

La convention de Schengen : de l'Etat de droit à l'Etat sécuritaire ?*

Nicholas BUSCH

*Rédacteur de Circular Letter, Fortress Europe, Suède,
membre du Forum civique européen.*

En juin 1990, les gouvernements de la France, de la République fédérale d'Allemagne et des Etats du Benelux ont signé la Convention d'application de l'accord de Schengen (ci-après : *Schengen II*). L'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce y ont adhéré depuis.

Sans participation du Parlement européen ni des différents organes nationaux de représentation populaire, *Schengen II*, dont on peut dire qu'il n'est que la pointe visible de l'iceberg, a posé les jalons de l'avenir de l'Europe.

La présente analyse critique du texte de la Convention est destinée à faciliter la compréhension non seulement de l'esprit des mécanismes de Schengen, mais aussi des activités plus ou moins secrètes d'une multitude de "groupes de travail" ou d'organes comme le groupe *TREVI*, le *SIS*, *EUROPOL*, le *Club de Berne*...

* Un condensé de ce texte datant d'octobre 1992 constituait l'intervention de N. Busch à la journée sur la libre circulation des personnes du 31 octobre 1992 à Lausanne. Texte traduit de l'allemand par INTRASCO, Genève.

Sous couvert de protéger la *sécurité intérieure*, toutes ces institutions procèdent au démantèlement de l'Etat de droit européen.

En outre, l'histoire de la naissance de la Convention laisse entrevoir la façon dont les décisions seront prises dans l'Europe unifiée.

Rappelons-le, c'est en 1985 que la France, la RFA et les Etats du Benelux ont conclu l'*Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (Schengen I)*.

Le préambule du traité déborde de déclarations d'intention prometteuses : « *l'union toujours plus étroite des peuples (de la CE) doit trouver son expression dans le libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des Etats membres* » et dans la libre circulation des marchandises et des services. Au lendemain de la signature de *Schengen I* déjà, les contrôles aux frontières entre les cinq Etats signataires furent réduits. Quel être humain épris de liberté aurait voulu s'y opposer ?

Seul le lecteur attentif du dispositif lui-même aura alors déjà pu en deviner le véritable objectif : créer un *Etat sécuritaire* européen, surveillé par des organes exécutifs de police armés et organisés en réseau.

A vrai dire, *Schengen I* n'était qu'une déclaration d'intention commune. Les choses ont changé en 1990 avec la signature de *Schengen II* : les dispositions de *Schengen II* sont contraignantes pour les parties dès que la Convention est adoptée par les Parlements de tous les Etats membres. Quoique tel ne soit pas encore le cas, certains des pays membres ont spontanément commencé à appliquer, au niveau de leur pratique nationale, les éléments de la politique définie dans les accords de Schengen.

La Convention règle une série de questions importantes dans les domaines du droit des étrangers et du droit d'asile, de la coopération policière, de l'entraide judiciaire et de la création de banques de données communes relatives à la *sécurité intérieure* et à *l'ordre public*.

Tout ceci a bien peu de choses à voir avec le but alors proclamé de l'élimination des frontières communes.

La composition de la commission chargée de la préparation de l'Accord, laquelle a siégé durant cinq ans à huis clos, peut expliquer la singulière métamorphose des nobles objectifs origi-

nels de la Convention. Elle était composée exclusivement de hauts fonctionnaires et d'*experts en sécurité* des autorités de police et des ministères de l'Intérieur et de la Justice des cinq Etats membres (EM).

Les nouvelles priorités fixées se fondent sur la base d'un pré-tendu constat, à savoir que la suppression des contrôles aux frontières intérieures pourrait engendrer un déficit sécuritaire. Les Etats de Schengen menaceraient de devenir un terreau favorable pour le crime organisé, le terrorisme et les étrangers "irréguliers".

La mise en équation de l'immigration incontrôlée avec la criminalité et le terrorisme est symptomatique des structures mentales de policiers bureaucratiques. La thèse selon laquelle les contrôles aux frontières répondent à une fonction de sécurité importante est bien fragile. La mafia internationale et même les inoffensifs immigrants et réfugiés sans document de voyage ont depuis bien longtemps trouvé les chemins qui contournent les postes frontières. Et cela, les "experts en sécurité" le savent eux aussi.

En vérité, le propos est pour eux tout autre : le processus de Schengen devra servir à l'élargissement massif des compétences des services de police.

Derrière de tels efforts se cache une mentalité sécuritaire qui depuis toujours est en opposition avec les principes de l'Etat de droit libéral. Pour les partisans de cette thèse, la protection de l'Etat contre toutes les menaces réelles ou illusives constitue la priorité absolue.

Crime control, tel est leur mot d'ordre favori, importé des Etats-Unis : le crime doit être combattu avant même qu'il ne puisse être commis. Dans cette optique, même le plus inoffensif des citoyens peut être considéré comme un criminel potentiel.

Dans cette activité policière "préventive" pour le bien du peuple, la fin justifie les moyens : il faut accepter des atteintes aux droits fondamentaux et à la liberté des citoyens au nom de l'intérêt "supérieur" de la sûreté de l'Etat. Les garanties de l'Etat de droit et des mécanismes de contrôle démocratiques, comme le droit à une procédure équitable ou la séparation des pouvoirs sont perçus comme des obstacles fâcheux à l'exercice de la mission de sauvegarde de l'Etat.

Schengen II est un produit typique de ce genre de démarche intellectuelle.

Les portes de la forteresse

La levée des contrôles aux frontières intérieures (frontières communes des EM) sera *compensée* par un renforcement draconien des contrôles aux frontières extérieures (frontières avec des pays tiers, aéroports internationaux y compris). Est considéré comme *étranger* toute personne qui n'est pas ressortissant d'un Etat de la CE.

Tout étranger pénétrant dans le territoire de Schengen (*TS*) devra se soumettre à un contrôle plus sévère. L'autorisation de pénétrer dans le *TS* ne sera accordée à un étranger que s'il dispose des documents de voyage nécessaires, s'il peut attester du but de son voyage, s'il n'est pas interdit d'immigration et si, par ailleurs, il ne « *représente pas un danger pour l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales d'une des parties contractantes* ». Arbitraire déjà, car ce sont les organes de police qui décident quelles sont les personnes qui représentent une telle menace. Les doutes d'un seul EM suffisent à bannir un étranger de l'ensemble du *TS*.

Les EM dressent une liste commune des pays de provenance pour lesquels le visa est obligatoire. Avec pour conséquence de cumuler les restrictions imposées jusqu'ici par les différents EM en matière de visa. La liste commune compterait aujourd'hui quelque 120 pays, dont la majorité sont des pays types de provenance des réfugiés.

Dans la pratique, il sera par la suite très difficile de lever l'obligation de visa pour un pays, car les parties contractantes ne sont plus habilitées à traiter seules avec les pays tiers de questions relatives aux visas.

Considéré sous l'angle des droits de l'homme, le visa obligatoire a de tout temps constitué une pratique douteuse. De ce point de vue, l'octroi d'un visa est une sorte de grâce accordée par l'Etat d'accueil. Le refus est rarement motivé et les voies de recours contre une telle décision n'existent pas.

Schengen II aggrave davantage encore la discrimination due à ce flou juridique. Le refus du visa par un EM entraîne l'interdiction d'entrée dans l'ensemble du *TS* et, vraisemblablement, bientôt dans l'Europe entière.

Non-respect de la convention de Genève sur le statut des réfugiés

Plusieurs dispositions de la convention de Schengen sont contraires à la convention de Genève sur le statut des réfugiés. Peu avant la signature de *Schengen II*, le HCR a proposé quelques modifications du texte qui, dans une forme contraignante au sens du droit international, auraient consacré la primauté de la convention de Genève sur les dispositions de *Schengen II*. Les propositions du Haut Commissariat n'ont pas été retenues.

En particulier, certaines dispositions de la convention de Schengen font du droit d'asile une coquille vide. Le principe du pays de premier asile entraîne une restriction territoriale pour les demandeurs d'asile : une demande d'asile n'est en règle générale traitée que par le pays de premier accueil ; le demandeur refusé par un EM ne peut plus tenter sa chance dans un autre EM.

Les dispositions relatives au visa, les sanctions prévues à l'égard des compagnies aériennes qui transportent des passagers dont les documents de voyage ne sont pas en règle, les sanctions en cas de franchissement illégal des frontières, ainsi que le refus de l'asile en raison de prétendus *motifs de sécurité* vident totalement le droit d'asile de sa substance. Et les grandes professions de foi de la convention de Schengen en faveur de ce même droit ne changent rien à l'affaire.

L'esprit de cette Convention est souligné de façon révélatrice par l'article 37, qui règle l'échange massif d'informations dans les questions touchant à l'asile : analyse et évaluation communes de la situation dans les pays de provenance des réfugiés et des flux de réfugiés, ainsi que d'autres informations de nature statistique. Dans un Etat de droit, ces informations devraient être accessibles au public. Cependant, une fois de plus en l'occurrence, le secret est prévu expressément. Comment les organisations humanitaires et les avocats défendant les intérêts des réfugiés pourront-ils faire leur travail s'ils n'ont pas accès aux informations et évaluations qui servent de base à la pratique des autorités en la matière ?

Coopération policière

L'article 39 prévoit expressément que, dans tous les cas où cette compétence n'est pas réservée aux autorités judiciaires, la coopération policière doit servir à élargir la lutte contre la criminalité à la prévention.

En clair, cela revient à dire que la police a tous les droits, sous réserve d'interdiction expresse. Ce qui, dans la pratique, signifiera bientôt que la police pourra aussi transgresser la loi, pourvu que cela reste "entre collègues".

Selon *Schengen II*, la police a le droit d'observer, voire de poursuivre les suspects en dehors des frontières nationales.

L'article 46 prévoit entre les services de police le libre échange d'informations « *qui peuvent être importantes pour la Partie contractante concernée aux fins d'assistance pour la répression d'infractions futures, la prévention d'infractions ou la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics* ».

Voilà un exemple caractérisé de clause générale applicable à tout un chacun : à leur guise et sans motivation, les services de police des EM pourront échanger des informations relatives à des personnes qui, au sens pénal, ne sont pas suspectes. Il va de soi que de tels flux d'informations entre les services de police peuvent être à l'origine d'immenses dommages. Mais les victimes n'auront guère le loisir de s'en émouvoir, car elles ne sauront jamais rien de l'intérêt que la police porte à leur personne : tout se fait sous le sceau du secret.

D'autres dispositions, prévoyant par exemple la procédure d'extradition simplifiée, réduisent d'importants droits du prévenu. Témoin l'article 66 qui autorise l'extradition accélérée et informelle d'un prévenu à un EM si cette mesure « *n'est pas manifestement interdite* ». Ce qui, bien entendu, ne veut pas dire : lorsque l'extradition est manifestement autorisée. Le langage à lui seul en dit déjà long.

SIS : la banque de données des services de police

Schengen Information System (SIS), telle est la dénomination de la banque de données commune des services de police des

Etats de Schengen. Elle doit réunir 800 000 données personnelles dans une première phase, pour graduellement s'élargir à 5,5 millions d'entrées.

Conformément à l'esprit du *crime control*, le SIS ne se limitera pas à l'enregistrement des criminels recherchés ; il couvrira aussi les personnes qui, par un comportement particulier, auront éveillé l'attention de la police. En RFA, ces malchanceux sont étiquetés comme « *Personen mit Vorgängen* », qu'on peut rendre par *personnes mêlées à un événement*. « *La surveillance discrète* » (à savoir, la surveillance d'une personne à son insu) sur demande de la police est autorisée selon l'article 99.3, si « *des indices concrets* » donnent à penser que les informations recueillies « *sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat* ». La disposition est sciemment formulée de manière à ce qu'il soit possible de procéder à une surveillance secrète dans le cas où la « *menace grave* » n'est pas le fait de la personne concernée elle-même. Une disposition à géométrie variable de plus, qui ouvre largement la porte à l'arbitraire de la police.

Illicite ou mal effectué, le stockage de données est à même d'engendrer des conséquences graves pour l'intéressé. Malgré cela, *Schengen II* ne prévoit pas l'institution d'une instance juridique commune, supérieure et indépendante pour juger ce genre de cas.

Le droit d'accès aux données personnelles propres n'est pas garanti de manière suffisante. Il ressort de l'article 109 que la communication de l'information à la personne concernée est refusée « *si elle peut nuire à l'exécution de la tâche légale consignée dans le signalement (...)* ».

Par ailleurs, le signalement d'une personne dans le SIS suffit à son arrestation provisoire. Le signalement se fait sur simple demande de la part d'un EM et la licéité de la demande n'est pas soumise à un contrôle préalable par l'Etat requis.

Tout douanier ou officier de police a accès aux informations du SIS : il suffit d'appuyer sur un bouton.

Sur un point toutefois, *Schengen II* va dans le sens d'une plus grande transparence : les citoyens européens sont mis à nu.

Antiparlementarisme souterrain

L'histoire de la naissance de la convention de Schengen nous livre un exemple inquiétant des manœuvres antidémocratiques menées en secret dans le cadre de l'*harmonisation* européenne. Elle met en lumière la façon dont les puissances dirigeantes de la CE (l'Allemagne et la France) entendent protéger leur premier rôle dans l'Union européenne en devenir.

Les parties contractantes ont officiellement fait l'éloge du processus de Schengen comme "laboratoire" dans l'optique d'une réglementation ultérieure à l'échelle européenne. Cependant, les gouvernements des cinq Etats à l'origine de la Convention ont développé ce "laboratoire" dans l'arbitraire et le secret en excluant la majorité des Etats membres et des institutions de la Communauté.

Cette attitude donne à penser que les puissances centrales de la Communauté avaient dès le départ l'intention de mettre les autres membres de la CE et, en définitive, aussi les Etats de l'AELE, devant un fait accompli. Ceux-ci n'auraient alors comme choix que d'adhérer sans condition à la politique de Schengen ou de rester sur la touche, victimes, en tant que pays européens marginalisés, d'une discrimination économique et politique.

Le processus de Schengen aurait normalement dû être réalisé dans le cadre du droit communautaire. Ce qui, dès le début, aurait automatiquement entraîné la participation de tous les Etats membres de la CE et du Parlement européen. Ce faisant, les institutions juridiques de la CE auraient été reconnues comme instance juridique commune supérieure.

C'est justement ce minimum de participation démocratique et de contrôle institutionnel que les cinq Etats initiateurs de Schengen ont escamoté par un "coup tordu" : *Schengen II* ne s'inscrit pas dans le cadre du droit communautaire ; la Convention a la forme d'un accord dit gouvernemental bilatéral conclu entre les parties contractantes au sens du droit international.

La négociation, la formulation et la signature d'un tel accord est de la compétence exclusive des gouvernements concernés.

Ainsi, les parlements nationaux des parties contractantes n'ont pas même été informés du cours des pourparlers par leur gouvernement.

La seule possibilité, au demeurant plutôt théorique, qui reste aux représentations populaires nationales est de rejeter la Convention dans son ensemble en refusant de la ratifier, faisant échouer du même coup la très populaire suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Peu de signes donnent à penser qu'un seul parlement ait le courage de dire non. En France, l'Assemblée nationale a déjà ratifié *Schengen II* non sans protester ensuite à corps et à cri contre « *le bradage de la souveraineté nationale* ».

Le Sénat néerlandais a critiqué avec justesse et vigueur la Convention et demandé au Gouvernement d'engager de nouvelles négociations. Néanmoins, il s'est très sagement gardé de brandir la menace de la non-ratification. En RFA, il ne faut guère compter sur une opposition sérieuse à un accord marqué par la mentalité policière germanique.

Pour sa part, le Parlement européen a protesté à maintes reprises contre le *modus operandi* inouï adopté pour le processus de Schengen. En juin 1990, le Parlement, dans une résolution adoptée à une forte majorité, a adressé un appel aux chambres nationales des Etats de Schengen leur demandant de refuser la ratification « *en considération du fait que toutes les négociations sur la convention de Schengen (...) ont été menées en dehors du contrôle du Parlement européen et sans en informer le public* ».

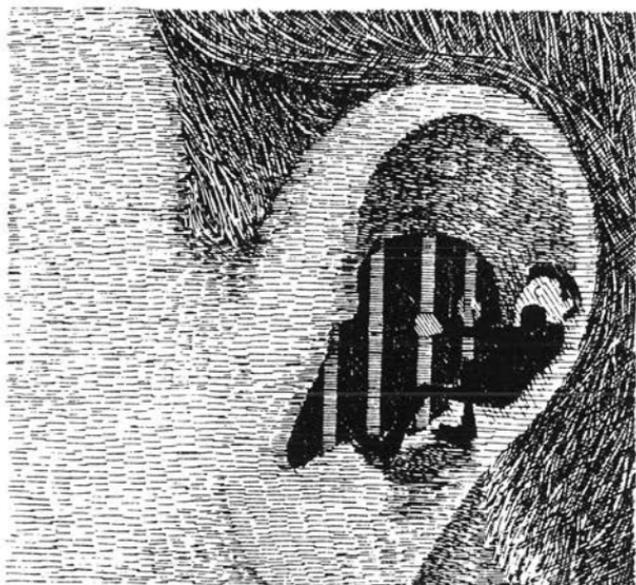
Avant même son entrée en vigueur, *Schengen II* a déjà influencé les autres Etats membres de la CE conformément au désir de ses pères fondateurs. En effet, en décembre dernier à Maastricht, il a été décidé de créer *EUROPOL* et, par le truchement de trois Conventions, d'élargir aux Douze le modèle de Schengen. La première d'entre elles, qui porte sur la question du pays de premier asile, a déjà été signée en juin 1990 à Dublin.

Ces Conventions sont également des traités gouvernementaux bilatéraux ; elles ne sont donc pas soumises au droit communautaire. Par ce procédé, contre lequel le Parlement européen a également protesté avec autant de véhémence que d'inefficacité, les gouvernements des Douze ont court-circuité leurs institutions démocratiques communes.

Les mass media n'ont pas jugé bon de relayer le signal d'alarme lancé par la Chambre même qui est appelée à devenir la repré-

sentante effective de tous les Européens. Ils savent bien que, dans cette "Europe commune" tant louée, le rôle promis au Parlement est celui du fantoche.

Les forteresses ne sont pas faites pour les parlements.



Viktor.

C. LAMOTTE