

N° 582

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

sur la révision de l'acquis Schengen,

PRÉSENTÉE

Par M. Richard YUNG, Mme Catherine TASCA, M. Simon SUTOUR, Mmes Alima BOUMEDIENE-THIERY, Bernadette BOURZAI, MM. Bernard FRIMAT, Serge LAGAUCHE, Roland RIES, Charles GAUTIER et les membres du groupe socialiste (1) et apparentés (2),

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Yves Chastan, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Serge Godard, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, MM. Claude Jeannerot, Ronan Kerdraon, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagauche, Mme Françoise Laurent-Perrigot, M. Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Mme Renée Nicoux, MM. Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutor, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuheiva.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'espace et la coopération Schengen sont fondés sur le traité de Schengen de 1985, signé par cinq États (France, Allemagne, Benelux) décidés à créer entre eux un territoire sans frontières où les personnes, qu'elles soient citoyennes européennes ou ressortissantes de pays tiers, circuleront librement. Après l'accord, sera signée en 1990 la Convention Schengen, qui est entrée en vigueur en 1995.

Au fil des années, l'espace Schengen s'est élargi à 26 États, dont 22 États membres de l'Union européenne (UE). La Roumanie et la Bulgarie s'appêtent à en faire partie.

La coopération s'est développée notamment entre les services de police (droits d'observation transfrontalière et de poursuite) et les autorités judiciaires (extradition facilitée, exécution des jugements) afin d'assurer la sécurité.

En 1997, la coopération intergouvernementale Schengen a été intégrée au cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam. Depuis 2006, l'acquis Schengen a été traduit dans un règlement établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, dit « code frontières Schengen ». Ce code instaure un corpus commun de législation en ce qui concerne le contrôle aux frontières extérieures ainsi que des mesures ayant trait au franchissement des frontières intérieures.

La possibilité de rétablir temporairement des contrôles à l'intérieur de l'espace Schengen existe d'ores et déjà. En effet, le chapitre II du « code frontières Schengen » prévoit des clauses dites « de sauvegarde » donnant *exceptionnellement* la possibilité à un État membre de rétablir des contrôles aux frontières de manière *temporaire* (pour une durée maximale de trente jours) et *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure*, et avec obligation d'informer la Commission, le Parlement européen et le public. Cette clause de sauvegarde a été utilisée à plusieurs reprises, lors de rassemblements importants.

Mais, ces derniers mois, à l'occasion de l'arrivée de migrants illégaux sur le territoire de l'UE, certains États membres comme l'Italie, la France et – pour des raisons de politique intérieure – le Danemark ont estimé que ces dispositions sont insuffisantes et souhaitent introduire de nouvelles possibilités permettant de rétablir des contrôles à leurs frontières.

L'idée de renforcer les clauses de sauvegarde permettant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen n'est pas nouvelle. Évoquée dans le cadre des débats sur l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, elle a brusquement ressurgi en réaction au « printemps arabe » et aux mouvements migratoires qu'il a engendrés, dont l'arrivée de 25 000 migrants sur l'île italienne de Lampedusa.

À la suite d'un psychodrame diplomatique largement médiatisé, l'Italie, se considérant dépassée, a fourni à ces migrants des titres de séjour provisoires pour des raisons humanitaires. Ces titres ouvrent normalement le droit à la libre circulation dans l'espace Schengen. Le Gouvernement français a estimé qu'il s'agissait d'une application erronée du « code frontières Schengen » et a refusé de les laisser entrer sur le territoire national en rétablissant des contrôles à la frontière avec l'Italie. Le 26 avril dernier, les gouvernements de ces deux pays ont adressé à MM. BARROSO et VAN ROMPUY une lettre commune dans laquelle ils demandaient une révision de la réglementation Schengen.

Les gouvernements de MM. SARKOZY et BERLUSCONI, tous les deux confrontés à la montée de l'extrême droite, n'ont pas hésité à utiliser la révision de la clause de sauvegarde de Schengen à des fins électoralistes, instrumentalisant ainsi la population vulnérable que sont les migrants en provenance d'Afrique du Nord.

Malgré les déclarations des autorités françaises rappelant leur attachement à la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen, qu'il s'agirait de réformer et non de remettre en cause, la boîte de Pandore a été ouverte, comme en témoigne la décision danoise de rétablir les contrôles aux frontières avec la Suède et l'Allemagne pour « se protéger de la criminalité venue d'Europe de l'Est », donc sans rapport direct avec l'afflux massif de migrants tunisiens invoqué par la France et l'Italie.

La Commission a cédé à Rome et Paris en donnant le feu vert à la révision de Schengen. Le 4 mai dernier, elle a publié une réponse sous la forme d'une communication sur la migration qui ne contient aucune

proposition concrète, mais trace les grandes lignes du renforcement des clauses de sauvegarde :

- en cas de défaillance d'un État membre dont les frontières sont aussi celles de l'Union européenne,
- lorsqu'une partie de la frontière extérieure de l'Union européenne est soumise à une pression forte et imprévue en raison de circonstances externes.

Le rétablissement des frontières serait temporaire et ne pourrait être autorisé que dans des circonstances « exceptionnelles », en fonction de conditions « strictes ».

La faiblesse des propositions contenues dans les communications sur Schengen des 4 et 24 mai derniers est à la mesure de l'embarras de la Commission européenne. Quant au comportement des États membres sur ce dossier, il est symptomatique d'une tentation de repli nationaliste, d'une volonté de faire prévaloir la méthode intergouvernementale et d'un refus de solidarité contraire à l'esprit européen.

Comme l'a fait remarquer le président du Parti socialiste européen, Poul Nyrup RASMUSSEN, la Commission n'a pas rempli son rôle de gardienne des traités en faisant des concessions à Rome et Paris.

La nécessité de modifier les règles Schengen ne fait pas l'unanimité en Europe. Plusieurs États membres, notamment l'Espagne, y sont défavorables. Quant au Parlement européen, co-législateur en la matière, il y est franchement opposé. Lors d'un débat en séance plénière, le 10 mai dernier, tous les groupes politiques, à l'exception des conservateurs britanniques et des partis nationalistes, ont exprimé leur inquiétude.

M. WEBER, au nom du Parti populaire européen, a ainsi rappelé que Schengen était l'une des plus grandes réussites de l'Europe et que « les citoyens peuvent s'en rendre compte quand ils voyagent ». Le Parlement doit défendre le principe de libre circulation. Selon lui, la Suède a accueilli pendant longtemps 25 000 réfugiés par an sans que l'Europe ne remette en cause les acquis de Schengen.

Pour sa part, M. SCHULZ, au nom du groupe Socialistes et Démocrates, a déclaré qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter car le système Schengen dispose des moyens nécessaires pour faire face à l'arrivée de

25 000 migrants. Selon lui, la France et l'Italie ont créé le problème de toutes pièces.

M. VERHOFSTADT, pour le groupe Libéraux et démocrates, a parlé « d'une partie de ping-pong entre deux gouvernements, sur le dos des réfugiés ». La réintroduction de frontières intérieures serait, d'après lui, « contre l'essence même de l'Union européenne » et « disproportionnée » au regard du problème.

M. COHN-BENDIT, au nom des Verts, a fait référence à la guerre en Bosnie, pendant laquelle l'Europe a accueilli de très nombreux réfugiés : « L'Allemagne en a pris quelques centaines de milliers, elle n'a toujours pas coulé ! », s'est-il moqué. Et d'ajouter : « Arrêtez de nous dire que les problèmes de l'Afrique du Nord, c'est un problème de sécurité ». Il craint également de voir les contrôles aux frontières internes se transformer en véritables contrôles au faciès : « ceux qui seront bronzés, différents, seront contrôlés ».

Enfin, M. TAVARES, pour la Gauche unitaire, a lui aussi rejeté l'idée d'une révision de Schengen et a demandé que l'Europe protège ses citoyens, mais aussi les gens en Syrie, à Benghazi ou ailleurs.

Il importe que le Sénat rappelle à son tour son attachement au principe de la liberté de circulation et à l'espace sans frontière de Schengen, qui est l'une des réalisations les plus concrètes de l'Union européenne et qui est aujourd'hui menacée.

Les Européens, qui ignorent souvent les actions de l'Union européenne, ont conscience qu'ils doivent à l'échelon européen le droit de voyager sans passeport à l'intérieur de l'espace Schengen. Revenir sur ce droit acquis alors que monte l'euroscpticisme ne manquera pas de nuire à l'image de l'Union auprès des citoyens européens et dans le monde.

La modification des règles Schengen renforcera l'image d'une « Europe forteresse ». Les conséquences seront sans doute minimales pour les touristes. En revanche, les conséquences économiques d'un retour des contrôles pourraient être plus importantes, notamment dans les régions frontalières. En outre, il faudra prendre en considération le coût, pour les États, des contrôles supplémentaires. Elle ne sera pas non plus sans conséquences sur les conditions que les pays hors Schengen appliqueront aux ressortissants communautaires. Cette tentative de remise en cause de l'acquis Schengen laisse de côté les vrais enjeux d'une politique migratoire européenne, que sont la lutte contre la traite des êtres humains, le

développement de l'immigration régulière, la réinstallation des réfugiés, la mise en place du régime commun d'asile, etc.

Dans une tribune commune, Cecilia MALMSTRÖM, Commissaire européenne aux affaires intérieures et Viviane REDING, Commissaire européenne à la justice, aux droits fondamentaux et à la citoyenneté, ont récemment exhorté les Européens à « se rappeler d'où nous venons et tout ce que nous sommes parvenus à construire ». « Après la Seconde Guerre Mondiale, nous avons été divisés par de menaçants murs de barbelés ou de béton, gardés par des soldats armés. Or, aujourd'hui, nous n'avons même plus besoin de passeport pour voyager aux quatre coins de notre continent ».

Pour toutes ces raisons, le Sénat doit s'opposer à toute modification de l'acquis Schengen tendant à l'élargissement des clauses dites de sauvegarde qui permettent aux États membres de rétablir des contrôles aux frontières intérieures. La réintroduction de contrôles temporaires aux frontières intérieures, en cas de défaillance d'un État membre à contrôler son segment de frontière extérieure ou en raison d'une pression migratoire forte, imprévue et due à des circonstances externes sur une partie de la frontière extérieure, constitue une remise en cause de l'acquis Schengen et, ce faisant, de la liberté de circulation.

Il apparaît également indispensable que le Sénat se prononce en faveur du renforcement de la gouvernance de Schengen dans le sens de sa communautarisation.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen, qui demeure encore de la compétence exclusive des États membres, est inadapté, comme le fait remarquer la Commission européenne dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2010 portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen.

Du fait de l'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union européenne, la Commission, compte tenu des responsabilités qui lui sont conférées par le traité, doit prendre la tête du processus d'évaluation Schengen pour pouvoir apprécier la bonne application de l'acquis après la suppression des contrôles aux frontières intérieures. En l'état actuel, le système d'évaluation ne reflète pas la responsabilité institutionnelle de la Commission en tant que gardienne des traités. Il est également inefficace car les règles relatives à la cohérence et à la fréquence des évaluations ne sont pas claires et aucune inspection sur place inopinée n'est réalisée. Dans

le cadre de la réforme, les États membres resteront étroitement associés à l'évaluation et ils garderont leur compétence exclusive en ce qui concerne l'évaluation des conditions requises pour l'entrée d'un État candidat dans l'espace Schengen.

Le Conseil doit se prononcer sur l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen, ces deux pays ayant rempli les critères techniques. Mais plusieurs États membres, à leur tête la France et l'Allemagne, ne sont pas favorables à cette entrée et la lient aux objectifs à atteindre dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV) auquel participent ces deux États dans le but de réformer leur système judiciaire et d'éradiquer la corruption. Le nouveau débat sur la révision des règles Schengen ne doit pas servir de prétexte pour retarder l'entrée de ces deux pays dans l'espace Schengen ni créer un système de double standard entre les États membres appartenant déjà à l'espace et ceux qui aspirent à y entrer.

À court terme, les États membres de l'Union européenne doivent se montrer plus solidaires à l'égard des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile qui fuient l'instabilité en Afrique du Nord.

Depuis plusieurs mois, certains pays d'Afrique du Nord, à commencer par la Tunisie et l'Égypte, font face à l'afflux massif de personnes fuyant le chaos libyen. D'après le Haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR), environ 800 000 personnes ont déjà franchi les frontières avec la Tunisie, l'Égypte, l'Algérie et le Niger. Il est de la responsabilité de l'Union européenne de soulager ces pays qui doivent, s'agissant de la Tunisie et de l'Égypte, poursuivre leur processus de démocratisation.

La directive 55/2001/CE du 20 juillet 2001 doit pouvoir être déclenchée afin que les personnes réfugiées puissent bénéficier d'une protection temporaire. Les États membres doivent également intensifier leurs efforts en matière de réinstallation provisoire des réfugiés. Le 12 mai dernier, des pays européens se sont engagés à prendre en charge 1 000 réfugiés dans le cadre de leurs programmes de réinstallation. Ces initiatives nationales sont largement insuffisantes et montrent l'impérieuse nécessité de mettre en application le programme européen de réinstallation des réfugiés, approuvé à une large majorité par le Parlement européen en mai 2010.

En outre, les États membres doivent garantir le respect du droit d'asile et du principe de non-refoulement des réfugiés et des demandeurs d'asile.

L'Union européenne doit également faire preuve de solidarité à l'égard des migrants qui, le plus souvent au péril de leur vie, ont franchi la Méditerranée afin de trouver refuge en Europe.

Au lieu de prôner le repli sur soi, la France et les autres États membres de l'Union européenne doivent répondre à leurs obligations internationales et européennes en utilisant les nombreux outils juridiques qui sont à leur disposition.

En d'autres termes, ils « peuvent et doivent accueillir toute la part qui leur revient de la misère du monde »¹.

¹ Propos tenus par Michel ROCARD le 29 septembre 2009, à l'occasion du 70^e anniversaire de la CIMADE.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 3.2 du Traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu l'article 26.2 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu les deux premiers chapitres du titre V sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑥ Vu le règlement (CE) N°562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (« code frontières Schengen ») du 15 mars 2006,
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen 16 novembre 2010,
- ⑧ Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Communication sur la migration » du 4 mai 2011 (COM (2011)248),
- ⑨ Vu le Rapport 2010 sur l'immigration et l'asile du 24 mai 2011 (COM(2011) 291),
- ⑩ - rappelle son attachement au principe de la liberté de circulation et à l'espace sans frontière de Schengen, qui est l'une des réalisations les plus concrètes de l'Union européenne,
- ⑪ - s'oppose à toute modification de l'acquis Schengen tendant à l'élargissement des clauses dites de sauvegarde, qui permettent aux États membres de rétablir des contrôles aux frontières intérieures,
- ⑫ - considère que la réintroduction de contrôles temporaires aux frontières intérieures en cas de défaillance d'un État membre à contrôler son segment de frontière extérieure ou en raison d'une pression migratoire illégale forte, imprévue mais non extraordinaire, constitue une remise en cause de l'acquis Schengen et, par là-même, de la liberté de circulation,
- ⑬ - condamne le rétablissement des contrôles à ses frontières intérieures par un État membre sur la base d'une décision unilatérale,

- ⑭ - souhaite à ce que les irrégularités graves constatées dans l'application de l'acquis Schengen puissent être sanctionnées,
- ⑮ - demande aux États membres d'accepter la communautarisation du système de l'évaluation de l'application des règles Schengen en adoptant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2010 portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen,
- ⑯ - souligne la nécessité d'un contrôle parlementaire et démocratique de l'agence européenne pour la gestion et la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX),
- ⑰ - estime que le débat autour de la révision de la réglementation Schengen ne doit pas être instrumentalisé par les États membres pour retarder l'entrée dans l'espace Schengen de la Roumanie et de la Bulgarie, qui remplissent désormais les critères techniques demandés aux autres États membres parties.