



LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
EN EUROPE

Paul MASSON
Sénateur

Délégation du Sénat pour l'Union européenne

N° 117

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1994

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1)

sur

l'Europe et sa sécurité intérieure

Par M. Paul MASSON,

Senateur

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, *président* ; Michel Caldeques, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatsowski, *vice-présidents* ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, *secrétaires* ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guéna, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Ouhly, Guy Penne, Jacques Rocca Serra, René Tregouët, Marcel Vidal, Xavier de Villepin

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I - FACE AU FOISONNEMENT DE LA COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE, LE TRAITE DE MAASTRICHT TENTE DE METTRE EN PLACE UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL	5
A) Le foisonnement de la coopération intergouvernementale	5
B) Le nouveau cadre institutionnel crée par le traité de Maastricht	7
II - LA MISE EN OEUVRE DU TRAITE DE MAASTRICHT EST MARQUEE PAR UNE INQUIETANTE PESANTEUR ET UNE RELATIVE INEFFICACITE	11
A) L'inquiétante pesanteur des mécanismes de négociation ..	11
B) La relative inefficacité de la procédure du traité	12
III - LE LABORATOIRE DES ACCORDS DE SCHENGEN PROGRESSE LENTEMENT	15
A) La mise en oeuvre du système d'information Schengen (SIS)	15
B) La lutte contre les trafics de drogue	16
IV - APUYEE PAR LE PARLEMENT EUROPEEN, LA COMMISSION CHERCHE A "COMMUNAUTARISER" LES MECANISMES INTERGOUVERNEMENTAUX	19
A) Les tentatives de "communautarisation" du 3eme pilier par la Commission	19
B) Le Parlement européen soutient la Commission dans ses tentative de communautarisation du 3eme pilier	21
V - LE PARLEMENT FRANÇAIS NE PEUT SE SATISFAIRE DE SA MISE A L'ECART DES POLITIQUES DE SECURITE EN EUROPE	25
A) Le Parlement est écarté de la définition des politiques de sécurité en Europe	25
B) La nécessité du contrôle parlementaire	27
CONCLUSION	29
EXAMEN PAR LA DELEGATION	31

Mesdames, Messieurs,

Le traité de Maastricht institue, par son titre VI, une coopération renforcée entre les Etats membres dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Son objet est celui de la sécurité de l'Europe après l'effacement des contrôles frontaliers de personnes, conséquence de la réalisation du Grand Marché sans frontières.

Les administrations nationales chargées des problèmes de sécurité n'ont cependant pas attendu le traité sur l'Union européenne pour renforcer leurs relations ; les douanes, les polices, les administrations fiscales ont une longue tradition de coopération dans un cadre intergouvernemental que le traité ne fait que reprendre.

Les accords de Schengen, qui progressent lentement, constituent d'ailleurs un «laboratoire» européen de la lutte policière contre la criminalité organisée et l'immigration clandestine.

Avant de voir les conséquences du développement de cette nouvelle coopération intergouvernementale, en particulier sous l'angle du contrôle parlementaire, il semble nécessaire de préciser les contours qui lui ont été donnés par le traité sur l'Union européenne, ainsi que les conditions dans lesquelles les procédures prévues se mettent en place pour la première fois. C'est aussi l'occasion de faire le point sur les conditions de mise en application des accords de Schengen.

I. FACE AU FOISONNEMENT DE LA COOPERATION INTERGOUVERNEMENTALE, LE TRAITE DE MAASTRICHT TENTE DE METTRE EN PLACE UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL.

Les progrès de la construction européenne ont naturellement conduit les administrations nationales à renforcer leurs liens dans les multiples domaines concernés par la réalisation du marché intérieur, notamment ceux touchant à la circulation des marchandises. La coopération policière s'est, de son côté, accélérée au moment de la préparation de l'Acte unique, lorsqu'il est devenu évident que les contrôles de personnes seraient progressivement abolis dans le "grand marché sans frontières". Le traité de Maastricht se présente ainsi comme une nouvelle tentative originale, après celle des accords de Schengen, pour coordonner ces multiples coopérations inter-gouvernementales.

A) Le foisonnement de la coopération intergouvernementale

La plus ancienne coopération entre Etats membres est celle des douanes. Pour prévenir les menaces de détournement de trafics et réprimer les infractions aux règles communautaires, les administrations douanieres ont en effet mis en oeuvre une coopération intergouvernementale, dont le texte de base est la Convention qui a été signée, à Naples, le 7 septembre 1967. Elle permet en particulier la surveillance des personnes, des marchandises et des moyens de transports. Elle autorise le détachement, dans les pays signataires, de fonctionnaires chargés d'assurer la liaison avec leur administration nationale.

Les directeurs généraux des douanes créent, en 1972, le *Groupe d'assistance mutuelle (G.A.M.)* qui, assisté de groupes spécialisés, permet un échange mutuel d'information entre la Commission européenne et les administrations nationales. Par ailleurs, au plan communautaire, deux directives (76/308/CEE et 77/199/CEE) fixent, en 1976 et 1977, les conditions de l'assistance mutuelle des administrations nationales.

La Commission, elle-même créée, en 1989, en son sein, une *Unité communautaire de Lutte Anti Fraude (U.C.L.A.F.)*. Elle propose, en 1991, un renforcement de cette coopération dans l'optique, d'une part, de la suppression des contrôles de marchandises au 1^{er} janvier 1993, et d'autre part, du nouveau régime de T.V.A. communautaire. Le règlement (CEE) n° 218/92 du Conseil concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects

(T.V.A.), permet, de plus, la création d'un *comité permanent de coopération administrative (S.C.A.C.)*. La Commission, avec les États-membres, contrôle, en outre, un réseau informatique d'échange d'informations en matière de T.V.A. dénommé *V.I.E.S. (VAT Information Exchange System)*.

La coopération policière se développe à partir de 1975 dans le cadre strictement intergouvernemental de la conférence des ministres de l'intérieur et de la justice baptisée "Trevi".

Ses différents groupes techniques abordent les questions du terrorisme (*Trevi 1*), des matériels et de la formation des personnels de police (*Trevi 2*), puis, en 1986, les problèmes de drogue (*Trevi 3*), parallèlement au *groupe Pompidou*, créé en 1971 sur initiative française et rattaché, en 1980, au Conseil de l'Europe.

Le foisonnement des organes de lutte contre les trafics de drogue commence alors, avec la création, en 1987, du groupe "ad hoc toxicomanie" à Douze, puis du groupe "Drogue" de la Coopération politique européenne (C.P.E.), chargé de coordonner les programmes nationaux et communautaires d'aide et de coopération technique en faveur des pays tiers producteurs de drogue, enfin du groupe "Drogue" de l'organisation Schengen. En 1989, à l'initiative du Président de la République française, est créé un *comité européen de lutte anti drogue (C.E.L.A.D.)* à Douze, qui est l'auteur du plan européen de lutte contre la drogue adopté par le Conseil européen en décembre 1990.

Dans l'optique de l'Acte unique européen, le Conseil européen, réuni à Fontainebleau en juin 1984, décide le principe de l'extension de la libre circulation des personnes, des travailleurs aux citoyens.

Ses premières traductions en sont l'accord franco-allemand de Sarrebruck de juillet 1984, puis celui de Schengen, qui, le 14 juin 1985, associe le Benelux à l'initiative franco-allemande. L'article 8A, introduit par l'Acte unique dans le traité instituant la Communauté européenne, qui est ratifié par les États membres en 1987, stipule désormais que *"le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée"*

La Convention d'application de l'Accord de Schengen, signée le 19 juin 1990, organise alors la coopération policière entre les États du Benelux, la France, et l'Allemagne dans le but de mettre en place des mesures compensatoires au déficit de sécurité, réel ou présumé, qui pourrait résulter de la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures. L'Italie (novembre 1990),

l'Espagne et le Portugal (juin 1991), la Grèce enfin (décembre 1992) signent les accords de Schengen.

L'échéance du 1^{er} janvier 1993 accentue le foisonnement des organes de coopération.

En 1986, les ministres de l'Intérieur créent un groupe *"ad hoc"* Immigration, a Douze, compétent en matière d'immigration et d'asile. La Commission participe à ce groupe dont le secrétariat est assuré par le Secrétariat Général du Conseil. Il donne naissance à deux autres groupes : le Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile (C.I.R.E.A.) et le Centre d'information, de recherche et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (C.I.R.E.F.I.)

Fin 1988, les ministres de l'Intérieur ou de la justice créent le groupe "TREV192", qui est chargé d'élaborer un programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de lutte contre le terrorisme ou d'autres formes de criminalité organisée, conséquences possibles de la suppression des frontières intérieures. En décembre 1988, le Conseil européen, réuni à Rhodes, crée un groupe des coordonnateurs "libre circulation des personnes", qui a pour mission de proposer les mesures nécessaires au renforcement de la coopération dans le domaine de la liberté de circulation des personnes ; en juin 1989, le Conseil européen, réuni à Palma, adopte son programme d'action.

Le groupe d'assistance mutuelle "GAM 92", est constitué en 1989 pour analyser les implications, pour les administrations douanières, de la réalisation du marché unique ; ses travaux portent notamment sur la mise à jour de la Convention de Naples du 6 septembre 1967 et sur la mise en place d'un système d'information des douanes (S.I.D.).

B) Le nouveau cadre institutionnel créé par le traité de Maastricht

Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, rassemble, dans un titre VI, l'ensemble des dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (articles K.1 à K.9). Ce "troisième pilier" du traité définit comme des questions d'intérêt commun :

- la politique d'asile ;
- les règles régissant le franchissement des frontières extérieures des États membres par des personnes et l'exercice du contrôle de ce franchissement ;

la politique d'immigration et la politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, y compris la lutte contre l'immigration, le séjour et le travail irréguliers ;

la lutte contre la toxicomanie ;

la lutte contre la fraude de dimension internationale ;

la coopération judiciaire en matière civile et pénale ;

la coopération douanière ;

la coopération policière en vue de la prévention et de la lutte contre le terrorisme, le trafic illicite de drogue et d'autres formes graves de criminalité internationale, y compris, si nécessaire, certains aspects de coopération douanière, en liaison avec l'organisation, à l'échelle de l'Union, d'un système d'échanges d'informations au sein d'un Office européen de police (Europol).

D'inspiration nettement intergouvernementale, ces dispositions confortent le rôle des administrations nationales, puisque le troisième pilier ne porte pas atteinte "à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure". D'ailleurs le rôle de la Commission européenne y est secondaire, puisqu'elle perd le monopole de la proposition, dont elle dispose dans les institutions communautaires issues du traité de Rome, au profit d'une compétence partagée avec les États.

C'est le Conseil qui est donc "l'organe prépondérant de la sécurité intérieure en Europe. Il peut soit arrêter des positions communes et "promouvoir, sous la forme et selon les procédures appropriées, toute coopération utile à la poursuite des objectifs de l'Union", soit adopter des actions communes "dans la mesure où les objectifs de l'Union peuvent être mieux réalisés par une action commune que par les États membres agissant isolément, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée"; il peut enfin établir des conventions "dont il recommandera l'adoption par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives".

Les travaux du Conseil sont préparés par un comité de coordination composé de hauts fonctionnaires (dit "comité K.4" du nom de l'article du traité qui le crée) ; la Commission est pleinement associée aux travaux ; le Conseil statue à l'unanimité, sauf sur les questions de procédures ; le Parlement européen est informé et consulte sur les principaux aspects des travaux menés dans ces domaines. La présidence veille "à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération"; le Parlement peut

adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil. Il procède chaque année à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de ces dispositions.

Les rédacteurs ont donc tenu à rehausser le pouvoir du Conseil en matière de sécurité intérieure, tout en préservant soigneusement le caractère intergouvernemental de la coopération en cette matière ; mais leur plume a hésité, puis qu'ils ont également décidé d'inclure dans les matières communautaires, régies par les procédures classiques du traité de Rome, la politique des visas qui est définie à l'article 100 C (1). En outre l'article K.9 (2) a rendu possible la "communautarisation" des six premiers domaines (asile, contrôle des frontières extérieures, politique d'immigration, lutte contre la

1 Article 100 C tel qu'inséré par l'article G, point 23) du traité sur l'Union européenne

1 Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, détermine les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des États membres

2 Toutefois, dans le cas où survient dans un pays tiers une situation d'urgence confrontant la Communauté à la menace d'un afflux soudain de ressortissants de ce pays, le Conseil peut, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, rendre obligatoire, pour une période ne pouvant excéder six mois, l'obtention d'un visa par les ressortissants du pays en question. L'obligation de visa instaurée par le présent paragraphe peut être prorogée selon la procédure visée au paragraphe 1

3 À compter du 1er janvier 1996, le Conseil adoptera à la majorité qualifiée les décisions visées au paragraphe 1. Avant cette date, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, adopte les mesures relatives à l'instauration d'un modèle type de visa

4 Dans les domaines visés au présent article, la Commission est tenue d'instruire toute demande formulée par un État membre et tendant à ce qu'elle fasse une proposition au Conseil

5 Le présent article ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure

6 Le présent article est applicable à d'autres sujets s'il en est ainsi décidé en vertu de l'article K.9 des dispositions du traité sur l'Union européenne relatives à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, sous réserve des conditions de vote déterminées en même temps

7 Les dispositions des conventions en vigueur entre les États membres régissant des matières couvertes par le présent article restent en vigueur tant que leur contenu n'aura pas été remplacé par des directives ou par des mesures prises en vertu du présent article

(2) Article K.9

Le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un État membre, peut décider de rendre applicable l'article 100 C du traité instituant la Communauté européenne à des actions relevant de domaines visés à l'article K.1, points 1) à 6), en déterminant les conditions de vote qui s'y rattachent. Il recommande l'adoption de cette décision par les États membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives

toxicomanie, lutte contre la fraude internationale, coopération judiciaire en matière civile), chaque Etat membre bénéficiant néanmoins d'un droit de veto du fait de la règle de l'unanimité.

Est-ce la complexité de ces procédures ou l'inertie bien connue des systèmes bureaucratiques ? Toujours est-il que la mise en oeuvre des dispositions sur la sécurité intérieure du traité de Maastricht reflète une inquiétante pesanteur et une relative inefficacité.

+

+ +

II. LA MISE EN OEUVRE DU TRAITE DE MAASTRICHT EST MARQUEE PAR UNE INQUIETANTE PESANTEUR ET UNE RELATIVE INEFFICACITE

Le traité sur l'Union européenne est entré en vigueur au 1er novembre 1993. Un an après, le bilan de sa mise en oeuvre dans le domaine de la sécurité intérieure est inquiétant. Les résultats sont insignifiants. Aucune décision de réelle ampleur n'a été prise, alors que le contexte international ne cesse de se détériorer comme la mission d'information Schengen du Sénat l'avait déjà souligné à plusieurs reprises.

A) L'inquiétante pesanteur des mécanismes de négociation

Les négociations du titre VI relèvent du Conseil Justice et Affaires intérieures (J.A.I.). Elles sont menées à différents niveaux : préparées par le comité des représentants permanents (Coreper), elles sont coordonnées par un comité de hauts fonctionnaires (le comité dit "K.4") ; ce comité coordonne lui-même les propositions qui lui sont faites par trois groupes directeurs : le groupe directeur I, qui traite plus particulièrement de l'immigration, le groupe directeur II axé sur la coopération policière, et le groupe directeur III responsable de la coopération judiciaire.

Les négociations à la base sont menées dans différents groupes spécialisés :

- Groupe "asile" ;
- Groupe "Coopération douanière" ;
- Groupe "Coopération policière" ;
- Groupe "Drogues et criminalité organisée" ;
- Groupe "Criminalité organisée internationale" ;
- Groupe "Déchéance du droit de conduire" ;
- Groupe "Droit pénal/Droit communautaire" ;
- Groupe "Eurodac" ;
- Groupe "Europol" ;
- Groupe "Extension de la convention de Bruxelles" ;

- Groupe "Extradition";
- Groupe "Frontières extérieures";
- Groupe "Migration";
- Groupe "Simplification de la transmission des actes";
- Groupe "Terrorisme";
- Groupe "Visas";
- Groupe CIREA;
- Groupe CIREFI;
- S/Groupe "Faux documents"...

La procédure de la négociation est la suivante. Les groupes et sous-groupes reçoivent, sur les questions inscrites à leurs agendas, des contributions des délégations nationales ou de la Commission européenne. A l'issue de leurs réunions, les groupes, dont le secrétariat est assuré par le Secrétariat Général du Conseil, adoptent un compte-rendu ou des conclusions. Les groupes interrogent également les administrations nationales par le moyen de questionnaires. Ces comptes-rendus ou conclusions sont examinées par les groupes directeurs, dont les propres conclusions sont examinées par le comité K.4. Le comité K.4 transmet ses propres conclusions au comité des représentants permanents (Coreper), lequel réserve à la discussion ministérielle les points principaux posant problème. Comme on le constate, cette pyramide de rapports et de conclusions a pour conséquence une inévitable dilution de la responsabilité, le Conseil n'étant pratiquement en aucune façon un organe d'impulsion, mais plutôt un organe de constat des différents compromis auxquels aboutissent les groupes de négociation.

B) La relative inefficacité de la procédure du traité

La relative inefficacité des procédures instituées dans le cadre du titre VI du traité se constate dans le fait que **les débats sont restés, pour l'essentiel, des débats de procédure, sans résultat concret.**

Aucune des conventions en cours de négociation n'a encore été achevée, qu'il s'agisse de la convention nécessaire au fonctionnement d'Europol, de celle sur le franchissement des frontières extérieures, de la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes, de la convention sur le système d'information douanier (S.I.D.) ou de la convention sur la protection

des intérêts financiers de la Communauté par le droit pénal. Après un an de "dures négociations", le groupe "Eurodac", chargé de mettre en place un système commun d'archivage des empruntes digitales, alors que trois systèmes incompatibles existent en Europe - l'un français, l'autre allemand, le troisième britannique - est enfin parvenu à se mettre d'accord... sur le choix d'un consultant chargé d'examiner la faisabilité d'un tel système !

Le nouveau Conseil "Justice et Affaires intérieures" s'est réuni six fois depuis la mise en vigueur du traité :

le 29 et 30 novembre 1993 pour la mise en place des structures de travail prévues par le traité et pour l'adoption d'un plan d'action et d'un programme de travail prioritaire pour 1994 ;

le 23 mars 1994 pour l'examen de différents sujets comme l'extradition, l'immigration et l'asile, Europol, le terrorisme, la lutte contre la fraude au budget communautaire ;

le 21 avril 1994, d'autant plus brièvement que seuls quatre pays (Irlande, Italie, Allemagne, et Grèce) étaient représentés à un niveau ministériel, la délégation allemande étant dirigée par le responsable des affaires intérieures du Brandebourg, deux points seulement étant en outre inscrits à l'ordre du jour : le règlement intérieur du Comité des Régions et le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ;

le 6 mai 1994, en "conseil informel" pour l'examen des propositions faites par la Commission dans sa communication sur l'asile et l'immigration, mais sans résultats concrets, car une majorité de ministres s'est vigoureusement opposée à l'élaboration de conclusions, comme cela est la règle pour les réunions informelles ;

le 20 juin 1994, pour l'adoption d'une résolution concernant la limitation de l'admission des ressortissants des pays tiers dans les États membres à des fins d'emploi ; le Conseil a en outre confirmé le choix du consultant du groupe "Eurodac" ; mais il n'a pu aboutir, ni sur la convention créant un système d'information européen (S.I.E.), ni sur la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (S.I.D.) ; l'ensemble des autres sujets (relations avec les pays tiers, lutte contre la fraude, extension de la Convention de Bruxelles en matières de droit familial et successoral...) ont été renvoyés au Coreper, assisté du Comité K4 ou aux groupes de travail spécialisés.

le 30 novembre 1994, pour l'adoption d'une décision relative aux déplacements des écoliers ressortissants de pays tiers à l'intérieur de l'Union ; en revanche, le Conseil n'a pu se mettre d'accord ni sur le

champ des compétences et l'architecture d'Europol, ni sur la répartition de la charge financière d'accueil des réfugiés, ni sur les garanties minimales à accorder aux demandeurs d'asile, ni sur le modèle-type de v. sa.

-L'impression générale qui émerge n'est pas de nature à inspirer la confiance- a déclaré, le 30 novembre 1994, M. Padraig FLYNN, l'actuel Commissaire en charge du 3ème pilier. Pour Manfred KANTHER, Ministre allemand de l'Intérieur, *«Il est clair que différents Etats membres ont, quand il s'agit de sujets relevant de la police ou de la justice, des conceptions différentes de la souveraineté, ce qui les amène à tirer des conclusions différentes. . . .*

+

* * *

III - LE LABORATOIRE DES ACCORDS DE SCHENGEN PROGRESSE LENTEMENT

On sait l'intérêt du Sénat pour les accords de Schengen (1), notamment au regard de la mise en oeuvre du système informatique et de la lutte contre les trafics de drogue.

A. La mise en oeuvre du système d'information Schengen (SIS)

Depuis le dernier rapport de la mission d'information sénatoriale, qui portait, pour l'essentiel, sur l'explication des retards du système d'information Schengen (SIS), la situation n'a guère évolué : les États membres ont décidé de ne pas revenir sur l'architecture d'ensemble du système informatique et de procéder aux améliorations techniques possibles. Le marché informatique du SIS a été validé par le ministère français de l'Intérieur qui en est le cosignataire pour le compte des États Schengen. La plupart des obstacles techniques semblent maintenant levés. Les données nominatives vont être chargées. La déclaration opérationnelle pourrait intervenir à la fin de 1994 ou au début de 1995.

Des questions demeurent : Doit-on installer un comité de suivi et d'évaluation du système ? Peut-on envisager une période probatoire après la déclaration opérationnelle ? C'est la thèse française. Elle est loin de faire l'unanimité. En tout état de cause et quel que soit son état actuel, le SIS demandera à être "stabilisé" dans l'avenir. Peut-être le vecteur de transmission des données entre les systèmes nationaux et le système central devra-t-il être changé ? Cette opération, qui nécessite un délai d'un an, a toutefois été exclue

(1) Rapport n° 167 (1991-1992) du 11 décembre 1991 de MM. Paul MASSON, Président et Xavier de VILLEPIN, rapporteur, au nom de la Commission de contrôle créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 26 juin 1991

Rapport d'information n° 72 (1992-1993) du 1er décembre 1992 déposé par M. Paul MASSON, Président et établi par M. Gerard LARCHIER, sénateur, au nom de la mission commune d'information sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen

Rapport d'information n° 384 (1992-1993) du 23 juin 1993 de MM. Paul MASSON, Président et Xavier de VILLEPIN, rapporteur, au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen

Rapport d'information n° 262 (1993-1994) du 25 janvier 1994 de MM. Paul MASSON, Président et Xavier de VILLEPIN, rapporteur, au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen

dans l'immediat par l'Allemagne et les ministres se sont ralliés à cette position lors du Comité exécutif tenu à Bonn en avril 1994.

À l'occasion d'un échange de vues, le 16 novembre dernier, la délégation du Sénat pour l'Union européenne a estimé que la seule solution permettant d'assurer une totale sécurité consisterait à mettre en oeuvre le système d'information sans que, dans un premier temps, cela entraîne pour autant d'effets juridiques sur les citoyens ; les moyens de contrôle actuels continueraient alors d'être appliqués tandis que l'on pourrait tester de manière réelle le bon fonctionnement du système. **Les tâtonnements ne peuvent être admis sur un sujet aussi sensible, qui porte principalement sur le droit des gens.** L'impact désastreux que pourrait avoir sur l'opinion publique d'éventuels incidents exige que toutes les précautions soient prises.

Le communiqué final du Comité exécutif tenu le 21 novembre 1994 à Heidelberg, indique que les ministres ont noté "*avec satisfaction*" que, compte tenu des progrès enregistrés avec le SIS, une date fixe sera arrêtée pour la mise en application "*irréversible*" de la Convention lors de la prochaine réunion du Comité exécutif qui se tiendra, le 22 décembre 1994, à Bonn. M. Charles PASQUA, Ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur a indiqué, de son côté, que l'échelonnement en trois phases décidé par le Comité exécutif pour la montée en puissance progressive du SIS, comportait :

- jusqu'au 28 mars 1995, le chargement des données à partir des fichiers nationaux des Etats ;
- durant le second trimestre 1995, une phase probatoire permettant de vérifier si le SIS pourrait fonctionner en grandeur réelle, étant entendu que les Etats ne lèveraient que progressivement les contrôles aux frontières durant cette seconde phase ;
- à compter du 1er juillet 1995, l'application définitive de la Convention, à condition toutefois que la phase probatoire se soit révélée concluante.

Les communications officielles effectuées à la suite de ce Comité exécutif ne portent aucune mention des étapes auxquelles se réfère M. Charles PASQUA.

B. La lutte contre les trafics de drogue

Au cours de la réunion du Comité exécutif de Heidelberg, la Présidence allemande a soumis aux ministres un document bilan détaillé contenant un résumé des travaux menés par les Etats Schengen depuis la signature de la Convention le 19 juin

1990. Il ressort de ce document-bilan qu'à l'exception du SIS toutes les conditions juridiques et politiques préalables à l'application de la Convention seraient à présent réunies.

Le dispositif réglementaire Schengen, qui définit les modalités d'une coopération étroite dans les domaines des contrôles aux frontières extérieures, de la lutte contre la criminalité liée aux stupéfiants et contre le trafic d'armes, de la politique en matière de visas, de la responsabilité en matière d'asile, ainsi que de l'entraide judiciaire serait achevé. Plusieurs décisions ont été en outre adoptées en vue de renforcer la coopération policière : les États membres utiliseront à l'avenir un timbre commun d'entrée et de sortie ; les mécanismes de consultation des États lors de la délivrance du visa ont par ailleurs été précisés et des droits à percevoir pour la délivrance des visas ont été fixés ; la qualité uniforme de la vignette-visa Schengen commune est à présent assurée.

Mais l'opinion est surtout sensible aux effets négatifs de la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures sur les trafics de drogues. La culture de cannabis est toujours tolérée par les Pays-Bas et le "tourisme de la drogue" semble s'amplifier entre ce pays et les États limitrophes. La délégation considère - comme elle l'a toujours fait - que l'article 71, alinéa 2, de la Convention (Lutte contre le trafic de stupéfiants) permet à la France de prendre des mesures unilatérales de protection de ses frontières contre de tels trafics au cas où les États cosignataires (en l'espèce les Pays-Bas) n'adopteraient pas les mesures requises pour éviter d'exporter les inconvénients de leur législation permissive.

Or les déclarations des ministres Schengen - aussi bien celles des Comités exécutifs de décembre 1993 que de novembre 1994 - affirment qu'il n'y a plus de problème pour l'application de cet article important et que les dispositions ont été prises pour apaiser les craintes légitimes de la France. La délégation s'interroge sur ces déclarations qui semblent contredites par le Gouvernement français. M. Charles Pasqua a en effet déclaré que la frontière nord de la France restait très sensible, qu'il se préoccupait donc de la politique des Pays-Bas en matière de stupéfiants et qu'il pourrait, le moment venu, envisager des mesures spécifiques de protection du territoire national.

On peut par ailleurs regretter que le groupe "drogue" de l'organisation Schengen n'ait pas été plus actif durant toute l'année 1994.

Ces lents progrès enregistrés par l'organisation Schengen prouvent que l'impatience n'est pas de mise dans les domaines de la sécurité intérieure. Au contact des réalités, bien des idées ont d'ailleurs évolué : à l'évidence, il est plus aisé d'organiser la

libre circulation des marchandises que la libre circulation des personnes. Le laboratoire qu'est Schengen montre également que la construction du troisième pilier du traité de Maastricht sera, elle aussi, longue et ardue, et qu'on devrait bien se garder de confier à la Commission la conduite de matières aussi sensibles, qui touchent au plus profond du droit interne de chaque Etat et alors même qu'il n'existe pas encore d'espace judiciaire européen.

*

* *

IV. APPUYÉE PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN, LA COMMISSION CHERCHE A "COMMUNAUTARISER" LES MECANISMES INTERGOUVERNEMENTAUX

Dès la mise en vigueur du traité de Maastricht, la Commission s'est empressée d'intervenir dans les matières du titre VI en déposant, le 4 novembre 1993, un rapport sur la possibilité d'appliquer l'article K.9 à la politique d'asile. Depuis cette date, son intervention, relayée par le Parlement européen, tend à la "communautarisation" de fait des procédures de négociation du traité.

A) Les tentatives de "communautarisation" du 3ème pilier par la Commission

Sans concertation avec les Etats membres, la Commission, dans la ligne de son premier rapport du 4 novembre 1993, a cherché à prendre l'initiative des propositions par le dépôt de plusieurs propositions d'actes :

- une communication du 10 décembre 1993 au Conseil et au Parlement européen, dans laquelle elle propose un examen conjoint, d'une part d'une proposition de règlement fondée sur l'article 100 C du traité de Maastricht et déterminant la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres et, d'autre part, d'une proposition de décision fondée sur l'article K.3 établissant la convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres ;

- une communication du 23 février 1994 au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile. Cette communication rappelle l'historique de la participation de la Commission à la définition d'une politique européenne de l'asile et de l'immigration ; elle souligne la volonté des parlementaires européens d'utiliser "la passerelle" de l'article K.9 pour transférer les politiques d'immigration et d'asile dans le champ d'application de l'article 100.C du traité ;

- dans son premier rapport annuel sur le fonctionnement du grand marché relatif à l'année 1993, rendu public le 15 mars 1994, la Commission a précisé que, en matière de libre circulation des personnes, elle a d'abord exercé une pression constante sur les Etats membres ; elle indique ensuite de manière menaçante qu'elle prendra, ultérieurement, des dispositions juridiques et elle annonce une décision basée sur l'article 100, paragraphe 3 du traité, destinée à établir un modèle uniforme de visa ; elle estime que ces mesures

doivent être envisagées comme partie intégrante d'une approche générale destinée à réaliser l'objectif énoncé à l'article 7 A du traité (ancien article 8 A introduit par l'Acte unique) relatif au grand marché "sans frontières";

- une proposition de règlement et une proposition d'acte du Conseil du 15 juin 1994 portant établissement d'une convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés, qui s'appuie à la fois sur un article communautaire - l'article 209 A relatif à la protection du budget européen - et sur les dispositions du titre VI ;

- une communication au Conseil et au Parlement européen du 23 juin 1994 concernant un plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-1999), dans laquelle la Commission souligne les différentes bases juridiques de son action : l'article 129 du traité pour les aspects sanitaires du problème des drogues, le titre VI pour la lutte contre le trafic illicite de drogues et notamment l'article K1.4 qui lui confère un droit d'initiative partagé, le titre V (Politique Extérieure et de Sécurité commune - P.E.S.C.) pour l'action externe dans le domaine de la lutte contre la drogue (Programme des Nations Unies - P.N.U.C.I.D.-, coopération et commerce -S.P.G.-, Convention de Lemé), enfin l'Observatoire européen des Drogues et des Toxicomanies créé par le règlement (CEE) n° 302/93 du Conseil du 8 février 1993 qui repose sur un réseau de centre nationaux d'information sur les drogues dénommé REITOX.

En mélangeant habilement les dispositions de la partie communautaire du traité instituant la Communauté européenne avec celles de la partie intergouvernementale introduite par le traité de Maastricht, on voit que la stratégie de la Commission est bien de "communautariser", notamment grâce aux ambiguïtés du traité, les matières du titre VI. Cette tactique est inquiétante, car dans le même temps où la Commission déposait ses cinq propositions, les États n'en faisaient qu'une (proposition du Royaume-Uni) dans le domaine de la lutte contre la fraude au budget communautaire.

L'objectif de communautarisation des affaires intérieures n'est cependant pas la position de la France, comme l'a confirmé, le 3 mai 1994, au Sénat, M. Charles PASQUA, ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire : *"Consulérer que la matière du titre VI est assimilable à la matière communautaire serait un grave contresens sur l'architecture spécifique du traité sur l'Union européenne... Les matières du titre VI donnent naissance à des actes intergouvernementaux qui se rattachent à la coopération internationale de droit commun en préservant la*

souveraineté des États, même si le cadre en est l'Union européenne et ses particularités”.

B) Le Parlement européen soutient la Commission dans ses tentatives de communautarisation du 3ème pilier

Les propositions de la Commission européenne ont été bien accueillies par le Parlement européen. En plénière, le 17 janvier 1994, les deux commissaires responsables de ces dossiers, MM. Padraig FLYNN et Vanni d'ARCHIRAFI, ont indiqué que la portée des propositions de la Commission dans le domaine de l'immigration, ne résidait pas seulement dans leur contenu - qui reprend, pour l'essentiel, ce que les Douze (la Convention de Dublin) ou les neuf de Schengen (la liste des pays soumis à visa) avaient déjà élaboré -, mais surtout dans le fait de transférer au plan communautaire, grâce aux nouvelles compétences résultant du traité de Maastricht, ce qui était auparavant intergouvernemental.

Dans une résolution votée le 10 février 1994, à la suite du dépôt, le 25 janvier, du rapport de la mission d'information Schengen du Sénat, le Parlement européen *“releve que l'historique de l'accord et de la convention de Schengen révèle l'insuffisance d'une procédure strictement intergouvernementale et appelle, en conséquence, à la mise en œuvre rapide et efficace du troisième pilier sur la base d'un accord inter institutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, qui comblerait le déficit démocratique dans le domaine de la justice et des affaires intérieures”*. Il réaffirme *“que la question de la libre circulation des personnes au sein de l'Union et la suppression des frontières intérieures est du ressort communautaire, et qu'elle participe pleinement du marché intérieur”*.

Consulté par la présidence du Conseil dans le cadre de l'article K.6 paragraphe 2 sur la double proposition de la Commission concernant la suppression des contrôles de personnes aux frontières internes, le Parlement européen, sur le rapport de M. Froment-Meurice (PPE français), a demandé à la Commission d'intégrer la définition des différentes sortes de visas envisagées dans son règlement, au lieu de faire figurer cette définition dans la convention sur le contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des États membres, ce qui permettait ainsi un traitement communautaire des visas.

Le rapporteur du Parlement a souligné l'importance de cette modification, qui constitue *“l'embryon d'un système de visas communautaire”*, d'autant que le Parlement s'est prononcé pour la suppression du visa national, car, selon lui, à la fin de la période transitoire, théoriquement au 30 juin 1996 -, les visas nationaux devraient être remplacés par des visas communautaires, valables dans l'ensemble des États de l'Union. Le rapporteur a conclu que

"cette position n'est ni prématurée, ni irréaliste. Elle est la conséquence logique de l'adoption, par les gouvernements eux-mêmes, et parfois même par les peuples, après référendum, du traité de Maastricht et, donc, de son article 100 C".

Sur la base du rapport de M. Christopher BEAZLEY (PPE, Royaume-Uni) relatif à la convention sur le franchissement des frontières extérieures, le Parlement européen a par ailleurs estimé que la libre circulation doit s'appliquer aussi bien aux ressortissants de pays tiers séjournant légalement sur le territoire de l'Union qu'aux citoyens de cette dernière ; s'ils satisfont à un certain nombre de dispositions décrites dans la convention, les ressortissants de pays tiers séjournant sur le territoire d'un Etat membre ne devront pas être en possession d'un visa lorsqu'ils franchiront les frontières extérieures de l'Union.

Le Parlement s'est en outre prononcé pour une communautarisation du financement des dispositions du titre VI.

En effet l'article K.8 paragraphe 2 stipule que "les dépenses administratives entraînées pour les institutions par les dispositions relatives aux domaines visés au présent titre sont à la charge du budget des Communautés européennes. Le Conseil peut également :

- soit décider à l'unanimité que les dépenses opérationnelles entraînées par la mise en oeuvre desdites dispositions sont à la charge du budget des Communautés européennes ; dans ce cas, la procédure budgétaire prévue au traité instituant la Communauté européenne s'applique ;

- soit constater que de telles dépenses sont à la charge des Etats membres, éventuellement selon une clef de répartition à déterminer".

Le Parlement, sur la base du rapport de M. Patrick COONEY au nom de la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, est d'avis *"qu'il faudra nécessairement stipuler que la Commission est responsable de la gestion du budget en ce qui concerne les dépenses opérationnelles et que les droits du Parlement, ainsi que l'équilibre inter institutionnel, dans l'application du titre VI du traité sur l'Union et des autres dispositions financières de ce traité, devront être pleinement sauvegardés".*

La Commission a parfaitement entendu le rapporteur du Parlement européen. Dans son avant-projet de budget pour 1995 (APB) déposé le 15 juin 1994, elle indique que, pour le titre VI, *"les actions à envisager sont plutôt des actions de démarrage, et la proposition de crédits pour 1995 (5 millions d'euros en engagements et*

2,5 millions d'écus en paiements) est donc basée, entre autres, sur des projets pilotes d'action dans les domaines en question - notamment en ce qui concerne la lutte contre la drogue et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Cependant les provisions de l'article K.8 du traité prévoient que les dépenses opérationnelles entraînés par de telles actions de coopération seront à la charge du budget des Communautés seulement dans le cas d'une décision unanime du Conseil. Etant donné la nécessité de cette base juridique spécifique pour les actions à envisager sur cette ligne, la Commission propose les crédits concernés à réserver (au chapitre B0-40)".

Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'écrire dans la proposition de résolution que j'ai déposée dans le cadre de l'article 88-4, le 1er juillet 1994, sur les crédits du titre B5-8 de l'avant projet de budget général des Communautés pour l'exercice 1995 (1), le fait d'inscrire ce crédit de provision au budget de la Commission, et non à celui du Conseil, n'est pas sans conséquences. En effet, le débat engage parallèlement pour les crédits du second pilier intergouvernemental sur la politique extérieure et de sécurité commune (PESC) - pour lesquels la France et le Royaume-Uni ont demandé l'inscription des dépenses opérationnelles au budget du Conseil - est illustratif de la tendance de la Commission à s'assurer la plus grande maîtrise possible au détriment des Etats, dans l'orientation des actions communes des titres V et VI du traité, en jouant d'ailleurs, à l'occasion, de l'idéalisme - voire de l'irréalisme - du Parlement européen.

Dans l'hypothèse où ces crédits seraient inscrits au budget de la Commission, le Parlement européen, sur des dépenses non obligatoires, **détiendrait de fait un droit de codécision**, et il serait ainsi paradoxal de voir le Parlement européen débattre des actions communes du troisième pilier, alors même que le **Parlement français ne peut pas exprimer son avis dans ces domaines.**

(1) Proposition de résolution n° 574 en date du 1^{er} juillet 1994 examinée par M Jacques CHAUMONT, rapporteur au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation dans son rapport n° 618 du 22 septembre 1994

V. LE PARLEMENT FRANÇAIS NE PEUT SE SATISFAIRE DE SA MISE A L'ECART DES POLITIQUES DE SECURITE EN EUROPE

Le Parlement français est doublement marginalisé par l'évolution institutionnelle en cours dans le cadre de la Justice et des affaires intérieures de l'Union. D'abord de manière classique par le jeu de la négociation de conventions internationales ; ensuite et de manière plus nouvelle, par les mécanismes de la négociation communautaire, malgré les dispositions prises par le constituant lors de la ratification du traité de Maastricht.

A) Le Parlement est écarté de la définition des politiques de sécurité en Europe

Depuis plus d'une decennie, les multiples organes de coopération policière et douanière ont cherché à échapper au contrôle parlementaire : les groupes Trevi, Gam, Celad, Ad hoc Immigration, Schengen etc... ont regroupé des cénacles de hauts fonctionnaires, sans doute mûs par le soucis de l'intérêt général, mais peu désireux d'expliquer à l'opinion publique les raisons de leurs choix. Aucune assemblée parlementaire consultative n'y a jamais été prévue, contrairement aux organisations de défense ou diplomatiques classiques. La commission de contrôle du Sénat sur les conditions d'application des accords de Schengen avait pu, en son temps, évoquer *"une démocratie confisquée"*(1).

C'est d'ailleurs pour remédier, en partie, à l'opacité de ces négociations, que des conférences inter parlementaires ont eu lieu depuis lors. La première initiative est venue du Conseil inter parlementaire consultatif du Bénélux, qui a convoqué, à Bruxelles, une première conférence, qui s'est tenue les 17 et 18 janvier 1992. La seconde initiative est venue du Président du Parlement européen, qui a réuni, à Bruxelles, les 18 et 19 juin 1992, les représentants des assemblées des Douze. Entre temps, votre rapporteur avait été entendu, le 20 mars 1992, par la commission des libertés publiques et des affaires intérieures, nouvellement créée, du Parlement européen.

Cette situation s'explique par la nature nouvelle de la procédure du titre VI. Apparemment communautaire, elle est en réalité mi-communautaire, mi intergouvernementale. Le résultat en est que les procédures de contrôles parlementaires

(1) Rapport n° 167 (1991-1992) du 12 décembre 1991 de M. Xavier de Villèle, rapporteur, Tome I - Exposé général, p. 46

communautaires ne jouent pas, puisque les actes du troisième pilier ne sont ni des règlements, ni des directives ; quant aux procédures nationales de contrôle parlementaire, il faut, pour qu'elles puissent être mises en jeu, que les règles constitutionnelles propres les y autorisent.

Or le Parlement français est, de ce point de vue, exclu de ces domaines depuis que le Conseil d'Etat a estimé que les conventions du troisième pilier ne sont pas des actes communautaires ; en effet, saisi le 29 décembre 1993 du projet de convention déposé par la Commission européenne sur le franchissement des frontières extérieures, le Conseil d'Etat a émis les observations suivantes : *"La proposition de décision du Conseil établissant la convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres ne trouve pas sa base juridique dans les dispositions de l'un des traités instituant les Communautés européennes, mais dans celle de l'article K.3 du traité de l'Union européenne. Dès lors, elle n'est pas au nombre des actes communautaires mentionnés à l'article 88-4 de la Constitution"*.

Les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, dans une lettre commune adressée le 19 avril 1994 au Premier Ministre, ont considéré qu'il n'est pas acceptable que toute une partie de la législation européenne, adoptée dans le cadre du 2ème pilier (politique étrangère et sécurité) et surtout du 3ème pilier (domaine de la justice et des affaires intérieures), échappe à l'examen du Parlement français au fait d'une interprétation très restrictive des dispositions de l'article 88-4 de la Constitution.

Dans sa réponse du 26 avril 1994, le Premier Ministre a estimé que *"pour les actes relevant de ses titres V et VI, les auteurs du traité sur l'Union européenne ont établi un régime juridique distinct de celui des actes fondés sur les traités instituant les communautés européennes. La structure du traité, comme la rédaction de son article L (1), sont à cet égard éloquentes. En particulier, les projets de convention établis par le Conseil sur le fondement de l'article K3 du traité doivent être adoptés par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. En France, ces conventions ne peuvent donc être ratifiées ou approuvées qu'en vertu d'une loi lorsqu'elles entrent dans le champ d'application de l'article 53 de notre Constitution. C'est dire, par là, que le Parlement retrouve en ce domaine ses compétences de droit commun en matière de traités internationaux... Cette analyse est strictement conforme à l'avis émis par le Conseil d'Etat à propos de la proposition de décision, fondée sur l'article K3 du traité sur l'Union européenne, établissant la convention relative au contrôle des personnes lors du franchissement de frontières extérieures des Etats membres"*.

B) La nécessité du contrôle parlementaire

Comme l'ont écrit les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat *"Les propositions d'actes établies sur le fondement des 2ème et 3ème piliers du Traite de Maastricht... sont des décisions qui sont au coeur de la compétence parlementaire nationale et qui concernent très directement nos concitoyens"*. En effet, la mise en oeuvre des dispositions du titre VI du traité sur l'Union européenne, conjuguée avec le recours à l'article 53 de la Constitution, a comme effet de retirer un vaste ensemble du droit des personnes au contrôle du Parlement : immigration, asile, extradition, contrôle des personnes aux frontières, lutte contre le trafic de drogue, régimes familiaux, déchéance du droit de conduire, sanctions pénales en matière de fraudes budgétaires, régime des visas etc...

La question n'est donc pas seulement la préservation des prérogatives de l'exécutif dans la conduite des relations extérieures de la France, mais surtout celle de la préservation des droits du Parlement. S'il est certain que, par l'effet des traités instituant les Communautés européennes, les États membres ont voulu transférer aux instances communautaires un certain nombre de compétences et que, par là même, le législateur national s'est vu déposséder d'une partie de ses prérogatives, en revanche il est non moins certain que le traité sur l'Union européenne n'a pas spécifié que les compétences des Parlements nationaux devaient être réduites dans le domaine des dispositions du titre VI. Au surplus, les actes du Conseil dans le 3ème pilier ne se limitent pas à des conventions, puisqu'il peut arrêter des positions communes ou adopter des actions communes.

(1) Article 1. le traité sur l'Union européenne

"Les dispositions du traité instituant la Communauté européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique qui sont relatives à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes et à l'exercice de cette compétence ne sont applicables qu'aux dispositions suivantes du présent titre :

a) les dispositions portant modification du traité instituant la Communauté économique européenne en vue d'étendre la Communauté européenne, du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique ;

b) le troisième alinéa de l'article 81, paragraphe 2, point c) ;

c) les articles 1, 4 et 5 ;

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'Amenagement du territoire, a sur ce point indiqué, lors du débat du 3 mai 1994 que *"le Parlement français ne sera pas moins informé que le Parlement européen et il ne sera pas moins consulté. Par conséquent, le Gouvernement a l'intention d'informer régulièrement le Parlement des grands axes des travaux menés dans le cadre du titre VI"*. Il convient donc que le Sénat veille à ce que le Gouvernement tienne ses engagements afin que les négociateurs français sachent, notamment par des débats publics, les sentiments de la représentation nationale au regard des sujets traités à Bruxelles.

*

* *

CONCLUSION

En definitive, le Parlement français se trouve placé au regard des dossiers du troisième pilier de l'Union européenne dans la même situation que celle qui était la sienne avant la réforme constitutionnelle de 1992 : il est informé, mais il ne peut exprimer ses positions politiques par voie de résolutions. Certes ses délégations pour l'Union européenne se sont vues accordées par la loi n° 94-476 du 10 juin 1994 des moyens d'information non négligeables ; le Premier Ministre les a confirmés dans sa lettre du 26 avril 1994.

Cette situation n'est toutefois pas satisfaisante, dès lors que le Parlement européen, qui est consulté par la présidence du Conseil des Ministres, s'exprime dans un domaine pourtant intergouvernemental. C'est pourquoi il est d'ores et déjà souhaitable que, à l'occasion de la prochaine réforme institutionnelle européenne de 1996 et de la probable réforme constitutionnelle qui sera nécessaire en France, le Parlement national soit doté, dans les Affaires de sécurité intérieure, des mêmes pouvoirs consultatifs que ceux dont il dispose, depuis 1992, dans le domaine communautaire. L'esprit de la réforme de 1992 sera ainsi préservé. La démocratie ne pourra qu'y gagner au plus grand profit de la cause de l'Europe chez nos concitoyens.

La délégation confirme les précédentes réserves de la mission d'information du Sénat au regard de la mise en oeuvre des accords de Schengen : elle soutient la position du Gouvernement français pour l'adoption d'une période probatoire destinée à tester le fonctionnement du SIS ainsi que pour la protection de la frontière nationale menacée par la politique des Pays-Bas en matière de stupéfiants.

La réforme institutionnelle de 1996 devrait être l'occasion d'un renforcement de la coopération policière en Europe : les décisions en la matière doivent pouvoir s'appliquer avec efficacité et responsabilité.

Faut-il à cette fin procéder à l'élection d'un président du Conseil des ministres "Justice et Affaires intérieures" qui aurait autorité sur une administration spéciale, distincte de la Commission européenne ? Cette administration spéciale devrait-elle être dirigée par des secrétaires généraux exécutifs, comme le propose le ministre des Affaires étrangères italien ? La durée de cette présidence devrait-elle être séparée de celle des présidences tournantes et portée, par exemple, à un ou deux ans ? Le collège électoral pourrait-il être celui de l'actuel Conseil des Ministres élargi au Parlement européen et à une représentation des parlements nationaux ? Le président élu devrait-il être responsable devant ce collège ?

Autant de questions qui mériteraient d'être examinées par les Parlements nationaux avant le début des travaux du groupe de réflexion qui a été créé par le Conseil européen de Corfou et qui réunira, à partir du 2 juin 1995, les représentants personnels des ministres des Affaires étrangères, un représentant de la Commission et deux représentants du Parlement européen.

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

M. Paul MASSON a tout d'abord présenté les deux démarches contenues dans le traité de Maastricht : l'une communautaire, où la Commission dispose du monopole de la proposition, l'autre intergouvernementale, dans laquelle l'initiative est partagée entre la Commission et les Etats, comme c'est le cas pour les matières du titre VI "Justice et Affaires intérieures". Le traité a en fait ajouté une nouvelle couche de coopération intergouvernementale aux différentes strates qui se sont accumulées dans le temps dans les coopérations douanière et policière.

Le rapporteur a ensuite analysé les structures de négociation du troisième pilier de sécurité intérieure : groupes spécialisés, groupes directeurs, comité de hauts fonctionnaires, comité des représentants permanents, Conseil des ministres. Après un an de mise en oeuvre du traité, le résultat des négociations est maigre : aucune convention n'a abouti ; les débats sont restés, pour l'essentiel, des débats de procédure, sans résultat concret.

Selon le rapporteur, le problème est moins d'ordre politique que psychologique ; des corps de fonctionnaires qui ont une longue tradition de secret doivent procéder à une véritable "révolution culturelle" pour s'intégrer dans une nouvelle forme de coopération européenne ; c'est l'explication essentielle de la crise qui s'annonce sur l'office européen de police (Europol), en raison de l'opposition des conceptions française et allemande, l'une privilégiant la coopération interétatique, l'autre l'approche fédérale.

M. Paul MASSON a ensuite abordé la question de la mise en application des accords de Schengen. Il a indiqué que la thèse française était en faveur d'une période probatoire pendant laquelle le système d'information Schengen (SIS) serait testé et les procédures de contrôle classiques aux frontières seraient maintenues. Par ailleurs la lutte contre les trafics de drogue pourrait conduire la France, en application de l'article 71, alinéa 2 du traité, à prendre des mesures unilatérales de protection de ses frontières au cas où un Etat cosignataire - par exemple les Pays Bas - n'adopterait pas les mesures requises pour éviter d'exporter les inconvénients de sa législation permissive.

Le rapporteur a alors insisté sur les tentatives de communautarisation, par la Commission, des matières de sécurité

interieure. De son point de vue, la Commission s'est engagée dans cette strategie essentiellement parce qu'elle n'a pas été saisie de propositions gouvernementales. Or sur ce point la position française est claire et a été exprimée, au Sénat, le 3 mai dernier, par le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur : considérer que la matière du titre VI est assimilable a la matière communautaire serait un grave contresens sur l'architecture spécifique du traité sur l'Union européenne. Le resultat de cette ambiguité est que la Commission et le Conseil se paralysent réciproquement.

M. Paul MASSON a enfin insisté sur la mise a l'écart du Parlement français ; les tentatives de la Commission et du Parlement européen, si on n'y prend garde, vont conduire a une dépossession progressive des parlementaires nationaux de matières qui sont au coeur de l'équilibre de notre société. Le Parlement français doit manifester avec prudence, mais aussi persévérance, sa détermination a contrôler un dispositif conçu par les diplomates.

Et, reponse a une question de M. Jacques GOLLIET, M. Paul MASSON a indiqué que l'ambiguité qui est à l'origine de la mise en place d'Europol n'est pas levée à l'heure actuelle. Pour les administrations françaises, l'office européen de police constitue un système d'échange d'informations, alors que, pour les fonctionnaires allemands, Europol doit constituer une véritable police européenne, exerçant la conduite d'opérations d'envergures et déléguant aux polices nationales l'exécution de certaines missions.

M. Jacques HABERT a estimé que le projet de rapport faisait la part trop belle a la Commission et se montrait trop sévère pour le ministre français de l'Intérieur. Le développement du "tourisme de la drogue" est un phénomène dangereux et il est scandaleux, de ce point de vue, que le Comité exécutif réuni le 21 novembre a Heidelberg ait pu affirmer qu'il n'y a plus de problèmes en matière de lutte contre la drogue. La délégation doit dire qu'elle n'est pas d'accord avec ce constat et elle doit soutenir la position prise par le ministre français de l'Intérieur.

M. Paul MASSON a rappelé la position constante de la commission de contrôle et de la mission d'information Schengen, qu'il a toutes deux présidées, sur la question de la lutte contre les trafics de stupéfiants. Le Sénat n'a pas cessé d'appeler l'attention des pouvoirs publics alors que les diplomates n'avaient que trop tendance à aller dans le sens de compromis optimistes.

M. Lucien LANIER a loué la prudence prémonitoire du rapporteur sur ces questions et s'est interrogé sur la cohérence de la position allemande en matière monétaire et en matière de sécurité publique ; il a exprimé le souhait que la délégation fasse clairement

etat de ses preoccupations en matiere de drogue et qu'elle marque sans ambiguité son soutien au ministre de l'Intérieur.

M. Jacques GENTON a estimé que la position prise par le ministre de l'Intérieur reflétait sans nul doute des préoccupations sérieuses des administrations de sécurité françaises ; conçue de manière abusive, une police européenne risquait, en définitive, de porter un mauvais coup à l'idée fédérale.

M. Jacques GOLLIET, soutenu par M. Michel CALDAGUES, a déclaré partager cette opinion ; il a également insisté sur le fait qu'il pouvait être dangereux d'installer une police sans autorité gouvernementale pour la contrôler.

La Délégation a alors adopté à l'unanimité le projet de rapport présenté par M. Paul MASSON.

LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EN EUROPE

Le traité de Maastricht institue, par son titre VI, une coopération renforcée entre les États membres de l'Union dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Les administrations nationales chargées des problèmes de sécurité n'ont cependant pas attendu le traité de Maastricht pour renforcer leurs relations, comme le montrent les Accords de Schengen qui progressent lentement depuis près de dix ans. D'ailleurs c'est moins un manque qu'un foisonnement qu'on constate en matière de coopération policière en Europe.

La mise en œuvre des dispositions du traité de Maastricht dans le domaine de la sécurité intérieure est marquée par une inquiétante pesanteur et une relative inefficacité, tandis que le Parlement européen et la Commission se préoccupent surtout, pour l'instant, de l'élargissement de leurs compétences. Le Parlement français, qui ne peut se satisfaire de sa mise à l'écart de l'élaboration des politiques de sécurité en Europe, pourrait formuler des propositions pour le contrôle démocratique de ce domaine. Il s'agit du droit des gens, matière particulièrement sensible s'il en est pour le citoyen.



La collection « Les rapports du Sénat » met à la disposition du public les travaux, conclusions et propositions formulés par les missions d'information des commissions permanentes, les délégations et les commissions d'enquête du Sénat.

Prix : 25 francs

ISSN 1249-4356

ISBN 2-11-088016-3



1991-1995