Manche et accéder à la Grande-Bretagne, mais pourquoi ? D'abord parce que les amis, les familles ou les contacts des immigrants sont déjà installés en Grande-Bretagne et les immigrants cherchent à les rejoindre pour reconstruire leurs vies. C'est peut-être aussi parce que la langue anglaise est très parlée dans le monde – il est alors logique que les immigrants cherchent s'installer là où ils peuvent être compris. Certains disent que c'est parce que une fois en Grande-Bretagne, les lois et les procédures judiciaire de cet Etat font que les immigrants ont beaucoup plus de chance d'échapper aux forces de sécurité, puis beaucoup plus de chance de gagner un éventuel procès judiciaire et donc rester.
- g. Sauf Conduit. La Convention de Schengen dit qu'un Etat ayant arrêté des clandestins doit les rendre dans un premier temps à leur Etat d'entrée dans l'espace Schengen, c'est à dire pour la plupart des immigrants interceptés à Calais, l'Italie. Mais comment prouver ou même savoir l'Etat d'entrée des clandestins quand ils ne savent, ou ne veulent pas parler français ? Dans un deuxième temps, selon la Convention, un Etat doit donner un

sauf conduit aux ressortissants jusqu'à leur pays d'origine. Bien que cela ne soit pas évident selon les gendarmes de Calais parce que les clandestins ont le plus souvent été opprimés ou vécu marge de leur propre société ; si bien que le gouvernement de leur pays d'origine ne peut accepter leur retour.

2. DROGUES

- a. La multiplicité des pratiques nationales de la lutte contre les drogues. La multiplicité des pratiques des différentes institutions dans chaque pays de L'Union européenne (justice, police, gendarmerie, douanes, etc.), introduit des règles arbitraires concernant la répression de l'usage des drogues. En Allemagne par exemple, un consommateur de cannabis (qui est souvent aussi un petit trafiquant), est très différemment poursuivi dans le land de Bavière ou celui de Schleswig-Holstein. La différence est encore plus évidente entre une ville (Munich) et une autre (Francfort).
- b. Les anomalies dans l'espace Schengen. On pourrait penser que cette différence est le résultat de la décision de la cour constitutionnelle de Karlsruhe, qui laisse aux lander le soin de définir quelle quantité de drogue, voire quelle substance, font de quelqu'un un revendeur. Mais, en étudiant les statistiques des arrestations et des condamnations, on rencontre les mêmes disparités en France, entre Lille et Paris, Marseille et Bordeaux, entre les régions frontalières ou urbaines, entre les différents services de sécurité. Les statistiques annuelles de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) portant sur les saisies de 1995 mettent en évidence d'autres anomalies de l'espace Schengen.
- c. Statistiques très différentes. Ainsi, la douane allemande est créditée de 30 % de l'héroïne saisie dans l'Union mais seulement de 1,5 % de la cocaïne. En revanche, les douanes des Pays-Bas sont responsables de 25 % des saisies de cocaïne, mais seulement de 2,5 % de celles d'héroïne. Or, près de la moitié de l'héroïne saisie en France transite justement par les Pays-Bas. Belgique et Pays-Bas sont responsables de 77 % des saisies douanières de marijuana, contre seulement de 9 % de la résine de cannabis. Ces chiffres pourraient être interpréter comme signe d'une volonté de protéger la production nationale de marijuana en passe de devenir, aux Pays-Bas, une des cultures alternatives des plus fructueuses.

Serions-nous face à une politique douanière "protectionniste" ? On ne peut s'empêcher de rapprocher ces chiffres de la récente promesse du gouvernement néerlandais de réprimer plus sévèrement la culture à grande échelle de Nederwiet (l'herbe hollandaise), variété locale de cannabis à très haute teneur en THC, tout en annonçant que les petits producteurs "domestiques" ne seront pas inquiétés. Le but clairement avoué est de favoriser la production néerlandaise pour alimenter les coffee-shops, au détriment des importations par les organisations criminelles. Une forme de réglementation du marché qui n'ose pas encore dire son nom.

- d. Le trafic des drogues de synthèse. Les douanes du Royaume-Uni ont saisi en 1996 plus de 80 % des drogues de synthèse tandis que celles de l'Allemagne n'en saisissaient que 2,5 %. Le boom de l'amphétamine n'existe t'il pas dans ce pays ? Ce n'est pas ce qu'indique une "navigation" dans les invitations lancées à travers les réseaux d'Internet. Ni le fait que huit laboratoires de fabrication d'amphétamines ont été démantelés dans ce pays en 1996. D'autant plus que l'Allemagne est voisine des Pays-Bas et de la Pologne, deux gros producteurs de ces substances. Mais l'Allemagne, comme ses voisins, a mis longtemps à réagir à l'explosion du trafic des drogues de synthèse.
- e. Les politiques diversifiées. Ces disparités montrent en fait que l'espace Schengen est composé de pays qui mènent des politiques extrêmement diversifiées, qui connaissent des pratiques et des attitudes, voire des traditions de consommation multiples, et qui affrontent l'offensive des réseaux de la drogue, chacun à sa manière, sur des points précis, c'est-à-dire les frontières. Ce que confirment les données de l'OMD, selon lesquelles 70 % des saisies sont faites par les services des douanes. Or, aux dires même de ses fonctionnaires, toutes les saisies effectuées ne représentent en moyenne que 10 % du volume de drogues en circulation. Ainsi, cette fixation sur les frontières d'une mappemonde semble pour le moins insuffisante. Au printemps 1996, un ancien ministre français des Affaires étrangères, pourtant membre de la coalition de droite, critiquait l'attitude du gouvernement sur les accords de Schengen en déclarant :

"Qu'il s'agisse de drogue, de criminalité ou d'immigration, ce n'est pas avec des moyens nationaux qu'on combattrait une réalité qui a depuis longtemps dépassé les frontières".

- f. Espace libre de trafic de drogue. En effet, pour les réseaux des trafiquants, comme pour les opérateurs des "réseaux courts", l'espace Schengen est depuis longtemps un espace uni, regroupant des clientèles très diversifiées. Les particularismes locaux (législations, traditions) ne font que les stimuler. Et les frontières ne sont que l'occasion d'une plus-value supplémentaire dans la chaîne de leurs bénéfices. Les trafiquants de drogues ont une autre force : ils savent profiter des incohérences politiques et diplomatiques de chaque Etat. Avant de dénoncer le « supermarché » néerlandais, Jacques Chirac s'est abstenu lors de ses déplacements en Afrique du nord, et plus particulièrement au Maroc, de toute déclaration musclée contre ce pays qui fournit plus de 70% de la résine du cannabis consommée en France. De même, l'Union européenne, avec raison, s'inquiète des Droits de l'homme en Turquie, mais aucune étude sérieuse et aucune pression n'est exercée sur ce pays où l'on procède dans les laboratoires à la dernière étape de la transformation de l'héroïne qui représente 80 % de la consommation en Europe.
- g. La drogue partout en Europe. Il aura fallu que la classe politique turque s'entre-déchire par arme de la drogue interposée pour que des responsables des pays membres de l'Union européenne s'émeuvent enfin. L'Allemagne a découvert, avec un retard de deux décennies, les activités du PKK et des Loups Gris. Bonn fait désormais le choix de faciliter ses échanges avec ses voisins de l'Est et de favoriser le trafic de ports en plein redressement, comme Rostock. Or, Rotterdam et Anvers en sont la preuve, un port prospère est un port sans contrôles tatillons.
- k. L'Avenir pour la lutte contre la drogue. Si les pays membres vont avoir du succès dans la lutte interminable contre les réseaux infinis de la fabrication et la distribution de drogues il est indispensable qu'ils se mettent d'accord sur une politique commune contre les stupéfiants. Il existe déjà les signes que tout n'est pas encore perdu et que les Etats membres se rapprochent petit à petit à ce but mais ils jouent un jeu de rattrapage ; en créant l'espace Schengen de circulation libre, ils ont donné un marché parfait aux trafiquants de drogues, reste à voir s'ils peuvent surmonter leurs différends pour mettre en place une coopération interétatique afin de boucher les trous à travers lesquels ces stupéfiants circulent quotidiennement.

- l. Les projets communs contre les trafiquants internationaux. Comme exemple parfait de la coopération nécessaire pour combattre ces réseaux performants de trafiquants de drogue dans le futur, on pourrait citer le groupe dit « de Hazeldonk » qui a réuni à partir de 1996 des représentants néerlandais (à l'origine de sa création), belges et français, pour poursuivre les trafiquants exerçant leurs activités sur les axes autoroutiers Lille-Anvers et Rotterdam.

- m. Le groupe « Hazeldonk ». Le groupe de travail créé, en 1993, entre la France, la Belgique et les Pays-Bas, baptisé "Hazeldonk", a pour but d'harmoniser la riposte opérationnelle entre ces trois pays. En 1997, il a mené trois opérations d'une durée de vingt-quatre heures chacune. Les autorités répressives (police, gendarmerie, douane) des Pays-Bas, de Belgique et de la France ont mis en application un plan d'action aux frontières terrestres sur les axes routiers, autoroutiers et ferroviaires ainsi que dans tous les lieux de vente de drogue aux Pays-Bas. Le dispositif a été conçu de façon à permettre l'interpellation des Français repérés en Hollande, sur une ligne d'arrêt volontairement limitée aux départements du Nord, de l'Aisne et des Ardennes, l'ensemble étant renforcé par un dispositif mobile de couverture dans la profondeur. De plus, des équipes mixtes internationales sont chargées de détecter les drugrunners et les voyageurs suspects dans les trains internationaux (Thalys, Intercity, etc...). Pas moins de 1 500 fonctionnaires et militaires des forces répressives des trois pays ont été engagés à ces trois occasions.

- n. Une coopération interétatique croissante. Bien qu'on ait vu une coopération interétatique croissante, le souci du caractère stratégique de la coopération continue. Jusqu'à maintenant la coopération Schengen dans le domaine de la lutte contre le trafic de drogues repose sur des "coups", des opérations ponctuelles.

- o. Menace sur plusieurs fronts. Le problème de trafic de drogues (dit « la monnaie des pauvres ») est inextricablement lié au trafic d'immigrants clandestins. Prenons l'exemple d'une famille de Kurdes quittant le sud-est de Turquie en route pour une nouvelle vie en l'Union européenne, ou plus précisément, en l'espace Schengen. Etant pauvre, elle ne possède pas d'argent classique, mais peut facilement se doter d'une quantité importante

d'héroïne qui est en libre circulation dans leur région d'origine et qui représente dans le monde entier, une monnaie commune. Ainsi, l'espace Schengen est confronté à un double problème ; faire face au flux d'immigrants clandestins et gérer leur bascule dans le monde souterrain de la criminalité.

3. SECURITE

- a. Opposition au système d'information Schengen. Le système central de CSIS (Centrale système d'information Schengen) et sa filiale national NSIS ont produit résultats significatifs en matière de la lutte contre la criminalité internationale en contrepartie essentielle de la libre circulation transfrontalière dans l'espace Schengen. Mais ces capacités informatiques ont été fortement critiquées par certains milieux.

- b. La protection des informations sensibles. Amnistie International a rapidement montré sa désapprobation dans le domaine de la protection de données personnalisées, lors de l'entrée en vigueur du SIS. Comment les pays membres peuvent-ils préserver la confidentialité de toutes les informations sensibles tout en transmettant les dossiers aux autorités policières et judiciaires de l'espace Schengen ? Réaction positive et rapide de la France, à l'époque le pays le plus avancé dans ce domaine, qui a pris en charge la responsabilité de la gestion centrale de CSIS. Mais, même si le contrôle de la base de données à Strasbourg était assuré, Amnistie International continuait à se soucier de la large distribution des informations sensibles et potentiellement nuisibles aux droits individuelles comme les fiches portant sur des individus recherchés, des véhicules, armes, billets de banque etc. Les informations distribuées sont approfondies; on trouve notamment, pour les individus, le nom, prénom, lieu et date de naissance, les signes physiques particuliers, et le comportement que les autres pays doivent adopter vis-à-vis de ce particulier: faut-il l'arrêter, le mettre à disposition, lui refuser l'accès au territoire, le contrôler discrètement.

- c. Des fuites d'information sensible. A l'époque de l'introduction du SIS, certains craignaient que la protection de l'information partagée par les forces nationales de Police des Etats membres ne soit pas suffisante. On considérait qu'un réseau aussi large pour

servir toute l'Europe manquerait sûrement de sécurité et serait susceptible de générer des fuites d'information sensible - telle que celle décrite ci-dessous.

- d. « Casse » informatique en sein du SIS. Un exemple bien connu d'une telle fuite a eu lieu en Belgique en 1997. Un juriste de Gant en Belgique était placé sous mandat d'arrêt et inculpé de détournement (par fonctionnaire) et viol du secret professionnel. Son délit ? Alors qu'il avait accès à l'ancrage belge du SIS, il est soupçonné d'en avoir extrait des informations pour les revendre au milieu criminel. L'homme qui appartient au team «Sirene» pouvait ainsi, à la demande de tous les magistrats, policiers, ou agents de renseignement de son territoire, consulter cette banque de données européenne et dire si tel lot de billets était à rechercher, si tel véhicule a été retrouvé, etc. Le juriste inculpé par le juge travaillait au NSIS belge, installé au Palais de Justice de Bruxelles. Il avait sorti du système - une perquisition à domicile l'a confirmé - de nombreuses copies de documents policiers. Ces documents portaient sur des personnes à rechercher et à arrêter. Selon la «Het Nieuwsblad» et confirmée par le parquet de Bruxelles, le juriste est soupçonné d'avoir revendu les informations aux éléments criminelles.

Chapitre 7 L' Avenir pour la Convention de Schengen

1. LE TRAITE D'AMSTERDAM ET LA CONVENTION DE SCHENGEN

Le Traité d' Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, a marqué un point tournant pour l' Europe et, en particulier pour l' Espace Schengen. Le Traité vise intégrer tout aspect de l' acquis de Schengen et donne la tâche de la gestion de cet acquis à la Commission européenne.

“Décision du Conseil, du 1er mai 1999, fixant les modalités de l'intégration du secrétariat de Schengen au secrétariat général du Conseil

En vertu de l'article 7 dudit protocole, il appartient au Conseil, statuant à la majorité qualifiée, d'adopter les modalités d'intégration du secrétariat de Schengen au secrétariat général du Conseil; (3) cette intégration a pour but d'assurer que, lors de l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, l'application et le développement des dispositions relatives à cet acquis continuent à se dérouler dans des conditions qui en assurent le bon fonctionnement”

- b. Le Traité d' Amsterdam sur l' Union européenne, entré en vigueur le 1er mai 1999, intègre la Convention de Schengen. Les décisions concernant le passage des frontières intérieures, les contrôles aux frontières extérieures, l'attribution des visas, la réglementation de l'immigration et du droit d'asile sont désormais prises par les Ministres réunis en Conseil de l' Union européenne.
- c. Un délai de cinq ans après l'entrée en vigueur. Comme il s'agit de sujets sensibles, une période de transition de cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité d' Amsterdam a été prévue au cours de laquelle l'unanimité sera requise pour toute décision et la Commission européenne partagera exceptionnellement son pouvoir d'initiative avec le Conseil des ministres dans ce domaine.
- d. Les affaires de Schengen sous le Pilier communautaire. A l'issue de cette période, le Conseil des ministres (qui se substitue au Comité exécutif de Schengen dès l'entrée en vigueur du

protocole le 1^{er} mai 1999) décidera à l'unanimité de passer ou non à la majorité qualifiée et à la procédure de codécision (Conseil de l'Union européenne et Parlement européen) pour les visas, l'asile politique ou l'immigration. La Commission européenne aura alors le monopole du pouvoir d'initiative. Ce qui fait que, pour le système Schengen et pour ses Etats membres, le Traité d'Amsterdam est historique. Jusqu'à maintenant toute décision concernant le système Schengen a été prise à l'unanimité à travers le comité exécutif de Schengen alors que maintenant on envisage que les décisions seront prises au titre du premier Pilier communautaire de l'Union européenne (dans le nouveau titre IV « visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation » mais aussi dans d'autres titres du Traité) c'est à dire à la majorité qualifiée.

- e. Troisième Pilier intergouvernemental. Mais, le Traité n'intègre pas les questions pénales et judiciaires dans les compétences communautaires. Elles continuent à relever d'un processus de décision intergouvernemental, à l'unanimité, sous le troisième Pilier de Justice et affaires Intérieures (dans le Titre VI « Dispositives relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale »).
- f. Les statuts particuliers. Un statut particulier a été accordé au Royaume-Uni et à l'Irlande (les deux pays, constituant une zone de voyage commune, peuvent décider de ne pas participer dès leur adoption aux mesures concernant les visas, l'asile et l'immigration) ainsi qu'au Danemark (droit de différer l'adoption des mesures concernant l'asile et l'immigration).
- g. Intégration de secrétariat de Schengen. Le Secrétariat de Schengen est intégré au Conseil de l'Union européenne. Un Comité permanent contrôle l'application des accords dans les pays membres et l'avancée des négociations concernant l'élargissement de l'espace Schengen aux pays qui préparent leur adhésion à l'Union européenne.
- h. Une nouvelle ouverture pour les migrations et l'asile. Par ailleurs, le Conseil européen de Tampere en octobre 1999 ouvre cinq chantiers concernant l'asile et l'immigration: approche globale des migrations, établissement d'un régime d'asile européen commun, principe de solidarité avec les Etats d'accueil en cas d'afflux temporaire de réfugiés, politique énergétique

en matière d'intégration et rapprochement des législations nationales sur les conditions d'admission et de séjour.

- i. Rétablissement des contrôles intérieurs. Les contrôles aux frontières intérieures d'un pays "Schengen" ne peuvent être rétablis que lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige et ce durant une période limitée et après consultation des autres états membres du groupe Schengen.

- j. La participation partielle ouverte à l'avenir. Il est précisé dans le Traité d'Amsterdam que « L'Irlande et le Royaume-Uni peuvent participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen après un vote du Conseil à l'unanimité des treize Etats parties aux accords et du représentant du gouvernement de l'Etat concerné », ainsi que « L'Islande et la Norvège sont associées à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement ».

- k. Coopération policière. Dans plusieurs domaines, le Traité d'Amsterdam encouragera - ou contraindra - les quinze à progresser. Tout d'abord l'accès de l'Office européenne de police Europol à un rôle nouveau de caractère opérationnel (cinq ans après l'entrée en vigueur du Traité) permettra aux policiers chargés d'enquêtes transnationales, organisés en équipes composées de plusieurs nationalités, d'intervenir dans les enquêtes des magistrats nationaux. Le fait d'accélérer et de donner l'efficacité la plus grande possible aux échanges policiers touchera rapidement ses limites si les autorités judiciaires ne peuvent coopérer aussi entre elles avec rapidité.

- l. Coopération judiciaire. En même temps cette coopération policière devra bien être soumise à un contrôle judiciaire. Le Traité d'Amsterdam envisage l'intervention directe des autorités judiciaires sur le territoire d'un autre Etat membre. L'article 32 du Traité sur l'Union européenne prévoit désormais que « le conseil fixe les conditions et les limites dans lesquelles les autorités compétentes (il s'agit des services de douanes et des autorités judiciaires et policières) peuvent intervenir sur le territoire d'un autre Etat membre en liaison et en accord avec les autorités de celui-ci ».

2. EXPANSION DE L'ESPACE SCHENGEN

- a. Partie obligatoire de l'Union. Maintenant que les accords de Schengen sont intégrés dans le Traité d'Amsterdam, ils feront partie obligatoire d'adhésion à l'Union européenne. Les nouveaux membres de l'Union n'auront pas le choix d'adhésion partielle comme l'ont le Royaume-Uni, la République d'Irlande et le Danemark. Cela veut dire que l'expansion de l'espace Schengen est une certitude, vu les projets déjà en cours pour l'expansion de l'Union.

- b. Critères contraignants. Les critères d'adhésion à l'espace Schengen ont toujours été très contraignants ; on pourrait citer les cas de l'Italie, la Grèce et l'Espagne qui, parmi plusieurs autres Etats, ont eu beaucoup de mal à convaincre le comité exécutif de Schengen qu'ils avaient, ou même pourrait mettre en place, les contrôles suffisamment robuste sur leurs frontières formant les frontières extérieures à l'espace Schengen. On a constaté dans la presse très récemment, suite au sommet européen de Nice, des remarques par certains chefs d'état européens, notamment le Chancelier Schröder de l'Allemagne, confirmant des anciennes suspicions, que les nouveaux Etats membres de l'Union européenne vont peut-être devoir attendre jusqu'à sept ans après leur adhésion à l'Union européenne pour pouvoir accéder aux privilèges de l'espace Schengen à savoir la libre circulation de ressortissants. Ces remarques circonspectes étaient formulées en termes conciliants et camouflés en langue politique, mais démontrent clairement la peur que possèdent les actuels Etats-membres de l'Union européenne envers les candidats futurs. Le principe est donc établi ; l'espace Schengen formera dorénavant, la partie majeure d'une adhésion future à l'Union européenne.

3. NOUVELLES TENDANCES

Le précédent qu'a créé le Traité d'Amsterdam en laissant au Royaume-Uni et à la République d'Irlande la possibilité d'adhérer ou non à une partie majeure de l'Union, a changé le principe d'adhésion aux textes européens. Cela démontre clairement une volonté de créer une Europe à plusieurs vitesses – ou les Etats-membres peuvent de participer aussi étroitement qu'ils le veulent aux textes qui étaient auparavant obligatoires.

Conclusion

Sujet. Ce mémoire a cherché à la fois à expliquer les méandres de Schengen, ses Etats-membres, ses problèmes et son avenir mais aussi à investiguer le rôle particulier du Royaume-Uni.

1. LE PARTICULARISME BRITANNIQUE ET LES NOUVELLES PERSPECTIVES DE SCHENGEN

a. Histoire de Schengen

1. Logique européenne. En créant le groupe de Schengen et ainsi un espace de libre circulation de citoyens - ressortissants de l'union européenne ainsi que ceux des Etats tiers - les fondateurs ont pleinement cherché à mettre sur pied un des principes fondamentaux de l'Union européenne. En contrepartie, l'augmentation de contrôles sur les frontières extérieures à l'espace commun, et le développement des moyens efficaces et modernes de coopération étroite en matière policière et judiciaire était à la fois logique et complètement nécessaire.

2. Participation massive mais pas totale. La Convention a été signée par 13 Etats:

- La France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, et l'Allemagne sont les Etats fondateurs et ont signé les accords de Schengen le 14 juin 1985.
- L'Italie, en novembre 1990, l'Espagne et le Portugal en juin 1991 et la Grèce en novembre 1992 ont rejoint progressivement le groupe de Schengen.
- Ces pays étaient suivis par l'Autriche qui a rejoint le club Schengen au même temps qu'il rejoignait l'Union européenne en avril 1995.
- Finalement la Suède, la Finlande et le Danemark ont signé la Convention de Schengen en décembre 1996, ce dernier enfin satisfait qu'une coopération étroite entre les états membres de Schengen et la Norvège et l'Islande, était en train d'aboutir.
- Le 19 décembre 1996, la Norvège et l'Islande ont été associées au système de Schengen par un accord dit « de coopération ». Ces deux pays, qui ne sont pas membres de l'Union européenne, doivent se soumettre à l'ensemble de l'acquis de Schengen (présent et futur y compris la renonciation aux contrôles des frontières vis-à-vis de tous les autres Etats participant au système de

Schengen). Ils peuvent ainsi participer aux processus décisionnels avec droit de parole mais pas de vote.

- Seule parmi les Etats membres de l'Union européenne, et pour des raisons à la fois historiques et culturelles, le Royaume-Uni et la République d'Irlande n'ont pas signé les accords de Schengen ni sa Convention.
- Ces derniers Etats ont, très récemment introduit une demande pour participer à une partie des dispositions de l'acquis de Schengen, en particulier dans deux domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, et de la lutte contre les stupéfiants, ainsi que du Système d'Information Schengen.

b. La Convention de Schengen

1. Les frontières intérieures ouvertes. L'Article 2 de la Convention de Schengen prévoit que « les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué ». La présentation des papiers d'identité est supprimée pour tous ceux qui passent les postes frontières intérieurs de l'espace Schengen, citoyens de l'Union européenne, comme ressortissants des pays tiers. Sous certaines conditions, notamment pour les raisons de sécurité nationale, les contrôles sur ces frontières peuvent être rétablis.
3. Frontières extérieures renforcées. L'idée force du système Schengen est que l'allègement des contrôles intérieurs permet un renforcement des contrôles face aux menaces plus importantes aux pays membres ; c'est à dire le renforcement des contrôles sur les frontières extérieures. L'article 6 de la Convention de Schengen précise « La circulation transfrontalière aux frontières extérieures est soumise au contrôle des autorités compétentes. Le contrôle est effectué à partir des principes uniformes, dans le cadre des compétences nationales et de la législation nationale. ».
4. Système d'Information Schengen. Le dispositif de Schengen suppose un échange d'information qui rende plus efficace la coopération entre les services de police des différents Etats. La Convention a prévu dans son Titre IV, l'instauration d'un fichier informatisé commun aux pays signataires, alimenté par les informations fournies par les autorités policières et judiciaires de

chaque pays, sur les personnes recherchées et les objets volés (par exemples les armes, les voitures etc). Ce fichier, baptisé « Système d'Information Schengen », ou SIS, comprend deux parties : un système central et des systèmes nationaux. Le SIS est conforme à la législation protectrice des données personnelles (Convention du Conseil de l'Europe, janvier 1981).

c. Le Royaume-Uni et Schengen

1. Une relation orageuse avec l'Europe. Les Britanniques ont longtemps eu une relation parfois orageuse avec l'Europe continentale. Les désaccords historiques s'expliquent par le fait que le Royaume-Uni a continué de s'approvisionner largement dans les pays extérieurs à l'Union européenne, et aussi par le fait qu'il est un pays moins rural que beaucoup d'autre pays membres de l'Union. Ainsi la politique agricole commune et les droits de douane ont été longtemps des zones de combats féroces entre le Royaume-Uni et l'Europe. Cette époque historique était caractérisée par le slogan de Margaret Thatcher de « give us our money back » et c'est cette phrase qui reste très fortement dans la mémoire des autres membres de l'Union européenne, et résiste, en dépit des politiques plus récentes et plus souples à l'égard de l'Europe des Premier Ministres John Major et Tony Blair.
2. Un choix difficile à faire envers Schengen. On a vu les pressions considérables sur le gouvernement britannique pour résister à Schengen : les facteurs d'identité très forts créés par une histoire nationale de défense contre le continent européen, une relation orageuse avec la CEE puis l'Union européenne, le risque des accusations de racisme s'il changeait sa politique de contrôle frontalier, la permanence de l'existence d'une « Island Mentality » qui demeurait suspicieux du rapprochement au continent européen et un changement du concept de la justice intérieure. Mais, il existait, et existe toujours, des pressions en contrepartie qui attire le Royaume-Uni vers l'espace Schengen. Irrésistibles et incontournables sont les attractions de la coopération policière contre la criminalité, le trafic de stupéfiants et le trafic d'immigrants clandestins, même si certains politiciens restent réticents face à la coopération judiciaire citant les différences fondamentales entre les systèmes de justice de l'Europe et celui de la Grande-Bretagne.

3. Le « Non, mais » du Royaume-Uni. Le gouvernement britannique a décidé de ne pas signé les accords de Schengen et donc de garder le Royaume-Uni à l'écart de l'espace Schengen, une fois de plus mettant en valeur l'isolationnisme de l'île. Il a résisté aux pressions de rapprochement européen et coopération en matières d'immigration pour préserver la sécurité de l'île nation et la certitude du soutien du peuple trop craintif d'une telle ouverture. Mais, en mai 2000, le Royaume-Uni a introduit une demande pour participer dans les domaines de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, de la lutte contre les stupéfiants, ainsi que du Système d'Information Schengen. Est-ce que cela représente le début d'un rapprochement total auprès de l'Europe, ou est-ce que ce n'est qu'un autre cas de l'assiette à l'anglaise ?

d. Les défis de Schengen

1. Plusieurs problèmes inévitables. Si le groupe de Schengen connaît plusieurs problèmes en gérant son immense espace de libre circulation, il n'y a pas de surprises. Les disputes bien connues sur les contrôles de stupéfiants, les immigrants clandestins, la sécurité des informations transmises et partagées et la manque de coopération judiciaire sont très largement débattus et publiés aussi bien dans la presse que par les Etats. Mais tous ces problèmes peuvent être résumés par la lutte du groupe Schengen contre les pouvoirs individuels des Etats, leur identité nationale et leur souveraineté.
2. Souveraineté des Etats. Souvent, les obstacles à l'europanisation persistent parce que la souveraineté des Etats et l'identité nationale y est profondément engagée, dans sa dimension à la fois symbolique et géopolitique.

e. Améliorations futures

On pourrait souhaiter des progrès dans plusieurs domaines de Schengen.

1. Coopération Judiciaire. Dans le domaine de la Coopération Judiciaire en général, de nombreuses voies sont à explorer, notamment afin que les avancées de la coopération policière ne soient annihilées par les difficultés de la coopération

judiciaire. Des évolutions devraient ainsi intervenir dans le domaine des dénonciations aux fins de poursuite, dans celui de l'intervention directe des autorités judiciaires sur le territoire d'un autre Etat, dans celui de la définition de normes communes tant en ce qui concerne l'incrimination que la sanction. Selon Rinaldo Bontempi, ancien Député européen :

« la libre circulation de crime sans la libre circulation de juges est insupportable pour les citoyens »

2. Un pool de magistrats européens. Mme Christine Van Den Wijngaert, professeur de droit à Anvers en Belgique, en 1996 a cité l'idée intéressante d'une structure unique composée de magistrats des quinze pays de l'Union européenne. A l'instar d'Europol pour les policiers, ce « pool européen de magistrats », détachés par leur pays d'origine, servirait d'interface entre les juridictions nationales.
3. Procédures d'observation et de poursuite transfrontalières. Jusqu'à maintenant les procédures d'observation et de poursuite transfrontalières sont beaucoup trop compliquées et peu utilisées. Il serait souhaitable de simplifier et d'ouvrir quelque peu les conditions d'exercice de ces droits pour que les policiers et les magistrats puissent y recourir plus rapidement et fréquemment.
4. Coopération transfrontalière. La coopération au quotidien entre les services de police et de douane est très variable selon les régions frontalières ; excellente dans certaines et presque non-existante dans autres. Elle révèle parfois de véritables blocages, ce qui nécessite une impulsion politique.
5. Les solutions futures aux problèmes de l'immigration. Dans le domaine de l'immigration une nouvelle approche globale des phénomènes migratoires, tenant compte d'abord de la situation des pays d'origine des migrants et de la nécessité de stabiliser les populations, doit prévaloir. C'est ainsi que l'idée des partenariats avec les pays d'origine pour favoriser le développement a été retenue. Par ailleurs les étrangers légalement installés dans l'Union verront leurs droits progressivement rapprochés de ceux des citoyens de l'Union et ils devront enfin avoir la possibilité, au bout d'une certaine durée, d'acquérir la nationalité de l'Etat-membre dans lequel ils résident. Jusqu'à maintenant, une chose est claire ; augmenter les contrôles aux frontières (un gendarme derrière chaque arbre) ou les

amendes pour les trafiquants ne vont qu'à augmenter le prix des billets de passage clandestin.

6. Politique commune européenne d'immigration. Il faut à tout prix cerner une politique d'immigration et d'asile commune sinon Schengen risque de perdre son raison d'être. On a vu au sommet européen de Nice que l'Allemagne résiste fortement à l'intégration de l'immigration dans le 1^{er} Pilier de l'Union européenne, comme le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande qui se tiennent à l'écart des autres Etats de Schengen dans ce domaine. Schengen est entré dans le 1^{er} Pilier (Communautaire) mais les aspects d'immigration demeurent dans le 3^{ème} Pilier (intergouvernemental) et donc sont susceptibles de ruptures fréquentes par les vetos nationaux. Ainsi pour l'avenir il faut avancer à petit pas, ou même aux vitesses différentes, peut-être laissant certains Etats progresser ensemble en tête et laissant les autres Etats se joindre à la 1^{re} Division plus tard quand ils en auront la motivation et la volonté politique.

f. Nouvelles perspectives pour Schengen

1. Vers l'optimisme. Le système Schengen était conçu dans une époque d'europanisation et d'optimisme quand la création d'un objectif suffisait pour que la volonté des Etats suive en se débarrassant de tout obstacle pour aboutir à l'état final recherché. Mais, les intérêts nationaux n'ont pas effondré au sien de l'Union européenne comme l'ont souhaité les optimistes d'autrefois. Les gouvernements doivent toujours s'occuper de leurs peuples et garder autorité et souveraineté. Reste à continuer le noble travail de Schengen au sein de l'Union européenne et, petit à petit, tenter de rapprocher les Etats vers les politiques communes dans tous les domaines. Avec des politiques communes, tous les buts utopiques sont réalisables et seront même plus économiques et efficaces.
2. Au milieu du gué. Il faut reconnaître que Schengen, comme l'Union européenne, est au milieu du gué : entre l'époque de la guerre froide, le début, l'idéalisme, le rêve optimiste et utopique ; et l'état final recherché de Schengen à savoir un espace homogène de politiques communes. Malheureusement l'écroulement du mur de Berlin en 1989 et l'effondrement de l'URSS en 1991 sont arrivés quelques années trop tôt pour l'Union européenne et l'espace Schengen, avant que les règles et les

politiques soient vraiment concrétisés. On y arrivera, mais petit à petit, et en utilisant une grande flexibilité et de la souplesse. Finalement, il n'y a pas d'alternative ; il faut laisser les Etats décider leur moment d'adhérer en permanence. Avec optimisme, pragmatisme et foi, on peut avancer ensemble vers une espace non seulement de libre circulation, mais aussi une espace véritable de justice, liberté et sécurité.

Bibliographie

Livres

- BONIFACE Pascale et THIEBAULT Jean-Louis, L'Europe ; Puissance du XXIème siècle ?, IRIS 1999, 2 913395 02 3
- GAUTHIER André, La Construction européenne : Etapes et Enjeux, Bréal 1996 ISBN : 2 85394 773 4
- GERBET Pierre, La construction de l'Europe, Imprimerie nationale, Paris 1983, ISBN 2 11 080794 6
- LERUEZ Jacques et SUREL Jeannine, Le Royaume-Uni au XXème siècle, Ellipses 1992 2 7298 4739 1
- MAILLET Pierre, La construction européenne, Presses universitaires de France 1978, 2 2210049 2 75
- VIGNE Natcha, Les institutions européennes, Ellipses 1997, 2 72298 5768 0
- WIHTOL DE WENDEN Catherine, La Citoyenneté européenne Presses de Science Po ISSN 1272-0496 1997 (Convention de Dublin)

Rapports et articles de Presse

- La genèse de Schengen. Revue Benelux, Bruxelles, No.3 « Spécial Schengen » 1990
- D. FONTANAUD, Les Accords de Schengen, collec. "Problèmes politiques et sociaux", n°763/764, 15 mars 1996, Documentation française
- EU/Justice/Intérieure, Accord sur les textes relatifs à un Europol et sur la déclaration « criminalité organisée », Agence Europe, no. 6692, 21 mars 1996
- Rapport d'Information no. 1838 déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'espace judiciaire européenne, présenté par M. Alain BARRAU le 7 octobre 1998
- Rapport d'Information no. 1257 déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur l'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne, présenté par M. François LONCLE le 8 décembre 1998
- Problèmes Juridiques et Institutionnels, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, no. 428, mai 1999
- Rapport IHEDN 51ème Session, Phase 2, Comité 2
- Rapport d'Information no. 1690 déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le bilan de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Convention de Schengen, présenté par M. Jean-Marie BOCKEL le 10 juin 1999

Sites Internet

- Site de l'Union Européenne. <http://europa.eu.int>
- University Catholique de Louvain. www.euro.ucl.ac.be
- ECLAS La bibliothèque de la Commission Européenne <http://europa.eu.int/eclas>
- Site du Premier Ministre de France. www.premier-ministre.gouv.fr
- Bibliothèque eurosceptique www.chez.com/euroscepticisme
- Site du Sénat www.senat.fr

Entretiens

MICHENET Michel Colonel, Chef de Brigade de la Gendarmerie Nationale du Nord Pas de Calais 30 novembre 2000

JOLY Pascal, Sous-Préfet, directeur de Cabinet de la Préfecture de Nord Pas de Calais 31 novembre 2000

FRASER Simon, Conseiller politique et chef de section politique, à l'Ambassade britannique à Paris 1 février 2001