

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

17 MARS 1995

DIRECTION DES LIBERTÉS PUBLIQUES
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

CIRCULAIRE N°

NOR INTD95010096C

LE MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

à

MESDAMES ET MESSIEURS LES PREFETS
(METROPOLE ET OUTRE-MER)
MONSIEUR LE PREFET DE POLICE

OBJET: Mise en vigueur de la convention de Schengen : dispositions relatives au franchissement des frontières et au droit des étrangers.

La convention signée à Schengen le 19 juin 1990 en application des accords signés également à Schengen le 14 juin 1985 pourra être mise en vigueur à compter du 26 mars 1995 sur le territoire de la République Française, du Royaume de Belgique, du Grand Duché du Luxembourg, de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume des Pays-Bas, du Royaume d'Espagne et de la République du Portugal.

Les dispositions relatives à la suppression des contrôles aux frontières intérieures sont sous la responsabilité des Etats. Le gouvernement français a souhaité que l'éventualité de ces contrôles soit maintenue au départ, afin de s'assurer du bon fonctionnement effectif des mécanismes compensatoires prévus par la Convention et de pouvoir adapter leur allègement progressif aux circonstances de fait.

./...

La présente circulaire a pour objet de vous présenter l'esprit de la convention de Schengen, ses principales dispositions et les points sur lesquels je souhaite appeler plus particulièrement votre attention.

D'autres instructions, plus détaillées, vous sont adressées sur les différents domaines couverts par la Convention.

L'essentiel de ces instructions ne s'adresse qu'aux préfets de métropole. En effet l'article 138 de la convention précise qu'elle ne s'applique, pour la République française, qu'à son territoire européen. Toutefois d'une part les préfets des départements d'outre mer pourront être interrogés sur certaines de ses dispositions, notamment par des Français ou des étrangers qui souhaitent se rendre en métropole ; d'autre part, en raison de l'unité du territoire de la République, certains de leurs actes ont une portée nationale et produisent donc des effets sur la partie du territoire français où Schengen s'applique : c'est le cas par exemple de leurs arrêtés d'expulsion, qui figurent au Système d'information Schengen au même titre que les arrêtés ministériels d'expulsion.

Le principe fondamental qui préside à la convention de Schengen est de supprimer les contrôles aux frontières communes -dites frontières intérieures- et de les transférer aux frontières externes de l'Espace Schengen -dites frontières extérieures-.

Pour ce faire, les gouvernements des différents Etats ont harmonisé les dispositions législatives et réglementaires nationales et pris les **mesures complémentaires et compensatoires** pour éviter que cet objectif ne se réalise au détriment de la sécurité publique et de la maîtrise des flux migratoires.

S'agissant des mouvements de personnes, le nouveau dispositif concerne le franchissement des frontières dites intérieures, celui des frontières dites extérieures, l'éloignement des étrangers, l'asile et, à un moindre degré le séjour

./...

A - LES FRONTIERES INTERIEURES

1 - Le champ d'application

- a) Les personnes
- b) Les frontières

2 - Les mesures compensatoires

- a) La déclaration d'entrée sur le territoire
- b) Les contrôles d'identité

B - LES FRONTIERES EXTERIEURES

1 - Le champ d'application

2 - L'organisation des contrôles

- a) Le manuel commun
- b) Le régime des visas
- c) La consultation du SIS

C - LA CIRCULATION SUR LE TERRITOIRE DES ETATS PARTIES A LA CONVENTION

1 - Le principe

2 - Le champ d'application

3 - Les contreparties

D - LE SEJOUR

1 - Le principe

2 - Les règles de fond

3 - La procédure

E - LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE

- 1 - La détermination de l'Etat responsable
- 2 - Les conséquences sur le plan du séjour
- 3 - Le transfert du demandeur d'asile

F - L'ELOIGNEMENT

A - LES FRONTIERES INTERIEURES

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

1 - Le champ d'application

a) Les personnes

Le libre franchissement des frontières intérieures n'est soumis à aucune exception et concerne aussi bien les ressortissants des Etats parties, que les ressortissants communautaires et les ressortissants d'Etats tiers. Cependant, il faut préciser que la possibilité de franchir librement les frontières intérieures n'implique pas, pour les étrangers non communautaires, la reconnaissance d'un droit au séjour dans chacun des Etats contractants, et en tout cas pas un droit au séjour de longue durée.

Certes, le visa de court séjour commun dit "visa uniforme" délivré selon des règles harmonisées par un Etat pour le compte de l'ensemble des Etats, donne droit à un séjour de trois mois maximum, soit ininterrompu, soit en plusieurs fois au cours d'un même semestre, et l'étranger qui en est titulaire ou l'étranger qui en est dispensé peut circuler librement sur le territoire de l'ensemble des parties contractantes pendant cette durée de trois mois, sous réserve qu'il continue à remplir les conditions qui étaient exigées pour le franchissement de la frontière extérieure, et sous réserve que la validité du visa ou de l'admission n'ait pas été limitée dès l'origine au territoire de l'un des Etats.

Mais les étrangers à qui un visa de longue durée (c'est-à-dire d'une durée supérieure à trois mois), ou un titre de séjour, provisoire ou permanent, a été délivré par l'un des Etats parties, n'acquièrent pas un droit au séjour équivalent dans les autres Etats. Les titulaires d'un visa de longue durée pourront seulement transiter par le territoire des autres Etats, et les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par l'un des Etats pourront seulement circuler pendant trois mois sur le territoire des autres Etats. J'appelle votre

./...

attention sur ce point : si, dans une certaine mesure, les accords de Schengen comportent un début de politique commune de lutte contre l'immigration illégale, ou même de maîtrise des flux migratoires, ils n'instituent en revanche aucune politique commune du séjour de longue durée des étrangers, c'est-à-dire du séjour de plus de trois mois.

b) Les frontières

Les frontières concernées sont les frontières communes terrestres, les aéroports pour les vols intérieurs, c'est-à-dire en provenance ou à destination exclusive des territoires des parties contractantes sans atterrissage sur le territoire d'un pays tiers, et les ports maritimes pour les seules liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusive d'autres ports sur le territoire des parties contractantes, sans escale dans les ports de pays tiers.

Je souhaite appeler tout particulièrement votre attention, afin que vous puissiez vous-même sensibiliser les services de police et des douanes et les gestionnaires des ports et aéroports de votre département, sur le fait que le passager d'un vol ou d'un bateau en provenance d'un Etat tiers, faisant escale dans un aéroport avant d'embarquer sur un vol intérieur à l'Espace Schengen, ne sera plus désormais contrôlé à l'aéroport final mais à l'aéroport d'escale, même si les bagages enregistrés continueront, eux, à être contrôlés dans l'aéroport final.

En pratique, **sont frontières intérieures terrestres**, les frontières franco-belge, franco-luxembourgeoise, franco-allemande et franco-espagnole. L'Italie, bien que partie à la Convention de Schengen, ne peut pas encore, pour des raisons tenant notamment à son droit national, bénéficier de la suppression des contrôles. Il en est de même pour la Grèce.

La confédération helvétique, pour sa part, n'étant pas partie à la Convention, la frontière franco-suisse est donc extérieure.

Les vols et liaisons maritimes en provenance exclusive de la Belgique, du Luxembourg, de l'Allemagne, de l'Espagne et du Portugal sont, selon le même principe, considérés comme des vols et liaisons intérieurs.

2 - Les mesures compensatoires

Il serait inadmissible que cette facilité de circulation offerte aux étrangers en situation régulière soit détournée de son objectif et soit un moyen de pénétration irrégulière sur notre territoire. C'est pourquoi deux mesures compensatoires ont été prévues permettant de conserver la maîtrise des flux migratoires.

a) La déclaration d'entrée sur le territoire

1) But et portée de l'obligation

Une formalité nouvelle a été créée par l'article 22 de la convention de Schengen qui a fait l'objet du décret du 8 février 1993 (JO du 9 février 1993) et de l'arrêté interministériel du 9 mars 1995 (JO du 11 mars 1995) : la déclaration d'entrée sur le territoire, lors du franchissement d'une frontière intérieure.

Ce dispositif permet tout d'abord de mesurer les flux transfrontières des étrangers appartenant à des nationalités sensibles du point de vue du risque migratoire et constitue en outre un élément de preuve pour d'éventuelles reconduites à la frontière.

Son champ d'application résulte du décret du 8 février 1993 : il s'agit des étrangers résidant hors des Etats de Schengen et soumis par la France à l'obligation de visa de court séjour. Sont donc dispensés de cette obligation les étrangers qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa, où que se trouve leur résidence, ainsi que les titulaires d'un titre de séjour d'une durée de validité d'au moins un an émis par un Etat partie à la Convention de Schengen. De même, elle n'est pas imposée à la frontière extérieure.

Elle consiste dans le fait d'établir une fiche de renseignements, inspirée de la fiche de débarquement.

Le recueil de la déclaration par le service compétent donne lieu à l'apposition du cachet sur le document de voyage de l'étranger.

Il y a lieu pour vous de vous assurer des modalités pratiques de l'application de ce dispositif, pour lequel vous avez déjà reçu des instructions séparées. En particulier, vous devez veiller à ce que les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires ou ferroviaires

./...

mettent en place les installations nécessaires. Deux options (qui peuvent être combinées) sont possibles en fonction des circonstances locales que vous êtes seul à même de pouvoir apprécier :

- soit installer un dispositif de recueil à la sortie des trains ou des avions, sans toutefois induire de confusion avec les points de contrôle des ressortissants d'Etats tiers ;

- soit installer une signalisation adéquate.

2) Sanctions

Le défaut de déclaration est passible des sanctions pénales de l'article 19 de l'ordonnance de 1945 : un mois à un an de prison, amende de 2 000 à 20 000 F.

Il est également de nature à justifier la reconduite à la frontière en application de l'article 22 II b) de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Il s'agit d'un motif suffisant que vous pouvez utiliser même si l'intéressé est muni d'un visa uniforme en cours de validité.

b) Les contrôles d'identité

La suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes sur l'ensemble du territoire. Ces compétences sont de deux types et concernent d'une part les contrôles d'identité, tels que fixés par la loi du 10 août 1993, et d'autre part les contrôles de régularité du séjour tels qu'organisés par la loi du 24 août 1993.

Cela ne fait donc pas obstacle à ce que l'administration fasse des contrôles d'identité ou de régularité du séjour sur tout le territoire français, y compris aux frontières intérieures (celles-ci font en effet partie du territoire national).

./...

La loi du 24 août 1993 a disposé de plus que, même en dehors des contrôles et vérifications d'identité fondés sur l'article 78-2 du code de procédure pénale, les étrangers doivent être à même de justifier de leur titre de séjour. Enfin, la loi du 10 août 1993 a créé des zones de 20 kilomètres à partir de la frontière intérieure, dans lesquelles les contrôles d'identité peuvent être réalisés sans condition, dans le but de vérifier les obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi. Vous vous reporterez aux instructions spécifiques sur la mise en oeuvre de ce dispositif nouveau qui concerne aussi l'ensemble des zones accessibles au public des ports, aéroports, gares ferroviaires et routières ouverts au trafic international, désignés par arrêté interministériel. Vous veillerez notamment à bien définir, avec précision et prudence, en liaison avec les services de police et de gendarmerie compétents, la zone des 20 km dans votre département s'il est à une frontière intérieure. J'appelle votre attention sur l'importance qui s'attache à la juste délimitation de cette zone dont la méconnaissance entraînerait la nullité des procédures de contrôle.

Je vous rappelle également que l'article 67 quater du code des douanes permet, à compter du 26 janvier 1995, à certains agents des douanes de procéder au contrôle du respect des obligations de détention, port et présentation de pièces et documents prévus à l'article 8 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 dans les mêmes lieux que ceux énumérés à l'article 78-2 du code de procédure pénale et de retenir pendant 3 heures les étrangers en situation irrégulière.

B - LES FRONTIERES EXTERIEURES.

La contrepartie de la suppression des contrôles aux frontières intérieures est l'harmonisation et le renforcement des contrôles effectués aux frontières extérieures d'une part, et l'harmonisation des conditions d'entrée des ressortissants d'Etats tiers, d'autre part.

Par ailleurs, si le contrôle des frontières extérieures qui demeure exercé par les autorités compétentes de chaque Etat est fonction de sa législation nationale, **c'est à l'Etat qui a cette frontière extérieure qu'incombe le contrôle pour l'ensemble des Etats parties à la Convention.**

1 - Le champ d'application :

Les frontières extérieures ne peuvent en principe être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées

- Ces points de passage et ces horaires vous sont communiqués par ailleurs.

L'article 3 prévoit une exception au principe du passage par des points autorisés, pour le petit trafic frontalier, la navigation de plaisance ou la pêche côtière.

La circulation de petite frontière à la frontière franco-suisse est et demeure donc régie par l'accord franco-suisse relatif à la circulation frontalière, en date du 11 août 1946, modifié le 24 octobre 1947.

La zone frontalière dans la limite de laquelle est autorisée la circulation dite de petit trafic frontalier est de 10 km de part et d'autre de la frontière et comprend également les communes de la zone dite franche.

Elle n'est donc pas modifiée par la mise en vigueur de la Convention de Schengen et le manuel commun se borne en cette matière à renvoyer à l'accord franco-suisse.

- En ce qui concerne les aéroports, le principe (article 4) est qu'il y a séparation physique des flux intérieurs à "l'Espace Schengen" et des flux extérieurs, et qu'en l'absence de cette séparation, les contrôles sont maintenus.

Sont considérées comme frontières extérieures, la frontière terrestre franco-suisse, la frontière terrestre franco-italienne, l'ensemble des ports et aéroports qui reçoivent des vols ou des liaisons maritimes en provenance ou à destination des pays autres que la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et l'Espagne, fût-ce lors d'escales.

./...

2 - L'organisation des contrôles.

Les contrôles à ces frontières restent régis par l'article 5 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Ils reposent en pratique sur trois dispositions nouvelles :

a - Le manuel commun

L'article 6 de la convention définit des "principes uniformes" destinés à garantir "un niveau équivalent de contrôle", et à rapprocher autant que faire se peut la pratique des différents pays. L'application de ces principes doit être facilitée par le "manuel commun", conçu pour être utilisé directement sur le terrain par les fonctionnaires chargés des contrôles.

Les conditions auxquelles est subordonné le franchissement des frontières extérieures par les ressortissants des Etats non-membres des communautés européennes sont fixées de façon précise par l'article 5 de la Convention, qui prévoit que les intéressés doivent posséder un document permettant le franchissement de la frontière et un visa si celui-ci est requis, présenter le cas échéant les documents justifiant de l'objet et des conditions du séjour et disposer des moyens de subsistance suffisants ou être en mesure d'en acquérir légalement, ne pas être signalés "aux fins de non-admission" ni "considérés comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des parties contractantes".

Avant de revenir en détail sur certaines de ces conditions, il faut signaler que le paragraphe 2 de l'article 5 prévoit expressément la possibilité pour un Etat de déroger à ces conditions, c'est-à-dire de laisser entrer sur son territoire un étranger qui ne remplirait pas toutes les conditions, "pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national" ou "en raison d'obligations internationales". Dans ce cas, l'admission devra évidemment être limitée au territoire de l'Etat qui déroge et doit en conséquence en avvertir les autres Etats.

b - Le régime des visas

Seuls les visas de court séjour sont concernés par la Convention de Schengen.

./...

Il s'agit désormais d'un "visa uniforme" délivré selon des règles harmonisées par un Etat au nom de tous les autres.

L'absence de ce visa pour un ressortissant qui y est soumis ou la présence en France d'un ressortissant titulaire d'un visa arrivé à échéance entraîne automatiquement le renvoi vers l'Etat qui a émis ce visa, sur le fondement d'une réadmission, ou son éloignement hors du territoire de l'ensemble des Etats parties à l'accord de Schengen.

c - La consultation du SIS

En ce qui concerne le contenu des conditions d'admission sur le territoire des Etats contractants, il convient de signaler que la Convention consacre un dispositif de prédétermination des personnes non admissibles. L'article 96 prévoit en effet l'établissement d'une liste commune automatisée des personnes à qui l'entrée doit être refusée, alimentée par chacun des Etats parties selon des critères communs tirés de la nature ou de la gravité des faits reprochés ou des menaces : il s'agira d'un fichier analogue à ceux que consultent déjà en tant que de besoin les agents chargés des contrôles frontaliers, comportant cependant beaucoup moins de signalements pour chaque Etat partie, du fait des critères retenus ; mais ce sera un fichier commun qui fonctionnera au sein du "Système d'information Schengen".

Le signalement doit être fondé sur une décision administrative ou judiciaire prise conformément à la législation de l'Etat auteur du signalement, et peut viser les étrangers dont la présence constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité et la sûreté nationales, soit qu'ils aient été condamnés pour une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an, soit qu'il existe des raisons sérieuses de croire (qu'ils ont) commis des faits punissables graves" ou à l'égard desquelles "il existe des indices réels (qu'ils envisagent) de commettre de tels faits sur le territoire d'une Partie contractante". Le signalement peut également concerner les étrangers qui font l'objet d'une mesure d'éloignement qui n'a pas épuisé ses effets comportant une interdiction d'entrée, et fondée sur le non respect de la réglementation nationale relative à l'entrée et au séjour des étrangers.

./...

Sauf possibilité de dérogation prévue par la Convention elle-même, le signalement d'une personne comme non-admissible n'aura pas seulement pour effet d'**empêcher son entrée** sur le territoire par une frontière extérieure, mais il doit en principe également **l'empêcher d'obtenir un visa**, puisque la Convention établit un lien entre les conditions de délivrance des visas et les conditions d'entrée (article 15), mais aussi **d'obtenir un titre de séjour**, "sauf motif sérieux, notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales" (article 25). Les modalités précises de ces dispositions vous sont exposées par ailleurs.

C - CIRCULATION SUR LE TERRITOIRE DES ETATS PARTIES A LA CONVENTION

La Convention consacre un chapitre entier aux conditions de circulation des étrangers sur le territoire des Etats parties à la Convention. Ces stipulations concernent donc uniquement les étrangers autres que les ressortissants des Etats-membres de l'Union européenne, qui disposent de droits propres en ces matières entièrement régis par le droit communautaire.

1 - Le principe : les étrangers en situation régulière dans un Etat partie bénéficient du droit de circulation sur l'ensemble des Etats parties, sous certaines conditions.

2 - Le champ d'application : sont concernés :

- les étrangers titulaires d'un visa uniforme qui sont entrés régulièrement sur notre territoire pendant la durée de validité de ce visa, sauf si ce visa a une validité territoriale limitée ;

- les étrangers non soumis à l'obligation de visa pendant une durée maximale de trois mois au cours d'une période de six mois à compter de la date de première entrée ;

- les étrangers titulaires d'un titre de séjour délivré par un Etat partie, en cours de validité, pendant une durée maximale de trois mois s'ils sont porteurs d'un document de voyage en cours de validité.

./...

3 - Les contreparties

Elles sont au nombre de trois :

- l'étranger est soumis à la déclaration d'entrée sur le territoire lors du franchissement d'une frontière intérieure, telle que présentée plus haut ;

- l'étranger doit remplir les conditions d'entrée sur le territoire autres que la possession du visa uniforme telles qu'énoncées aux articles 5, 5-1°, et 5-3° de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;

- l'étranger qui ne remplit pas les conditions de court séjour applicables sur le territoire de l'une des parties contractantes doit quitter sans délai le territoire des parties contractantes.

D - LE SEJOUR

1 - Le Principe : La Convention Schengen porte à titre principal sur les conditions de circulation des personnes, c'est à dire sur l'entrée, la sortie et le séjour de moins de trois mois sur le territoire. Elle n'a pas d'effet en principe sur le séjour de plus de trois mois sur le territoire.

Dans ce domaine vous continuerez donc à appliquer les dispositions de l'ordonnance de 1945.

Toutefois, la Convention établit une procédure spécifique pour la délivrance des titres de séjour. En effet, la possession d'un titre permet de circuler sans visa sur l'ensemble de l'espace Schengen. Il était dès lors nécessaire que fussent prises en compte lors de la délivrance des titres, les exigences de sécurité de l'ensemble des Etats parties.

C'est pourquoi est prévue la consultation systématique du SIS avant toute délivrance de titre, et une procédure de concertation entre les deux Etats parties au cas où est envisagée la délivrance d'un titre de séjour à un étranger signalé aux fins de non-admission (article 96) par un autre Etat partie. La délivrance du titre en pareil cas ne peut plus avoir lieu que pour des motifs exceptionnels, qualifiés de sérieux par la Convention.

./...

2 - Règles de fond

En cas de signalement aux fins de non-admission (article 96), le titre est en règle générale refusé.

Toutefois, deux exceptions sont prévues pour les motifs suivants :

- motif humanitaire : celui-ci est laissé à votre appréciation; lorsqu'il s'agit par exemple de personnes très gravement malades que vous souhaiteriez admettre au séjour ; pour le reste, il s'agira essentiellement d'étrangers ayant des liens forts avec la France (longue présence régulière en France, enfants français, etc...) et donc, dans les faits, de personnes entrant dans les cas de délivrance de plein droit de titre de séjour en application de l'article 15 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 ;

- obligation internationale : ce cas vise essentiellement la Convention de Genève sur les réfugiés (en effet, les cas visés par l'article 8 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales sont normalement inclus dans ceux de l'article 15 de l'ordonnance).

Ces deux motifs dérogeant à l'esprit général de la Convention, fondée sur la solidarité des Etats parties, ils ne peuvent recevoir qu'une application exceptionnelle et doivent être interprétés de façon restrictive. Vous veillerez en particulier à contrôler le sérieux des motifs allégués.

Le refus de séjour sera motivé par l'inscription au SIS au titre de l'article 96 de la Convention et vous viserez celle-ci, notamment ses articles 25, 92 et 96. Je vous rappelle en effet que les stipulations de la Convention de Schengen ont une valeur juridique supérieure à la loi et sont donc directement applicables, prévalant notamment sur l'article 15 de l'ordonnance. Ce n'est que lorsqu'un préfet d'un DOM refusera le séjour à un étranger figurant au SIS (article 96) qu'il visera à la fois cette inscription (qui n'autorise directement le refus de séjour que pour la métropole -je vous rappelle que les titres délivrés par ces préfets sont valables pour la France entière-) et l'ordre public (réservé par l'article 15 de l'ordonnance et qui seul autorise au cas d'espèce le refus de séjour dans les DOM).

./...

3 - Procédure

L'article 25 de la Convention impose la consultation du SIS avant délivrance et avant chaque renouvellement d'un titre de séjour. C'est pourquoi un accès au SIS est prévu pour vos services lors du criblage du FPR. **Ils auront donc accès au SIS sur les matériels dont ils disposent déjà pour le FPR.** Cette opération a pour objet de vérifier que le demandeur du titre n'est pas signalé aux fins de non-admission (article 96) par un autre Etat partie.

S'il apparaît qu'un étranger fait l'objet d'un signalement au titre de l'article 96, la procédure de délivrance du titre est aussitôt suspendue. En conséquence, il ne doit être délivré ni renouvelé ni titre de séjour, ni récépissé, ni autorisation provisoire de séjour. L'intéressé est maintenu ou placé sous convocation.

En principe, un refus de séjour doit être alors prononcé. Il revêt la forme d'une décision écrite et motivée selon les règles habituelles.

Si vous considérez cependant qu'un motif sérieux conduit à écarter l'opposition émise par le partenaire, il ne sera pas prononcé de refus de séjour mais l'intéressé restera placé sous convocation.

Vous saisirez sans délai la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, (4° ou 5° bureau selon la nationalité concernée) par une brève lettre accompagnée d'une fiche dans laquelle vous exposerez de façon précise et détaillée en droit et en fait les fondements de la consultation de la partie signalante.

Ce service saisira ensuite, en transmettant cette fiche, son homologue étranger pour connaître les motifs détaillés sur lesquels repose le signalement de l'article 96 et obtenir, le cas échéant, son retrait.

La DLPAJ vous transmettra la réponse de la partie signalante.

./...

Il vous appartiendra alors de décider si vous délivrez le titre malgré l'opposition de l'Etat partie ; si vous en décidez ainsi, vous devrez, le même jour que vous signerez votre décision, informer par écrit la partie signalante (via la DLPAJ, provisoirement) que vous avez délivré un titre, afin que l'Etat émetteur du signalement le retire du SIS, comme il y est tenu ; mais il reste libre de maintenir une fiche sur son fichier national.

E - LE TRAITEMENT DES DEMANDES D'ASILE

La Convention de Schengen réserve un traitement spécifique aux demandes d'asile, rendu nécessaire pour la réalisation d'un espace de libre circulation, afin d'éviter d'une part que soient présentées, successivement ou simultanément, plusieurs demandes par un même demandeur, dans le but de se maintenir le plus longtemps possible en Europe, d'autre part le renvoi de l'examen de la demande d'un Etat partie à l'autre sans que le traitement au fond en soit jamais assuré.

Le principe est celui de la responsabilité d'un seul Etat partie à la Convention pour l'examen de la demande d'asile, déterminé à partir de critères objectifs. Son corollaire est que tout demandeur d'asile sur le territoire des parties contractantes se verra garanti l'examen de sa demande par un Etat partie, selon les modalités et les règles en vigueur dans cet Etat.

Les dispositions nationales qui organisent ce nouveau dispositif et qui tirent les conséquences des stipulations de la Convention de Schengen sont inscrites au chapitre VII de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée, dans la loi du 25 juillet 1952 modifiée portant création de l'OFPRA et dans leurs décrets d'application.

Des instructions détaillées vous seront adressées sur la mise en oeuvre de ces dispositions, par circulaire séparée, entièrement consacrée à la partie Asile de la Convention.

Mais je souhaite insister tout particulièrement sur la nouvelle compétence qui vous est dévolue lorsqu'une demande d'asile est présentée à l'intérieur de votre département. Les opérations de détermination de l'Etat responsable de l'examen de la demande et la saisine des autorités de cet Etat seront en effet effectuées sous votre responsabilité par vos services, normalement chargés de l'admission au séjour des demandeurs d'asile.

1 - La détermination de l'Etat responsable

Vous devez d'abord déterminer l'Etat qui vous paraît responsable de l'examen, à partir de critères précisément énumérés par la Convention tels que la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour par cet Etat, ou les modalités d'entrée sur le territoire des Etats parties, ou la présence de certains membres de la famille ayant le statut de réfugié sur le territoire de cet Etat.

La façon dont seront utilisés les éléments de preuve ou les indices pour déterminer l'Etat responsable constitue un point fondamental pour la mise en oeuvre de la Convention.

Les différents éléments vous sont précisés par ailleurs, mais je souhaite appeler tout particulièrement votre attention sur trois points :

- il a été convenu entre les Etats que les exigences en matière de preuve devront être aussi réduites que possibles ;

- mais il est indispensable qu'à partir du faisceau d'indices dont vous disposerez, vos services puissent fournir une démonstration logique à l'appui de votre requête de réadmission ;

- l'élément essentiel pour la décision que vous serez amené à prendre au regard du séjour est l'entretien avec le demandeur d'asile ; cet entretien sera impérativement exécuté à l'aide d'un questionnaire uniforme qui servira, accompagné des justificatifs nécessaires, de fondement à la demande de réadmission que vous formulez aux autorités de l'Etat éventuellement responsable du traitement de la demande d'asile.

Le demandeur d'asile peut-être accompagné en particulier pour des raisons linguistiques, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

2 - Les conséquences sur le plan du séjour

S'il apparaît que la demande d'asile relève de la France, vous appliquez la procédure habituelle aux demandes d'asile. Dans ce cas la mise en vigueur de la Convention de Schengen ne change rien au dispositif appliqué par vos services, que vous soyez amenés à

./...

admettre l'étranger au séjour ou à le lui refuser, en application des dispositions de l'article 31 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 autres que son 1°.

S'il apparaît en revanche que la demande d'asile relève ou semble relever de façon plausible de la responsabilité d'un autre Etat, vous n'admettez pas le demandeur d'asile au séjour, vous lui retirez son autorisation provisoire de séjour si vous en aviez déjà délivré une, ou vous lui opposez un refus de renouvellement de cette autorisation.

De même l'intéressé ne pourra pas saisir l'OFPPA. S'il l'a fait préalablement, l'OFPPA sera immédiatement dessaisi.

Vous le maintiendrez en revanche sous convocation le temps strictement nécessaire à la saisine de l'autre Etat partie et à sa réponse. Cette convocation ne vaut pas autorisation de séjour et la présence de l'intéressé sur le territoire français est seulement tolérée pendant la période de détermination de l'Etat, dont vous veillerez à ce qu'elle soit le plus rapide possible.

Les délais dans lesquels sont enserrées les procédures de remise sont en effet stricts. La demande de prise en charge auprès d'un Etat partie doit être formulée dans un délai maximum de six mois à compter du dépôt de la demande d'asile. A défaut, la France serait responsable du traitement de la demande. Il est donc indispensable que vous formuliez très rapidement la requête, dont les modalités vous sont explicitées par ailleurs, si possible dès l'issue de l'entretien avec le demandeur d'asile. C'est d'ailleurs aussi dans l'intérêt du demandeur d'asile. Je vous demande donc d'effectuer sans délai la demande de prise en charge à l'autre Etat partie.

De même, afin de ne pas laisser trop longtemps le demandeur en situation précaire, vous veillerez à assurer un suivi strict des réponses des Etats que vous aurez saisis -qui sont enserrées dans des délais brefs, que vous veillerez à raccourcir le plus possible-.

./...

3 - Le transfert du demandeur d'asile

Si la reprise en charge est acceptée par l'Etat que vous avez requis, l'étranger peut disposer d'un mois pour quitter volontairement le territoire français à destination du pays responsable. S'il n'a pas respecté ce délai, le demandeur d'asile est reconduit d'office, le cas échéant sous escorte, au poste frontière de l'Etat requis.

Le transfert d'office peut également s'effectuer dès la notification au demandeur de la décision d'acceptation, s'il y a des raisons de penser qu'il ne se rendra pas spontanément dans l'Etat responsable dont la désignation lui aura été notifiée.

Telles sont les principales dispositions qu'il vous incombe de mettre en oeuvre. J'ai conscience de leur complexité. Mais leur importance tant en ce qui concerne la responsabilité des différents Etats en matière de demandeurs d'asile qu'en ce qui concerne les garanties offertes aux demandeurs d'asile me conduit à vous demander de veiller à leur mise en oeuvre, notamment dans le respect des délais qu'elles supposent.

En outre, ce dispositif, s'il se traduit au début par un surcroît de travail, devrait à terme permettre de réduire le nombre de demandes d'asile et donc cette charge pour vos services.

Il convient enfin de signaler que lorsqu'une demande des autres Etats parties à la Convention invoquent la responsabilité de la France sera présentée, c'est le ministère de l'intérieur (DLPAJ) qui la recevra et l'instruira, le cas échéant avec votre concours. Mais l'essentiel du travail ne vous incombera pas.

F - L'ÉLOIGNEMENT

L'entrée en vigueur de la convention de Schengen ne change pas profondément les conditions d'éloignement : elle étend seulement aux étrangers en provenance d'un Etat partie et ne respectant pas les conditions d'entrée et de séjour prévues par la convention des dispositions déjà existantes pour les étrangers n'ayant pas transité par un Etat partie à la convention (soit les articles 22 et 33 de l'ordonnance du 2 novembre 1945). En outre, elle implique

./...

aussi l'éloignement hors du territoire de l'ensemble des Etats parties des étrangers signalés aux fins de non-admission, ce qui a justifié l'introduction d'un deuxième alinéa à l'article 26 bis de l'ordonnance précitée.

Il convient enfin de rappeler que la loi du 24 août 1993 a introduit une nouvelle disposition de l'article 26 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Ainsi qu'il a été précisé plus haut, le signalement d'un étranger dans le système d'information Schengen a trois conséquences: il s'oppose à la délivrance du visa, il s'oppose en règle générale à la délivrance d'un titre de séjour ; il entraîne enfin, sur le fondement de l'article 26 bis, reconduite d'office à la frontière si cet étranger se trouve en situation irrégulière.

Ainsi l'étranger, non ressortissant d'un Etat-membre de l'Union européenne qui, d'une part, fait l'objet d'un signalement aux fins de non-admission en vertu d'une décision exécutoire prise par l'un des Etats parties à la Convention, et d'autre part se trouve en situation irrégulière sur le territoire français doit être reconduit d'office à la frontière.

La décision est prise par le préfet, et à Paris, par le préfet de police. Il s'agit d'une décision exécutoire d'office, c'est-à-dire que le recours qui peut être formé à son encontre n'est pas suspensif. Il convient comme l'a souhaité le législateur, que vous utilisiez l'article 26 bis 2ème alinéa à l'encontre de l'étranger inscrit au SIS (article 96) et non plus l'article 22 de l'ordonnance.

J'attire aussi votre attention sur votre responsabilité à l'égard des six autres Etats parties à la convention dans l'exécution de la conduite à tenir à l'égard d'un étranger signalé aux fins de non-admission : vous contribuez en effet désormais à la protection de leur ordre public, comme eux à celui de la France.

Toutefois, l'entrée en vigueur de la convention de Schengen va aller de pair avec l'allégement des contrôles aux frontières.

La pratique sera donc l'absence de contrôles des documents de voyage aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Il n'y aura plus de non admissions prononcées par les agents des services de contrôle aux frontières sur la base de l'article 5 aux frontières intérieures.

Dans la zone des 20 kilomètres, les étrangers qui faisaient auparavant l'objet d'une non-admission devront désormais être éloignés : soit sur la base de l'article 33 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relatif à la remise à un autre Etat partie, soit sur la base d'un arrêté de reconduite à la frontière, soit, s'il est signalé aux fins de non-admission au SIS, sur le fondement du 2ème alinéa de l'article 26 bis de ladite ordonnance.

Dans les trois cas, la décision incombera à l'autorité préfectorale, alors que précédemment, aurait pu être prise une non admission, entièrement assumée par les autorités chargées du contrôle frontalier. Je vous précise qu'en vertu du décret n° 94-769 du 2 septembre 1994 portant modification du décret n° 82-440 du 26 mai 1982 modifié (J.O. du 4 septembre 1994), l'autorité compétente pour prendre la décision de remise est le préfet, et à Paris le préfet de police ; toutefois, le préfet peut déléguer sa signature à un officier de police dans les départements ayant une frontière commune avec un Etat partie à la convention de Schengen.

Ce qui était également une non-admission deviendra donc désormais une reconduite à la frontière (de l'article 22 ou de l'article 26 bis 2ème alinéa) ou une réadmission. **Cela signifie que, à tout instant le préfet ou celui qui a délégation de signature pour prendre une décision de reconduite ou une décision de réadmission, doit pouvoir la signer rapidement** et notamment les samedi et dimanche. J'ajoute que dans les trois cas, l'exécution de la mesure d'éloignement peut rendre nécessaire un placement en rétention administrative : cela implique donc aussi la nécessaire présence de la personne qui a délégation de signature pour prendre la décision de maintien.

Il convient de ne pas négliger cet aspect lors d'une éventuelle réorganisation de vos services pour faire face à ce nouveau contexte.

./...

Dans ce domaine, il importe de tirer les conséquences suivantes :

- il conviendra de privilégier la réadmission de l'article 33 ou, en cas de signalement aux fins de non-admission, la reconduite de l'article 26 bis 2ème alinéa, pour lesquelles il n'y a pas de recours suspensif ;

- dans les autres cas, l'éloignement s'effectuera sur la base des paragraphes II ou III de l'article 22 de l'ordonnance. Je vous rappelle que vous ne pourrez en règle générale demander la mise en oeuvre de l'article 19 ; vous savez en effet que, suite à la circulaire du 11 juillet 1994, les procureurs ne poursuivent généralement plus un étranger sur la base de l'article 19 s'il n'y a pas d'infraction connexe au délit l'irrégularité du séjour ; vous risquez donc de perdre du temps sans aboutir dans cette voie.

- il conviendra de prévoir des délégations de signature, pour qu'il y ait en permanence quelqu'un qui puisse prendre un APRF, une décision de remise ou une décision de maintien en application de l'article 35 bis.

- il conviendra aussi d'organiser à l'avance des permanences le samedi et le dimanche, pour que les procédures précitées puissent être appliquées de façon continue.

- lorsqu'un étranger a perdu ses papiers et qu'il remplit les autres conditions pour être réadmis, il convient de ne pas renoncer à continuer la procédure permettant son éloignement, notamment en le poursuivant sur la base de l'article 27 de l'ordonnance de 1945, si l'élément intentionnel en vue de faire échec à son éloignement, requis par cet article, est constitué.

- vous risquez d'avoir à faire face à une forte augmentation du contentieux : il me semblerait donc nécessaire que vous vous organisiez afin d'y faire face. En outre, il convient de ne pas oublier mes instructions qui vous ont été adressées par télégramme MIN/INT/DLPAJ/ECT/MIS n° 257 du 28 avril 1994 et relative à la nécessaire présence d'un de vos collaborateurs aux audiences devant les tribunaux administratifs et judiciaires.

./...

* *

*

La logique du dispositif de la convention de Schengen repose sur la double idée que si la libre circulation des personnes entre les Etats parties à la convention entraîne la suppression des contrôles aux frontières intérieures, ce surcroît de liberté ne doit en aucun cas se traduire par un déficit en matière de sécurité publique ou de maîtrise de l'immigration. Cette volonté maintes fois réaffirmée se manifeste notamment par la mise en place d'une politique commune des visas, l'élaboration de règles communes de franchissement des frontières et la mise au point du système d'information Schengen où seront inscrites notamment les personnes non-admissibles.

C'est ce délicat équilibre qu'il vous appartient de mettre en oeuvre. Au-delà, c'est une méthode nouvelle de coopération en matière de sécurité et de politique migratoire, coopération entre différents acteurs, coopération entre Etats partenaires.

Parallèlement à l'action conduite au plan national en faveur d'une meilleure maîtrise des problèmes migratoires, il est clair que c'est du succès de cette coopération que dépend une meilleure approche des interdépendances qui caractérisent de plus en plus la circulation des hommes.

Circulaire N°	96
expédiée le	20 MARS 1995
DIFFUSION	
<input checked="" type="checkbox"/>	Commissaires de la République
<input type="checkbox"/>	Préfets
<input type="checkbox"/>	Zones de défense
<input checked="" type="checkbox"/>	PARIS
<input checked="" type="checkbox"/>	Préfecture de Police
<input type="checkbox"/>	S.G.A.P.
<input type="checkbox"/>	Sous-Préfectures

Pour le ministre d'état et par délégation
le préfet, directeur du cabinet


Edouard LACROIX