

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :

1°) *le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion du Royaume d'Espagne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990,*

2°) *le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République portugaise à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signée à Schengen le 19 juin 1990, à laquelle a adhéré la République italienne par l'accord signé à Paris le 27 novembre 1990,*

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Colliet, secrétaires ; Jean-Luc Récart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Beyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chestel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauróy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 501, 502, 749, 750 et T.A. 73 et 74.

Sénat : 112 et 113 (1993-1994).

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I - LA CONVENTION DE SCHENGEN ET LES NEGOCIATIONS D'ADHESION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL	7
1. La convention de Schengen : rappel succinct	7
2. Les conditions d'adhésion à la convention de Schengen	8
3. Les négociations avec l'Espagne et le Portugal	9
<i>a) Les négociations avec l'Espagne</i>	<i>10</i>
<i>b) Les négociations avec le Portugal</i>	<i>11</i>
II - LES ACCORDS D'ADHESION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL A LA CONVENTION DE SCHENGEN	14
A - L'ACCORD D'ADHESION DE L'ESPAGNE	14
1. L'adhésion de l'Espagne à la convention de Schengen	14
2. Désignation des autorités espagnoles compétentes pour l'application des stipulations de la convention de Schengen relatives à la coopération en matière de sécurité	15
3. Définition des modalités d'exercice de la poursuite transfrontalière	15
4. La situation des villes de Ceuta et Melilla	16
B - L'ACCORD D'ADHESION DU PORTUGAL	17
1. L'adhésion du Portugal à la convention de Schengen	17
2. Désignation des autorités portugaises compétentes pour l'application des stipulations de la convention de Schengen relatives à la coopération en matière de sécurité	18
3. Définition des modalités d'exercice de la poursuite transfrontalière	18
4. L'interprétation par les Parties de la convention européenne d'extradition et des stipulations de la convention Schengen relatives à l'entraide judiciaire pénale	19
5. Le cas particulier des ressortissants brésiliens	19
C - LES CONDITIONS D'ENTREE ET DE MISE EN VIGUEUR DES ACCORDS	20
1. Les conditions d'entrée en vigueur	20
2. Les conditions de mise en vigueur	21
III - LA SITUATION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL DANS CERTAINS DOMAINES RELEVANT DE LA CONVENTION DE SCHENGEN	23
A - L'ESPAGNE	24
1. Les contrôles aux frontières extérieures : un effort considérable pour un défi majeur	24
<i>a) Les frontières extérieures terrestres et maritimes</i>	<i>24</i>
<i>b) L'aménagement des infrastructures aéroportuaires</i>	<i>26</i>

	Pages
	-
2. La politique d'immigration et la réforme du droit d'asile	27
3. La lutte contre le trafic de drogue	29
4. L'Espagne et le Système d'information Schengen	31
B - LE PORTUGAL	31
1. Le contrôle des frontières extérieures	31
<i>a) Les frontières terrestres et maritimes</i>	31
<i>b) Les aéroports</i>	34
2. La politique d'immigration et d'asile	35
<i>a) La politique d'immigration</i>	35
<i>b) La modification de la législation relative au droit d'asile</i>	38
3. Le Portugal et le système d'information Schengen	40
4. La lutte contre le trafic de stupéfiants	40
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	43
EXAMEN EN COMMISSION	45

Mesdames, Messieurs,

Les deux accords qui nous sont aujourd'hui soumis visent à permettre l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la convention de Schengen relative, notamment, à la "suppression graduelle des contrôles aux frontières communes" des Etats signataires.

Il est utile de rappeler que cette convention, signée le 19 juin 1990, n'a toujours pas été mise en vigueur. En effet des difficultés d'application de ce texte sont rapidement apparues. Elles ont d'ailleurs été mises en lumière à plusieurs reprises par le Sénat (1).

Les contrôles aux frontières extérieures, dont le renforcement était prévu, ont ainsi été jugés insuffisants, la réalisation du système d'information Schengen (SIS) a pris du retard et n'est d'ailleurs toujours pas achevée, la législation sur les stupéfiants de certains Etats membres a suscité de légitimes inquiétudes.

Initialement prévue pour le cours (2), voire le début (3) de l'année 1993, la mise en vigueur de la convention avait été fixée au

(1) Voir les travaux de la commission de contrôle, puis de la mission d'information du Sénat sur ce sujet : rapports n° 167 (1991-1992), n° 72 (1992-1993), et n° 384 (1992-1993)

(2) Conseil Européen d'Edimbourg, le 11 décembre 1992.

(3) Mme Elisabeth Guigou, ministre délégué aux affaires européennes, devant la commission de contrôle du Sénat le 26 septembre 1991.

1er décembre 1993 par les ministres du groupe Schengen, lors de leur réunion du 30 juin 1993. Mais en raison notamment des retards techniques du Système d'information Schengen, cette date n'a pu être tenue. Les ministres l'ont constaté le 18 octobre 1993 en repoussant au 1er février 1994 la date de mise en vigueur de la convention.

Après avoir rappelé succinctement le contenu de la convention de Schengen et le déroulement des négociations relatives aux deux accords d'adhésion, votre rapporteur présentera les principales stipulations de ces accords puis exposera la situation de l'Espagne et du Portugal dans certains domaines relevant de la convention de Schengen.

I - LA CONVENTION DE SCHENGEN ET LES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL

1. La convention de Schengen : rappel succinct

La convention d'application de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990 par la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas comporte deux volets principaux (1) : d'une part l'ouverture des frontières intérieures des États contractants, d'autre part, le renforcement de la coopération en matière de sécurité.

• Premier volet : l'ouverture des frontières intérieures des États contractants

Cette ouverture doit se traduire par :

- l'abolition des contrôles fixes aux frontières intérieures, c'est-à-dire aux frontières communes aux États signataires ;
- le report de ces contrôles aux frontières extérieures de "l'espace Schengen". La convention de Schengen fixe ainsi un certain nombre de règles relatives aux contrôles devant être exercés à ces frontières ainsi qu'à leurs conditions de franchissement ;
- une coopération entre les signataires pour la surveillance des frontières ;
- l'établissement de règles communes en matière de circulation et de séjours d'étrangers dans "l'espace Schengen". La convention pose ainsi les principes d'une politique commune des visas, du moins en ce qui concerne les courts séjours (inférieurs à trois mois) ;

(1.) Pour un exposé complet voir le rapport de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées n° 406 (1990-1991)

• **Second volet : le renforcement de la coopération en matière de sécurité**

Cette coopération est envisagée sous cinq formes :

- **la coopération policière** qui doit notamment se traduire par l'exercice, sous certaines conditions, d'un droit d'observation et de poursuite d'un pays à l'autre, par la création d'un réseau de communication transfrontalière, par le détachement de fonctionnaires de liaison ;
- **la coopération judiciaire** notamment en matière d'entraide judiciaire pénale, d'extradition et de transmission de l'exécution des jugements répressifs ;
- **la mise en oeuvre d'un réseau informatisé d'échange d'informations** (le système d'information Schengen) ;
- l'amorce timide et incomplète d'une politique commune de lutte contre les stupéfiants ;
- l'harmonisation des réglementations sur les armes à feu et les munitions.

2. Les conditions d'adhésion à la convention de Schengen

"Laboratoire" pour la libre-circulation des personnes, la convention de Schengen est ouverte sous certaines conditions à *"tout Etat membre des Communautés européennes"* (art. 140, al. 1).

En vertu de son article 140, alinéa 2, **chaque adhésion doit ainsi faire l'objet d'un accord entre l'Etat candidat et chacun des Etats déjà parties à la convention.**

Quatre Etats ont fait part de leur volonté de rejoindre "l'espace Schengen" : l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce.

Dès avant la signature de la convention de Schengen, l'Italie souhaitait y adhérer. Un accord fut signé à cet effet à Paris, le 27 novembre 1990. Sa ratification fut autorisée par l'Assemblée nationale le 3 juin 1991 et par le Sénat le 27 juin 1991.

Cet accord, dont la ratification a été autorisée par les Parlements de tous les États parties à la convention de Schengen, n'est cependant pas encore entré en vigueur dans la mesure où l'Italie n'a pas à ce jour procédé au dépôt de ses instruments de ratification.

L'Espagne et le Portugal ont engagé avec le groupe Schengen des négociations qui ont abouti à la conclusion des deux accords qui sont aujourd'hui soumis à notre Assemblée.

Les adhésions de l'Espagne et du Portugal sont subordonnées à la ratification de ces accords par chaque État de l'espace Schengen. A cet égard, on notera que cette ratification a déjà eu lieu.

- en Allemagne ;
- en Belgique ;
- au Luxembourg ;
- aux Pays-Bas ;
- en Espagne.

La Grèce, quant à elle, a signé un accord d'adhésion à la convention le 6 novembre 1992.

3. Les négociations avec l'Espagne et le Portugal

L'Espagne et le Portugal ont rapidement manifesté leur intérêt pour la convention de Schengen. On relèvera d'ailleurs que l'Espagne avait déjà avancé, lorsqu'elle assurait la présidence de la

Communauté, plusieurs propositions visant à l'abolition des contrôles aux frontières intracommunautaires.

Les négociations avec les deux pays se sont déroulées suivant le même schéma.

a) Les négociations avec l'Espagne

Le ministre espagnol des affaires étrangères, dans une lettre du 4 octobre 1990, a demandé à la présidence du Groupe Schengen, alors assurée par la France, à bénéficier du statut d'observateur dans la perspective d'une éventuelle adhésion. Le 19 novembre 1990, la présidence acceptait cette demande ce qui permit à l'Espagne de participer à la réunion ministérielle des Etats Schengen, le 27 novembre 1990 à Paris.

Les négociations d'adhésion s'engagèrent alors et aboutirent au cours du premier semestre 1991, sous l'impulsion de la présidence allemande.

Chaque groupe de travail du Groupe central Schengen (groupe I : police et sécurité, groupe II : circulation des personnes, groupe III : transports, groupe IV : douane et circulation des marchandises) a adressé à la délégation espagnole un questionnaire sur les sujets relevant de sa compétence.

Le 18 mars 1991, les groupes I et II ont procédé à un examen des réponses fournies par l'Espagne dans leurs domaines. A la demande des délégations présentes, l'Espagne a dû fournir un complément d'information sur l'obligation de visa imposée aux ressortissants turcs ainsi qu'un projet de texte sur les contrôles entre Ceuta et Melilla d'une part, et le continent d'autre part.

De leur côté, les groupes III et IV s'étaient réunis le 4 mars 1991. L'Espagne avait alors fait savoir que l'application de l'article 121-1 de la convention de Schengen relatif à l'abandon des contrôles

des certificats phytosanitaires pour certains produits (palmiers et fruits de citrus) lui serait difficile. Aussi a-t-il été convenu qu'une dérogation à l'allègement des contrôles phytosanitaires pourrait être acceptée à la condition qu'un examen des risques de contamination des productions espagnoles par des organismes nuisibles portés par des produits importés en Espagne soit effectué.

Cet examen a eu lieu en mars 1992. Compte tenu de ses conclusions, l'Espagne a estimé que les fruits de citrus pourraient circuler sans certificats phytosanitaires pour autant qu'ils soient dépourvus de feuilles et de pédoncules, la transmission d'organismes nuisibles ne s'effectuant pas par les fruits.

Auparavant, le Groupe central Schengen "*ayant considéré comme satisfaisants les engagements pris par l'Espagne dans son accord d'adhésion et ses annexes ainsi que les réponses fournies par ce pays aux questions qui lui avaient été adressées*" a donné son approbation de principe à l'adhésion de l'Espagne à la convention le **17 avril 1991**.

L'accord d'adhésion une fois élaboré put être signé le 25 juin 1991 à Bonn, lors de la réunion des ministres Schengen.

b) Les négociations avec le Portugal

Le ministre portugais des Affaires étrangères a sollicité la présidence du Groupe Schengen, assurée par la France, pour adhérer à la convention de Schengen, le 19 novembre 1990.

La présidence a proposé le 23 novembre 1990 qu'une délégation portugaise assiste en qualité d'observateur à la réunion ministérielle Schengen du 27 novembre 1990 à Paris.

A compter du 1er janvier 1991, les négociations ont pu être engagées pour aboutir au cours du premier semestre 1991, ici encore, sous l'impulsion de la présidence allemande.

Les travaux ont consisté à vérifier les conditions dans lesquelles le Portugal serait à même d'appliquer les stipulations de la convention.

Les 21 et 22 janvier 1991, la présidence allemande a fait une visite de travail à Lisbonne, avec l'aide du secrétariat général Schengen, en vue de fournir au Portugal des informations relatives à l'organisation Schengen, aux méthodes de travail et aux questions spécifiques ayant trait à l'adhésion.

Chaque groupe de travail, groupe I : police et sécurité, groupe II : circulation des personnes, groupe III : transports, groupe IV douanes et circulation des marchandises, a ainsi adressé au début du mois de janvier à la délégation portugaise un questionnaire sur les sujets de sa compétence.

Le 18 mars 1991 a eu lieu une réunion mixte des groupes I et II avec les autorités portugaises consacrée à l'examen des réponses données par ce pays.

Le Portugal a dû fournir des compléments d'information dans certains domaines et le groupe I a tenu une nouvelle réunion.

Le 4 mars 1991 a eu lieu une réunion mixte des groupes III et IV pour étudier les réponses fournies par le Portugal aux questions formulées en janvier. Elle n'a pas révélé de difficultés particulières sauf, comme pour l'Espagne, en matière phytosanitaire (1).

Par ailleurs, certaines délégations, française et néerlandaise en particulier, ont adressé des questions précises au

(1). cf. supra pp. 10-11

Portugal sur plusieurs sujets : droit d'asile, visas, contrôles frontaliers aux points de passage maritimes, extradition, protection des données informatisées.

Le groupe central Schengen a examiné le cas du Portugal le 17 avril 1991. Il a considéré comme satisfaisants d'une part, les réponses fournies par le Portugal et d'autre part, les engagements pris par ce pays dans son projet d'acte d'adhésion et a donné son accord de principe à la signature de l'accord d'adhésion. Comme pour l'Espagne cette signature a eu lieu lors de la réunion des ministres Schengen du 25 juin 1991.

Outre les questions phytosanitaires précitées, plusieurs points ont fait l'objet de difficultés lors des négociations :

- En matière de **coopération judiciaire**, ces difficultés ont tenu au fait que le Portugal refuse l'extradition et l'entraide judiciaire pénale pour les criminels susceptibles d'être soumis, dans un autre pays, à une peine perpétuelle. A la demande -très ferme- des Etats du groupe Schengen, le Portugal a accepté de faire prévaloir la convention de Schengen sur la législation interne (1).

- S'agissant du **cas spécifique des ressortissants brésiliens**, les différentes parties se sont efforcées d'assurer la cohérence entre les exigences de la convention de Schengen et l'accord luso-brésilien de suppression de visa. Le Portugal s'est ainsi engagé à réadmettre les citoyens brésiliens qui, entrés par le Portugal, seraient trouvés en situation irrégulière dans d'autres pays de l'espace Schengen (2).

- Le Portugal a, dans un premier temps, marqué une nette réticence à signer des **accords de réadmission**, excepté le cas des ressortissants brésiliens. Cependant à la demande pressante de la France, le Portugal a accepté de conclure un accord de réadmission avec notre pays.

(1). cf. infra pp.19

(2). cf. infra pp. 19-20 et 37

*

* *

Deux éléments sont à noter. En premier lieu, le "contrôle", effectué lors de la phase de négociation sur la capacité pour l'Espagne et le Portugal d'appliquer concrètement la convention de Schengen a été relativement léger. Les négociateurs du Groupe Schengen ont eu une démarche essentiellement **diplomatique**, en procédant par l'envoi de questionnaires et en effectuant une réunion d'**information** à Madrid et à Lisbonne. En revanche, la signature des accords d'adhésion n'a pas été précédée d'investigations sur les **conditions concrètes** d'entrée de l'Espagne et du Portugal dans le groupe Schengen. Ce n'est qu'après la conclusion de ces accords que la commission d'évaluation des contrôles aux frontières extérieures, créée le 6 novembre 1992 par les ministres du groupe Schengen, s'est rendue dans les pays concernés : du 16 au 18 février 1993 en Espagne et du 20 au 21 avril 1993 au Portugal.

En second lieu, le Parlement n'a été que très peu informé sur les négociations relatives aux deux accords d'adhésion.

II - LES ACCORDS D'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL À LA CONVENTION DE SCHENGEN

A - L'ACCORD D'ADHÉSION DE L'ESPAGNE

1. L'adhésion de l'Espagne à la convention de Schengen

Par l'article 1er de l'accord, l'Espagne adhère à la convention de Schengen.

L'Espagne souscrit par ailleurs aux textes suivants, tous annexés à la convention :

- l'acte final ;
- le procès-verbal ;
- la déclaration commune des ministres et secrétaires d'Etat ;
- les déclarations communes.

2. Désignation des autorités espagnoles compétentes pour l'application des stipulations de la convention de Schengen relatives à la coopération en matière de sécurité

Les articles 2 et 3 procèdent à la désignation des autorités espagnoles autorisées à user des **droits d'observation et de poursuite transfrontalière** ouverts par la convention de Schengen (en ses articles 40 et 41).

Il s'agira :

- des fonctionnaires du Corps national de la police ;
- des membres de la Garde civile ;
- les fonctionnaires de l'administration des douanes en ce qui concerne le trafic illicite de stupéfiants, le trafic d'armes et d'explosifs, le transport illicite de déchets toxiques et nuisibles et sous réserve de la conclusion d'un accord bilatéral fixant les modalités d'intervention de ces fonctionnaires. Des accords bilatéraux ont été signés à cet effet avec le Portugal et la France.

3. Définition des modalités d'exercice de la poursuite transfrontalière

Conformément à l'article 41.9 de la convention de Schengen, la France et l'Espagne ont arrêté, par déclarations unilatérales, les conditions d'exercice du droit de poursuite sur leurs territoires respectifs.

Aux termes de ces déclarations, les poursuites ne pourront être exercées que dans un rayon de dix kilomètres de part et d'autre de la frontière.

Cette limitation a suscité quelques mécontentements de la part des autorités espagnoles très intéressées par le droit de poursuite compte tenu du problème basque. On rappellera que la poursuite pourra s'exercer sans limitation dans le temps ni dans l'espace avec la Belgique et l'Allemagne mais sera aussi circonscrite à un rayon de dix kilomètres de part et d'autre de la frontière avec le Luxembourg et l'Italie.

Par ailleurs, les agents espagnols ne disposeront pas du pouvoir d'interpellation en France et réciproquement.

4. La situation des villes de Ceuta et Melilla

Les villes de Ceuta et Melilla, toutes deux enclavées en territoire marocain, sont sous la souveraineté espagnole. Leurs habitants sont citoyens espagnols. Ils ont, de ce fait, libre accès au territoire métropolitain de l'Espagne et bénéficient de la liberté de circulation au sein de la Communauté européenne.

Cependant, afin de favoriser l'insertion des deux villes dans leur environnement marocain, un régime spécial de circulation des biens et des personnes a été institué entre elles et le Maroc.

S'agissant de la libre circulation des **personnes**, les ressortissants des provinces marocaines voisines, c'est-à-dire Nador pour Melilla et Tétouan pour Ceuta, bénéficient d'un **régime de libre accès, par exemption de visas** aux deux cités espagnoles. **Toutefois, ce régime ne s'étend pas à l'Espagne métropolitaine.** La déclaration annexée à l'accord confirme en son point b) l'ensemble de ce régime. Par ailleurs, les ressortissants marocains ne résidant pas dans les provinces de Tétouan ou de Nador continueront à être soumis à un régime d'exigence de visa (point c) de la déclaration annexée à l'accord).

En outre, l'Espagne s'engage à maintenir des contrôles (contrôles d'identité et des documents) sur :

- les liaisons maritimes et aériennes en provenance de Ceuta et Melilla et à destination du territoire espagnol ;
- les vols intérieurs et les liaisons régulières par transbordeur en provenance de l'une des deux villes et à destination d'un autre Etat partie à la convention (point e) de la déclaration).

S'agissant des **marchandises**, le protocole n° 2 à l'acte d'adhésion de l'Espagne à la Communauté européenne concernant les îles Canaries, Ceuta et Melilla a exclu les villes de Ceuta et Melilla du territoire douanier de la Communauté. Le point a) de la déclaration annexée à l'accord réaffirme la validité de ce régime particulier.

B - L'ACCORD D'ADHESION DU PORTUGAL

1. L'adhésion du Portugal à la convention de Schengen

Par l'article 1er de l'accord, le Portugal adhère à la convention de Schengen.

Le Portugal souscrit par ailleurs aux textes suivants tous annexés à la convention :

- l'acte final ;
- le procès-verbal ;
- la déclaration commune des ministres et secrétaires d'Etat ;
- les déclarations communes.

2. Désignation des autorités portugaises compétentes pour l'application des stipulations de la convention de Schengen relatives à la coopération en matière de sécurité

Les autorités portugaises habilitées à user des droits d'observation et de poursuite transfrontalière seront (articles 2 et 3) :

- les membres de la police judiciaire ;

- les agents des douanes "*en tant qu'agents auxiliaires du ministère public*", en ce qui concerne le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ; le trafic d'armes et d'explosifs et le transport illicite de déchets et toxiques, sous réserve de la conclusion d'un accord bilatéral fixant les modalités d'intervention de ces fonctionnaires.

On relèvera que :

- ni les fonctionnaires du service des étrangers et des frontières, équivalent de notre police de l'air et des frontières, ni les agents de la garde nationale républicaine, comparable à notre gendarmerie, ni les militaires de la garde fiscale, force d'exécution des douanes, ne sont visés par l'accord.

- l'expression "*agents des douanes en tant qu'agents auxiliaires du ministère public*" vise les agents des douanes portugais auxquels le ministère public a demandé assistance dans le cadre d'enquêtes et dans des domaines précis définis par la loi.

- le Portugal et l'Espagne ont conclu un accord bilatéral relatif aux modalités d'intervention des agents des douanes.

3. Définition des modalités d'exercice de la poursuite transfrontalière

Conformément à l'article 41.9 de la Convention de Schengen, le Portugal et l'Espagne ont arrêté par déclarations

unilatérales, les conditions d'exercice du droit de poursuite de part et d'autre de leurs frontières communes.

Aux termes de ces déclarations, les poursuites pourront s'exercer dans un rayon de cinquante kilomètres de part et d'autre de la frontière hispano-portugaise, les agents des deux pays ne disposant pas du droit d'interpellation.

4. L'interprétation par les Parties de la convention européenne d'extradition et des stipulations de la convention de Schengen relatives à l'entraide judiciaire pénale

Votre rapporteur a déjà signalé les réticences du Portugal à accorder l'extradition ou à accepter de fournir une entraide judiciaire pénale lorsque les infractions, objet de la demande, sont punies dans l'Etat requérant d'une peine perpétuelle.

En définitive, le Portugal a accepté :

- d'accorder l'extradition même pour les infractions punies d'une peine perpétuelle dès lors que "*l'Etat requérant assure de promouvoir, selon sa législation et sa pratique en matière d'exécution des peines, les mesures d'aménagement dont pourrait bénéficier la personne réclamée*"(article 5).

- l'entraide judiciaire pénale prévue par la convention de Schengen dans tous les cas.

5. Le cas particulier des ressortissants brésiliens

Un accord de suppression de l'obligation de visa a été conclu le 9 août 1960 entre le Brésil et le Portugal. Aux termes de ce texte, les citoyens brésiliens peuvent entrer sur le territoire portugais pour un séjour inférieur à 6 mois sans visa.

Lorsque la convention de Schengen sera mise en vigueur pour le Portugal, les contrôles aux frontières entre ce pays et les autres Etats Schengen seront levés. Dès lors se pose le problème des possibilités d'entrée clandestine de ressortissants brésiliens démunis de visa dans ces Etats.

Pour résoudre cette difficulté, l'accord d'adhésion comprend une déclaration de la République portugaise ainsi libellée : *"Le Gouvernement de la république portugaise s'engage à réadmettre sur son territoire les ressortissants brésiliens qui, étant entrés sur le territoire des Parties contractantes par le Portugal sous le couvert de l'accord de suppression de visa entre le Portugal et le Brésil, sont trouvés sur le territoire des Parties contractantes au-delà de la durée visée à l'article 20, paragraphe 1, de la Convention de 1990"*.

Cet engagement qui s'est traduit par la conclusion d'un accord de réadmission entre la France et le Portugal est un élément positif. Cependant, l'application des accords d'admission se heurte à une difficulté : l'impossibilité d'apporter la preuve du lieu d'entrée des immigrants dès lors que ceux-ci ont fait disparaître leurs documents de voyages.

C - LES CONDITIONS D'ENTRÉE ET DE MISE EN VIGUEUR DES ACCORDS

Comme pour la convention de Schengen, il y a lieu de distinguer *l'entrée* de la *mise en vigueur* de l'accord.

1. Les conditions d'entrée en vigueur

Elles sont fixées par les articles 5 de l'accord avec l'Espagne et 7 de l'accord avec le Portugal.

L'entrée en vigueur interviendra le premier jour du deuxième mois qui suit le dépôt de leurs instruments de ratification

par les Etats signataires, c'est-à-dire la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, les Pays-Bas.

Cependant deux "verrous" s'ajoutent à cette condition générale.

En premier lieu, les accords d'adhésion ne peuvent entrer en vigueur avant l'entrée en vigueur de la convention de Schengen elle-même. Ce verrou a été levé puisque la convention est juridiquement entrée en vigueur le 1er septembre 1993.

En second lieu, et à l'égard de l'Italie, les accords ne pourront entrer en vigueur avant leur entrée en vigueur entre les autres signataires.

Une fois "entré en vigueur", l'accord devra encore être "mis en vigueur" pour trouver à s'appliquer.

2. Les conditions de mise en vigueur

Elles sont établies par les déclarations communes n° 1 annexées aux deux accords.

Elles sont comparables aux conditions de mise en vigueur de la convention de Schengen elle-même.

Ainsi, les accords d'adhésion seront **mis en vigueur** entre la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas d'une part, et respectivement l'Espagne ou le Portugal d'autre part lorsque :

1°) Les conditions préalables à l'application de ladite convention seront remplies dans les six Etats ;

2°) Les contrôles aux frontières extérieures des six Etats seront effectifs.

Les différents gouvernements du groupe Schengen auront à vérifier si ces deux séries de conditions sont effectivement remplies.

L'entrée en vigueur des accords d'adhésion ne signifiera pas, ipso facto, leur mise en vigueur c'est-à-dire en clair leur application. Cette décision de mise en vigueur relèvera du comité exécutif du groupe Schengen.

C'est donc au sein du Comité exécutif Schengen que le Gouvernement aura à examiner concrètement la situation de l'Espagne et du Portugal dans les domaines relevant de la convention de Schengen et à apprécier si ces pays satisfont aux conditions posées par les accords d'adhésion qui nous sont aujourd'hui soumis.

En d'autres termes, et en raison même de la rédaction de ces accords, l'autorisation parlementaire qui est sollicitée prend une signification différente de celle qui est habituellement demandée à propos de traités et conventions. Une fois donnée, contrairement au cas général, elle n'impliquera pas nécessairement, après la formalité du dépôt des instruments de ratification, la mise en vigueur des accords. Celle-ci demeurera de la responsabilité exclusive du Gouvernement au sein du comité exécutif Schengen.

Ainsi, le sens de l'autorisation du Parlement, en ce cas précis, est non pas de permettre l'application des accords une fois les instruments de ratification déposés par tous les Etats signataires, mais de confier au Gouvernement le soin d'apprécier si les conditions de mise en vigueur des accords d'adhésion sont ou non remplies.

Ces précisions apportées, votre rapporteur présentera succinctement la situation actuelle de l'Espagne et du Portugal dans les principaux domaines touchés par la Convention de Schengen. C'est en effet à partir de cette situation que le Gouvernement déterminera sa position à l'égard de la mise en vigueur des accords.

III - LA SITUATION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL DANS CERTAINS DOMAINES RELEVANT DE LA CONVENTION DE SCHENGEN

Lors de leur réunion du 19 juin 1992 à Luxembourg, les ministres du groupe Schengen ont retenu sept conditions préalables à la mise en vigueur de la Convention :

- contrôles aux frontières extérieures et manuel commun ;
- modalités de délivrance du visa uniforme et instruction consulaire commune ;
- traitement des demandes d'asile ;
- réalisation du Système d'Information Schengen (SIS) ;
- respect des dispositions de la convention de Schengen relatives aux stupéfiants ;
- respect des dispositions légales en matière de protection des données à caractère personnel ;
- régime de la circulation des personnes dans les aéroports.

Votre rapporteur présentera donc de façon synthétique l'état d'avancement des principaux de ces dossiers dans chacun des deux nouveaux Etats adhérents en évoquant successivement les contrôles aux frontières extérieures, les politiques d'immigration et d'asile des deux pays, la réalisation du système d'information Schengen, la lutte contre le trafic de stupéfiants. Il s'appuiera pour ce faire notamment sur les excellents travaux de la commission de contrôle puis de la mission d'information du Sénat présidées par M. Paul Masson et en particulier sur les résultats de deux visites effectuées en Espagne et au Portugal(1). Il tient à cette occasion à

(1) Voir les rapports Sénat n° 167 (1991-1992), Tome II , pp. 157-182 et n° 384 (1992-1993), Tome II, pp. 95-106

rendre hommage à M. Paul Masson qui a conduit ces travaux avec beaucoup de rigueur, de lucidité et de jugement.

A - L'ESPAGNE

1. Les contrôles aux frontières extérieures : un effort considérable pour un défi majeur

a) Les frontières extérieures terrestres et maritimes

L'Espagne, par sa position géographique, qui la met en contact avec le continent africain, et par la longueur de ses frontières, constitue un point potentiel d'immigration très important.

Au demeurant, l'Espagne a dû faire face en 1991 et 1992 à un afflux d'immigrés clandestins en provenance d'Afrique du Nord et principalement du Maroc. Ainsi en 1991, sur 35 000 étrangers dont l'entrée sur le territoire espagnol a été refusée, près de 25 000 ont été refoulés à partir des ports du Sud. La même année, plus de 800 arrestations d'immigrés clandestins ont eu lieu sur les plages des côtes méditerranéennes contre 263 en 1990. En 1992, 1 873 personnes ont été expulsées du territoire espagnol pour séjour irrégulier dont 1 150 à la suite d'une interpellation sur les plages des environs d'Algésiras. **Pour les premiers mois de 1993, le nombre de ce type d'interpellations a connu une sensible réduction. Il semble que l'afflux d'immigrés clandestins sur les plages espagnoles ait cessé.**

De fait, le gouvernement espagnol a engagé une politique de grande ampleur visant à renforcer considérablement les contrôles aux frontières extérieures et les moyens de refouler les immigrés clandestins.

Ainsi, une Garde civile de la mer a-t-elle été créée, qui est composée d'une quinzaine de patrouilleurs dont environ la moitié sont déployés sur le secteur de la côte sud. Ses navires, bien que relativement lents, sont très dissuasifs à l'égard des "pateras" (1) marocains ou des bateaux de pêche espagnols pratiquant le transport d'immigrants clandestins. L'atout essentiel de la garde civile réside dans la coordination efficace avec les unités terrestres qui peuvent procéder aux interpellations au moment du débarquement.

En outre, le service de surveillance douanière apporte un appui notable à la lutte contre l'immigration clandestine, même si son objectif prioritaire demeure la lutte contre le trafic de stupéfiants.

Un hélicoptère de ce service assure ainsi en permanence la surveillance de la zone du détroit de Gibraltar tandis qu'un second appareil est prépositionné à Jerez pour servir, le cas échéant, de renfort. Deux avions assurent des patrouilles maritimes. En outre, une vedette rapide et un patrouilleur assurent une présence constante sur la zone la plus sensible du détroit. Enfin, une coopération avec la marine marchande permet aux autorités espagnoles de disposer des moyens de détection radar de cette dernière dans la zone considérée.

On notera en outre que les effectifs des différents services de surveillance des frontières ont été renforcés depuis juin 1993 :

- 56 agents supplémentaires pour les frontières terrestres ;
- 296 agents supplémentaires pour les frontières maritimes ;
- 450 agents supplémentaires pour les frontières aériennes, c'est-à-dire les aéroports accueillant des vols internationaux.

(1) barques plates en bois

b) L'aménagement des infrastructures aéroportuaires

S'agissant des frontières aériennes, la convention de Schengen, en son article 4, pose le principe :

- d'un contrôle des passagers -et de leurs bagages à main- en provenance d'un pays tiers à leur arrivée dans l'espace Schengen ;

- d'un contrôle des passagers et de leurs bagages à main à destination de pays tiers à leur départ de l'espace Schengen.

Ce principe a pour conséquence concrète d'impliquer dans les aéroports des Etats Schengen, aux départs comme aux arrivées, une distinction entre les passagers en provenance ou à destination de l'Espace Schengen et à destination ou provenant d'un Etat tiers et les autres passagers.

Les autorités espagnoles ont ainsi engagé des travaux visant à séparer les flux de passagers dans les aéroports internationaux. Ces aménagements sont achevés dans ces aéroports à l'exception de ceux de Madrid Badajoz , Barcelone et Tenerife sud.

● **Madrid Badajoz** : Les travaux de séparation ont été décidés. Ils n'ont cependant, à ce jour, pas encore réellement débuté. A l'heure actuelle, les passagers provenant de l'espace Schengen disposent d'un fléchage leur permettant d'éviter le contrôle des douanes espagnoles.

● **Barcelone** : Les terminaux spéciaux destinés à accueillir les vols de l'espace Schengen devaient être achevés d'ici au 1er décembre 1993. L'aéroport de Barcelone comptera alors trois terminaux distincts : le terminal Madrid, le terminal Schengen, le terminal pays tiers.

● **Tenerife sud** : Les travaux de délimitation des couloirs destinés à l'espace Schengen et aux vols des pays tiers sont commencés et devraient être terminés pour le 1er décembre 1993.

Cependant, la compagnie espagnole Iberia a souhaité réouvrir au trafic international l'aéroport nord de "Los Rodeos" au 1er septembre 1993. En conséquence, il paraît improbable que le réaménagement des deux aéroports, Reina Sofia et Los Rodeos, puisse être achevé d'ici la fin de l'année.

2. La politique d'immigration et la réforme du droit d'asile

L'Espagne est confrontée à l'afflux de gros groupes principaux d'immigrants en provenance :

- des pays ibéro-américains ;
- des pays africains et en particulier du Maroc mais aussi des pays lusophones via le Portugal, ainsi que du Nigéria, du Sénégal, du Tchad, de la Sierra Leone, du Mali, de l'Afrique du Sud, du Libéria ;
- des pays d'Asie et surtout de Chine.

Pour faire face à cette situation, les autorités espagnoles ont pris un certain nombre de mesures outre le renforcement des contrôles aux frontières extérieures.

● **Le rétablissement de l'exigence de visas pour les ressortissants de plusieurs pays** : Marocains, Algériens et Tunisiens depuis le 15 mai 1991, Péruviens depuis le 15 juillet 1991, ressortissants de la République dominicains depuis le 1er juin 1993.

● **La conclusion d'accords de réadmission** avec le Maroc en décembre 1991, le Portugal en février 1993 et l'adhésion à l'accord multilatéral Schengen-Pologne en novembre 1992.

On notera cependant que l'efficacité des accords de réadmission est relativement limitée. Ainsi, dans le cadre de l'accord hispano-marocain, 682 demandes de réadmission ont été présentées par les autorités espagnoles au Maroc entre février 1992 et février 1993. 581 ont été rejetées au motif que l'Espagne se trouvait dans

l'impossibilité d'apporter la preuve que les intéressés provenaient du Maroc. Pour la période comprise entre la fin mars et la fin septembre 1993, les résultats sont les suivants : 149 demandes de réadmission, 129 refus, une demande acceptée, 19 en cours d'examen.

● **La lutte contre le travail clandestin** : aggravation des peines pour trafic illégal de main-d'oeuvre, augmentation du nombre des contrôles de l'inspection du travail.

● **La réforme du droit d'asile** : Le problème du droit d'asile, ou plus exactement de son détournement, n'est pas aussi aigu en Espagne que dans d'autres pays de l'Espace. Il a cependant pris depuis quelques années une ampleur croissante. Alors que seules 2 500 demandes d'asile avaient été déposées en 1987, elles ont été plus de 11 000 en 1992.

Les autorités espagnoles estiment elles-mêmes que le droit d'asile serait à l'origine d'une part non négligeable de l'immigration clandestine.

Pour faire face aux détournements de ce droit, le Gouvernement espagnol a envisagé tout une série de mesures, comme votre rapporteur l'avait déjà signalé dans un précédent rapport (1) :

- l'intégration dans la réglementation des normes fixées par l'accord de Dublin du 15 juin 1991 relatif à la détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile présentées dans l'Etat membre de la Communauté ;

- l'accélération de l'instruction des dossiers par la création d'un organe spécialisé ;

- la possibilité de refoulement aux frontières pour les demandes manifestement infondées avec rétention possible en transit sous le contrôle de représentants du Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés ;

(1). Voir rapport Sénat n° 384 (1992-1993), tome II.

- l'institution d'un système d'assignation à résidence pour les demandeurs d'asile jusqu'au prononcé de la décision les concernant.

Le gouvernement a ainsi présenté un projet de loi aux Cortès. Cependant, ce texte est actuellement en cours d'examen par la commission constitutionnelle du congrès des députés. Il pourrait être débattu en séance publique d'ici la fin de l'année avant d'être transmis au Sénat qui disposerait alors de deux mois pour l'examiner.

3. La lutte contre le trafic de drogue

Depuis quelques années, la législation espagnole relative aux stupéfiants a connu d'importantes modifications :

- avec la **loi organique du 24 mars 1988** qui alourdissait certaines peines et instaurait une politique de soins, alternative à la prison pour certains toxicomanes ;

- avec la **loi du 21 février 1992** sur la sécurité des citoyens, dite "loi Corcuera", qui renforce les moyens d'action des services de police ;

- avec la **loi du 23 décembre 1992** sur le trafic des stupéfiants qui vise à lutter contre le "blanchiment".

● **La loi du 24 mars 1988** : Ce texte accroît la durée des peines infligées aux auteurs de trafics tout en établissant une distinction selon la gravité de ces trafics . Il met en place une sorte "d'injonction thérapeutique" pour les usagers-revendeurs non récidivistes condamnés à des peines inférieures à deux ans de prison, sous réserve qu'ils suivent effectivement, et jusqu'à son terme, un traitement.

Enfin, il réprime les activités constitutives de blanchiment par des peines allant de six mois à six ans de prison et d'une amende d'un à cent millions de pesetas.

• La loi du 21 février 1992 a notamment introduit la possibilité pour la garde civile et la police nationale (la douane en disposait déjà) d'effectuer des perquisitions sans mandat judiciaire, en cas de suspicion de flagrant délit. Ces perquisitions peuvent concerner le domicile mais aussi les comptes bancaires.

Cependant, cette loi qui a suscité une vive polémique a été déclarée partiellement inconstitutionnelle par le Tribunal Constitutionnel espagnol le 18 novembre dernier. La disposition censurée est précisément celle qui permettait la perquisition sans mandat judiciaire.

Au demeurant, les effets de cette disposition sur le terrain paraissaient modestes, peut-être du fait de sa genèse difficile.

Ainsi, pour l'essentiel, les interventions des services de sécurité s'étaient poursuivies par le couvert d'une autorisation judiciaire. Cette "autocensure" des services de lutte contre les stupéfiants peut s'expliquer par leur crainte d'une magistrature très pointilleuse comme en témoigne le démantèlement du service antidrogue de la garde civile par le juge Balthazar Garzon. Il n'en reste pas moins que près de 800 perquisitions sans mandat avaient eu lieu depuis l'entrée en vigueur de la loi.

La loi "Corcuera" malgré ses conséquences limitées et son amputation demeure une indication de la volonté des autorités espagnoles de lutter contre le trafic de stupéfiants. Un effort de centralisation et de coordination des actions des différents services compétents a d'ailleurs été engagé sous l'égide de M. Garzon, nommé délégué du Gouvernement contre la drogue ayant rang de secrétaire d'Etat en août 1993.

• La loi organique du 24 décembre 1992 permet de procéder à des "livraisons contrôlées" soit sur autorisation du Parquet, soit de l'initiative même de l'officier de police judiciaire si la situation le justifie. Elle autorise en outre les services de sécurité à effectuer des saisies et à utiliser le bien saisi avant même que la confiscation ne soit prononcée.

4. L'Espagne et le Système d'information Schengen

Le système national espagnol (N. SIS) a passé avec succès avec le système central (C. SIS). Il se trouve ainsi au même niveau que les systèmes nationaux français, belges, luxembourgeois et néerlandais.

On notera par ailleurs que l'Espagne dispose d'une loi relative à la protection des données automatisées à caractère personnel depuis le 1er février 1993 .

B - LE PORTUGAL

1. Le contrôle des frontières extérieures

a) Les frontières terrestres et maritimes

Le Portugal compte 800 kilomètres de côtes et 1 215 kilomètres de frontières terrestres avec l'Espagne.

Eu égard à sa position géographique, sensiblement plus éloignée du continent africain, il est moins touché que son voisin par les phénomènes d'immigration clandestine.

Pour être moins importants, ceux-ci n'en sont pas pour autant négligeables. On estimait ainsi à environ 100-120 000 le nombre d'immigrés clandestins au Portugal. L'immigration peut en outre connaître un sensible développement du fait des liens qui demeurent entre le Portugal et des pays comme le Brésil, l'Angola, Cap-Vert, le Mozambique ou la Guinée-Bissau.

Le Portugal a engagé une profonde réforme de son dispositif de contrôle des frontières extérieures avec le double objectif d'améliorer son efficacité mais aussi de réduire son coût.

Jusqu'en 1992, deux services différents se partageaient la mission de contrôle des frontières extérieures (1) :

- la **Garde fiscale**, qui, forte de 7 800 hommes, assurait le contrôle des personnes et des marchandises aux frontières terrestres et maritimes ;

- le **service des étrangers et des frontières** composé de 800 personnes et chargé des contrôles des personnes aux frontières aériennes.

Au terme de la réforme décidée par le Gouvernement portugais en octobre 1992, le **service des étrangers et des frontières** contrôlera les personnes sur l'ensemble des frontières du Portugal.

Le **service des étrangers et des frontières**, équivalent de notre police de l'air et des frontières (PAF) est un organisme civil qui dépend du ministère de l'administration interne (ministère de l'Intérieur), avec autonomie administrative, chargé *"d'étudier, promouvoir, coordonner et exécuter les actions relatives au transit des personnes aux frontières terrestres, maritimes et aériennes, et de contrôler le séjour et les activités des étrangers sur l'ensemble du territoire"*.

Il compte à présent 800 agents -contre 700 il y a deux ans- se répartissant entre services centraux et délégations locales. Il y a lieu de relever que le service des étrangers et des frontières comprend une direction des réfugiés chargée, à l'instar de l'OFPPRA, en France, d'instruire les dossiers de demandes d'asile.

(1) Il faut y ajouter, pour ce qui concerne la surveillance générale du territoire, la Garde nationale républicaine, la police de sécurité publique, le service des renseignements.

Il est à noter que depuis la mi-91 pour Lisbonne et octobre 1992 pour Madère et les Açores, le contrôle des aéroports (Lisbonne, Porto, Faro, Funchal à Madère et Ponta Delgada aux Açores) relève désormais exclusivement du SEF qui a remplacé progressivement la garde fiscale.

La Garde fiscale -bras séculier du service des douanes et comptant près de 7 000 personnes- qui assurait depuis plus d'un siècle le contrôle de la circulation des personnes et des biens, est supprimée. Elle est remplacée par une Brigade fiscale intégrée au sein de la garde nationale républicaine ("Fiscale" signifie en portugais "de contrôle").

Les raisons de cette réorganisation, pour les autorités portugaises, sont les suivantes :

- adaptation des forces de sécurité à la suite de l'entrée du Portugal dans la Communauté Européenne ;

- Relation de plus en plus forte entre les réseaux de contrebande ou les infractions fiscales et la criminalité générale qui implique de doter les organismes chargés de la répression des premières, des moyens nécessaires pour lutter contre la seconde ;

- l'économie des moyens et l'efficacité de la riposte impliquent de ne pas multiplier les autorités compétentes et les coûts de fonctionnement.

L'ensemble du patrimoine et des matériels de l'ex-Garde fiscale est transféré à la Garde nationale républicaine.

Les personnels de la garde fiscale ont le choix entre :

- l'intégration dans la Garde nationale républicaine au sein de la Brigade fiscale ou en surnuméraires ;

- l'intégration dans le service des étrangers et des frontières (concours interne) ;

- l'intégration dans la police de sécurité publique (705 postes ouverts dont 265 à Lisbonne, 35 à Madère et 230 aux Açores) ;

- l'intégration dans la direction générale des services pénitentiaires (500 postes ouverts dans un cadre parallèle) ;
- le passage à la retraite bonifié d'environ 18 % ;
- ou le paiement d'une indemnisation forfaitaire d'un mois de salaire pour trois ans d'ancienneté.

La Garde nationale républicaine, équivalent de notre Gendarmerie nationale, qui dépend du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur, compte 17 200 agents. Elle devrait être renforcée par les quelque 3 000 membres de la Garde fiscale formant la nouvelle "Brigade fiscale". Elle dispose de 4 500 véhicules, 750 chevaux, 150 chiens policiers ainsi qu'une escadrille d'hélicoptères.

La Brigade fiscale de la Garde nationale républicaine se verra confier la surveillance des côtes portugaises dans son aspect douanier, c'est-à-dire : répression des infractions à la législation douanière sur les marchandises, contrôles des navires dans les eaux territoriales, contrôle des avions dans les aéroports, enquêtes douanières, surveillance des zones douanières dans les ports et aéroports .

On remarquera qu'à l'issue de cette réforme la garde fiscale aura perdu 4 000 de ses hommes. On notera par ailleurs que pour accomplir ses nouvelles missions, le service des étrangers et des frontières devra être renforcé (ses effectifs ne sont actuellement que de 800 fonctionnaires).

b) Les aéroports

Les frontières aériennes sont réputées sensibles. En effet de nombreux vols assurent la liaison entre le Portugal et ses anciennes colonies, notamment le Brésil et le Cap-Vert.

De fait, sur 3 950 refus d'entrée sur le territoire portugais opposés en 1992, 2 320 l'ont été aux frontières aériennes contre 324 aux frontières maritimes et 1 306 aux frontières terrestres.

Cependant, l'aménagement des aéroports internationaux ne devrait pas, selon les autorités portugaises, susciter de difficultés. Il devrait être achevé au 1er décembre 1993.

2. La politique d'immigration et d'asile

a) La politique d'immigration

Le Portugal, bien que sensiblement moins touché que d'autre pays de l'espace Schengen par l'accroissement des flux migratoires, a décidé de revoir l'ensemble de sa politique en matière d'immigration ou de droit d'asile.

A l'heure actuelle la population étrangère au Portugal est estimée à environ 200 000 personnes, dont plus de 40 % seraient en situation irrégulière. Les étrangers légalement établis au Portugal représentent environ 125 000 personnes qui se répartissent comme suit :

● **Afrique** : environ 49 000 personnes dont :

- Cap-Vert : 30 878 ;
- Angola : 6 362 ;
- Guinée-Bissau : 5 579 ;
- Mozambique : 3 535 ;
- Saint-Thomas et Prince : 2 467.

● **Continent américain** : environ 28 000 personnes dont :

- Brésil : 13 689 ;
- Etats-Unis : 6 935 ;

- Vénézuéla : 5 145 ;
- Canada : 2 058.
- **Europe** : environ 33 000 personnes dont :
 - Grande-Bretagne : 9 158 ;
 - Espagne : 7 703 ;
 - Allemagne : 5 370 ;
 - France : 3 625 ;
 - Pays-Bas : 1 996 ;
 - Italie : 1 328 ;
 - Belgique : 1 104 .

Près de la moitié de la population légalement immigrée (56 000 personnes) réside dans la capitale ou sa banlieue. D'autres centres urbains constituent également des foyers d'accueil : 10 000 immigrés environ vivent à Faro ainsi qu'à Sétubal et plus de 6 000 à Porto.

Le Parlement portugais a autorisé le Gouvernement à légiférer par décrets-loi en vue de :

- transposer en droit interne les directives communautaires relatives aux conditions d'entrée et de séjour au Portugal des ressortissants communautaires ;

- améliorer le régime de délivrance des visas ;

- clarifier les critères d'octroi du permis de séjour ;

- modifier le régime d'expulsion par décision judiciaire et créer un dispositif d'expulsion administrative ;

- créer juridiquement les crimes de "violation d'ordre d'expulsion", "d'aide et de complicité d'aide à l'immigration clandestine" et prévoir les peines correspondantes ;

- définir les conditions de régularisation des étrangers non ressortissants d'un Etat membre de la Communauté en situation irrégulière au Portugal.

Deux décrets-loi ont été pris en application de cette loi. Le premier fixe les règles d'entrée et de séjour au Portugal des ressortissants communautaires. Le second renforce les modalités de contrôle des étrangers en situation irrégulière et vise à mettre en conformité la législation portugaise relative à la délivrance de visas et à l'octroi de l'autorisation de résidence avec les traités internationaux.

Le Portugal a en outre signé des accords de réadmission avec la France puis avec l'Espagne. Il envisage d'adhérer à l'accord multilatéral de réadmission avec la Pologne. Il convient toutefois de relever qu'à la demande du Portugal, les accords de réadmission avec l'Espagne et la France ne s'appliqueront qu'une fois la convention de Schengen entrée en vigueur entre les parties.

Enfin votre rapporteur rappellera que, dans le texte même de son accord d'adhésion, le Portugal s'est engagé à *"réadmettre sur son territoire les ressortissants brésiliens qui, étant entrés sur le territoire des Parties contractantes par le Portugal sous le couvert de l'Accord de suppression de visa entre le Portugal et le Brésil, sont trouvés sur le territoire des Parties contractantes au-delà de la durée visée à l'article 20, paragraphe 1, de la Convention de 1990"*, c'est-à-dire trois mois.

On notera que l'application de cet engagement se heurtera vraisemblablement au même obstacle que celle des accords de réadmission, à savoir la difficulté d'établir la preuve de l'entrée sur le territoire portugais de clandestins (1).

(1). Voir supra pp. 20, 27 et 28.

b) *La modification de la législation relative au droit d'asile*

Après de longues discussions et en dépit de l'opposition du Président de la République (1), le Portugal a modifié sa législation sur le droit d'asile :

Au terme de cette réforme

- le statut de réfugié ne sera plus octroyé pour des raisons humanitaires. A sa place pourra être accordé, sur décision du ministre de l'intérieur, un permis de résidence d'une durée de cinq ans renouvelable.

- les propositions sur les demandes d'asile relèveront désormais d'un commissaire national pour les réfugiés et non plus d'une "commission consultative pour les réfugiés". Le représentant du Haut Commissaire aux Réfugiés des Nations Unies pourrait se prononcer sur les propositions avant décision.

- les délais d'instruction des demandes seront sensiblement réduits comme en témoigne le tableau ci-contre.

- de surcroît, un "processus accéléré" d'instruction est institué. En cas de demande "*manifestement infondée*" ou "*clairement frauduleuse*" ou si le requérant vient d'un "pays sûr" ou encore, en raison de "*sérieux motifs de sécurité publique*", le service des étrangers et des frontières instruit le dossier dans un délai de 24 heures et le transmet au Commissariat national aux réfugiés qui décide soit de suivre la procédure normale, soit de proposer l'expulsion au ministère de l'intérieur.

(1) Le Président de la République a ainsi mis son veto au décret-loi voté par les députés et autorisant le Gouvernement à légiférer en la matière. Il s'est cependant incliné devant le vote de l'Assemblée de la République intervenu le 24 août qui portait sur le texte de la réforme elle-même, et a promulgué la loi le 8 septembre 1993. Voir à ce sujet le Rapport de M. Jacques Myard, Assemblée nationale, n° 749.

L'INSTRUCTION DES DEMANDES D'ASILE AU PORTUGAL

AVANT LA REFORME

1. Entrée sur le territoire portugais :
. délai 60 jours
2. demande d'asile au service des étrangers et des frontières (SEF)
. Instruction SEF : délai 60 jours
3. Commission consultative pour les réfugiés (CCR)
. Avis CCR : 30 jours
4. Ministres de l'intérieur et de la justice
. Décision : 30 jours
5. Si rejet de la demande, possibilité d'appel : délai de 30 jours
6. Tribunal administratif suprême (TAS)
7. Si confirmation du rejet par le tribunal : possibilité de demeurer sur territoire portugais : 60 jours

APRES LA REFORME

1. Entrée sur le territoire portugais :
. délai 8 jours
2. Demande d'asile au SEF
. instruction SEF : délai 30 jours
3. Commissaire national pour les réfugiés (CNR)
. proposition CNR
4. Ministre Intérieur
. Décision 8 jours
5. Si rejet de la demande, possibilité d'appel : délai de 5 jours
6. Tribunal administratif suprême
7. Si confirmation du rejet : possibilité de demeurer sur le territoire portugais durant 30 jours.

3. Le Portugal et le système d'information Schengen

La montée en puissance du système national SIS (N.SIS) n'est pas encore achevée. Ainsi, les tests techniques dont font l'objet les systèmes français, allemand, belge, luxembourgeois, espagnol n'ont pas encore débuté pour le N.SIS portugais. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ils devraient commencer à partir de 1994.

S'agissant du SIRENE, c'est-à-dire de la structure nationale assurant la liaison entre le N.SIS et le C.SIS, les travaux en sont à leur début.

Enfin on relèvera que le Portugal dispose d'une loi relative à la protection des données. Cette loi, publiée le 29 avril 1991, est entrée en vigueur en 1992.

4. La lutte contre le trafic de stupéfiants

Peu touché jusqu'à présent par la drogue, le Portugal est aujourd'hui confronté à un rapide développement de la consommation de stupéfiants (1).

Cette évolution due à la conjugaison, d'une part, de l'expansion économique de la dernière décennie, avec ses conséquences sur les structures sociales traditionnelles, d'autre part à la pression croissante des trafiquants, a conduit à une situation préoccupante. Ainsi, selon les travaux de la mission d'information du Sénat sur la convention de Schengen :

"De 30 000 en 1987, le nombre des toxicomanes est passé à 60 000 en 1991. Lisbonne connaît, selon les informations communiquées à votre délégation, une mort par overdose chaque jour.

(1) Voir le rapport de la mission sénatoriale d'information sur la convention de Schengen n° 384, tome II, pp. 103 à 105.

Les autorités portugaises reconnaissent qu'en ce qui concerne le haschisch et ses dérivés, le Portugal, faible consommateur, est devenu "une plaque tournante" du trafic vers l'Europe. La drogue provient principalement du Maroc et transite par voie maritime puis terrestre. Les quantités saisies en 1992 ont été de 10 tonnes, mais 6,5 tonnes ont déjà été saisies au cours des deux premiers mois de 1993.

Le Portugal est un faible consommateur mais un important point de passage de la cocaïne, en provenance essentiellement d'Amérique du Sud, les zones de production au Brésil et au Venezuela tendant à remplacer celles de Colombie. La police judiciaire a identifié un mode de trafic par transbordement au large des îles portugaises de Madère et des Açores. Les "routes" du trafic de cette drogue évoluent rapidement. Deux tonnes de cocaïne ont été saisies en 1992.

A la différence des deux drogues précédentes, en ce qui concerne l'héroïne, le Portugal est un pays de consommation donc de destination. La drogue provient des Pays-Bas par voie terrestre, transférée le plus souvent par des trafiquants cap-verdiens, la communauté cap-verdienne étant très nombreuse aux Pays-Bas et au Portugal.

Enfin, on relèvera que les services de police ont repéré et détruit deux sites de grande culture du haschisch au Portugal (20 000 à 30 000 plants)."(1)

Pour faire face à cette situation, les autorités portugaises ont revu l'ensemble de leur politique de lutte contre la drogue.

Ainsi, les structures administratives compétentes ont-elles été réformées. Un Haut commissaire de lutte contre la drogue est désormais chargé d'assurer la coordination, la supervision, le suivi et l'évaluation des mesures prises.

(1) idem p. 104.

Le Portugal a en outre adopté une nouvelle législation en la matière avec le décret-loi du 22 janvier 1993. Ce texte sanctionne le trafic et la consommation de drogue. Il offre cependant des possibilités d'exemption de peine dans le cas de consommation personnelle si le toxicomane accepte de suivre un traitement. Enfin, il réprime le "blanchiment" de l'argent de la drogue et permet notamment la saisie des biens acquis grâce à cet argent.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Comme cela a été exposé précédemment, et compte tenu de la distinction entre l'entrée et la mise en vigueur des deux accords, le sens de l'autorisation d'approbation sollicitée du Parlement n'est pas de permettre l'application de ces accords mais de confier au gouvernement le soin d'apprécier si les conditions de leur mise en vigueur sont ou non remplies.

Ces conditions sont-elles à ce jour réunies ? Votre rapporteur incline à penser que c'est assurément le cas pour l'Espagne dont il faut saluer les efforts considérables en la matière. Il avoue avoir moins de certitudes s'agissant du Portugal.

Cette incertitude doit-elle nous arrêter ? Votre rapporteur ne le croit pas. Le Portugal, comme nous l'avons vu, a consenti lui aussi un substantiel effort notamment pour l'aménagement de ses aéroports internationaux ou le renforcement de sa législation relative au droit d'asile, à l'immigration ou au trafic de drogue.

Certes, la pratique peut être différente de la théorie.

Certes, la **volonté politique** affichée par le Portugal peut, sur le terrain, se concrétiser avec quelques difficultés ou retards.

Mais justement, ce qui est aujourd'hui demandé à notre Assemblée ce n'est pas d'autoriser l'application concrète des accords d'adhésion mais bien d'exprimer nous aussi notre **volonté politique** de voir ou non le Portugal et l'Espagne rejoindre le groupe Schengen.

Or notre volonté en la matière, quelle est-elle ? Pouvons-nous accepter de tenir en lisière deux pays que chacun s'accorde à reconnaître comme de « bons élèves » de la classe européenne ? Pouvons-nous imaginer de construire une Europe de la libre circulation en l'amputant de deux Etats latins de notre continent au

moment même où les pays anglo-saxons et nordiques tendent, avec l'Espace économique européen et des perspectives relativement proches d'adhésion à la Communauté, à prendre toujours plus d'importance ? Surtout, la mise en oeuvre d'une politique commune aux Etats Schengen de lutte contre l'immigration clandestine ou le trafic de stupéfiants peut-elle être réellement efficace si elle ne concerne pas l'Espagne et le Portugal ?

A ces questions, votre rapporteur répond par la négative. **L'adhésion de l'Espagne et du Portugal au groupe Schengen est un impératif politique et une exigence d'efficacité.**

Une fois cette volonté politique clairement exprimée, il restera au Gouvernement à examiner, au sein du comité exécutif Schengen, dans quelles conditions assurer son respect sans altérer la sécurité de notre pays.

Et si, par malheur, la situation le requérait après la mise en vigueur des accords, le Gouvernement pourrait -et devrait- appliquer la clause de sauvegarde prévue par l'article 22 de la convention de Schengen, qui permet le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures *"lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent"*.

Sous le bénéfice de ces observations, et en souhaitant que le gouvernement fasse un effort substantiel d'information sur la convention de Schengen afin que ses aspects positifs soient mieux perçus par l'opinion publique, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des deux projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du mercredi 8 décembre 1993.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Philippe de Gaulle** a souhaité connaître l'état des procédures de ratification de la convention de Schengen. **M. Xavier de Villepin, président**, a alors indiqué que la convention avait été approuvée par l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et la France.

La commission a alors conclu à l'adoption des deux projets de loi.