

CIRCULER EN SÉCURITÉ EN EUROPE : RENFORCER SCHENGEN

LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES FRONTIÈRES EUROPÉENNES,
LE CONTRÔLE DES FLUX DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES EN EUROPE
ET L'AVENIR DE L'ESPACE SCHENGEN

M. François-Noël Buffet, rapporteur

Rapport n° 484 (2016-2017)

La commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen a été constituée le 29 novembre 2016 à la demande du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés. Entre le 3 janvier et le 15 mars 2017, elle a procédé à 22 auditions au cours desquelles elle a entendu au total 31 personnalités et effectué cinq déplacements sur différentes frontières (Strasbourg, Calais, Dunkerque et Grande-Synthe, aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, Alpes-Maritimes et Bulgarie).

I. SCHENGEN : UN PROJET EUROPÉEN À LA FOIS AMBITIEUX ET PRAGMATIQUE, RÉCEMMENT CONFRONTÉ À DES DÉFIS MAJEURS

- **Un espace de libre circulation qui a connu de profondes évolutions depuis 30 ans**



États membres de l'Union européenne et de l'espace Schengen :

- **Entrés en 1985 :**
Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas
- **Entrés entre 1990 et 1996 :**
Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Autriche, Danemark, Finlande, Suède
- **Entrés en 2004 :**
Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque

États hors Union européenne associés à l'espace Schengen :

- **Entrés en 1996 :**
Islande, Norvège
- **Entrés en 2004 et 2008 :**
Suisse, Liechtenstein

États membres de l'Union européenne candidats à l'espace Schengen :

- Bulgarie, Roumanie, Chypre, Croatie

États membres de l'Union européenne hors Schengen :

- Royaume-Uni et Irlande

Débutée en 1985 sur une base intergouvernementale, la construction de l'espace Schengen a été progressive. La suppression effective des contrôles aux frontières intérieures n'est intervenue qu'en 1995 avec l'entrée en vigueur de la convention d'application de l'accord de Schengen précisant les modalités

de levée des contrôles et définissant un ensemble de contreparties appelées « mesures compensatoires » (politique commune des visas, bases de données européennes, coopération policière, surveillance des frontières extérieures, dimension extérieure).

En plus de trente ans, l'espace Schengen a connu deux principales évolutions : un élargissement géographique de 5 à 26 pays, dont 22 États membres de l'Union européenne et 4 États associés (Islande, Norvège, Suisse, Lichtenstein) et la communautarisation de son acquis par le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997.

- **La crise migratoire et les attaques terroristes ont révélé les failles de l'espace Schengen**

Au cours des deux dernières années, l'espace Schengen a été confronté à un afflux migratoire sans précédent – 1,8 million de franchissements irréguliers enregistrés en 2015 – et à une menace terroriste inégalée, qui ont mis en évidence ses lacunes : responsabilité du contrôle

des frontières extérieures inéquitablement répartie du fait de la géographie de l'espace, affaiblissement de la confiance entre États membres, contribution inégale en volume et en qualité aux bases de données Schengen et consultation aléatoire de celles-ci.

Cette double crise a ainsi conduit au rétablissement, sans concertation préalable, des contrôles aux frontières intérieures de plusieurs États membres, manifestant le manque de réactivité de l'Union européenne et une certaine défiance entre États membres. Au 11 février 2017, le contrôle aux frontières intérieures était maintenu en France, en Allemagne à la frontière terrestre avec l'Autriche, en Autriche à la frontière terrestre avec la Hongrie et la Slovaquie, au Danemark et dans les ports de Norvège et de Suède.

II. UN ACQUIS PRÉCIEUX DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE QUI A DÉJÀ FAIT L'OBJET D'IMPORTANTES RÉFORMES

- **Sortir de Schengen : une bonne idée ? Les limites de « Scheng-haine »**

En dépit des faiblesses de l'espace Schengen et des critiques parfois virulentes à son encontre, le démantèlement de Schengen apparaît illusoire et serait contre-productif. En premier lieu, les Européens sont très attachés à la liberté de circulation : 81 % des Européens interrogés (et 80 % des Français) soutiennent la libre circulation des personnes, selon une enquête Eurobaromètre publiée à l'automne 2016.

En deuxième lieu, la frontière revêt avant tout une force symbolique et ne constitue pas, en tant que telle, un véritable moyen de protection contre toute menace extérieure. Si les contrôles peuvent être nécessaires, ils ne sauraient suffire.

En troisième lieu, l'abandon de Schengen aurait un coût budgétaire élevé et des incidences économiques très négatives sur certains secteurs – en particulier le tourisme et le transport de marchandises – ainsi que sur les travailleurs frontaliers. Les études de France Stratégie et de RAND Europe conduisent à estimer le coût total annuel d'un abandon de Schengen à 1,15 milliard d'euros pour la France, tandis que l'impact négatif sur les échanges commerciaux y est estimé à 10 milliards d'euros d'ici 2025. L'espace Schengen est, par conséquent, un acquis précieux à préserver.

- **Les mesures adoptées et en cours d'examen pour rééquilibrer le volet « sécurité » de Schengen**

La nécessité de renforcer les frontières extérieures de l'espace Schengen rencontre aujourd'hui un large consensus. Sous la pression des événements, de nombreuses mesures ont été adoptées au niveau européen depuis 2015, le plus souvent grâce à des initiatives franco-allemandes : création de *hotspots* en Grèce et en Italie, transformation de Frontex en Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, révision de l'article 8-2 du code frontières Schengen permettant le contrôle systématique des ressortissants de l'Union lors du franchissement des frontières ou encore adoption de la directive concernant les données des dossiers de passagers (PNR).

Un certain nombre d'autres propositions ayant vocation à renforcer la sécurité au sein de l'espace Schengen et à mieux gérer les flux de voyageurs sont en cours d'examen, parmi lesquelles la création d'un système d'enregistrement des entrées et sorties (EES), d'un système d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS) et de nouveaux signalements complétant le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

Si des avancées notables ont été enregistrées au cours des deux dernières années, ces mesures restent incomplètes et sont parfois longues à appliquer ou à produire des effets.

III. PRÉSERVER LA LIBERTÉ DE CIRCULATION EN EUROPE : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

À l'issue de ses travaux, la commission d'enquête a identifié **32 propositions**, classées selon des horizons de court, moyen et long termes, et formulées dans l'objectif d'un retour complet à la libre circulation au sein de l'espace Schengen. Parmi ces propositions, certaines revêtent une importance particulière.

- **À court terme, consolider l'espace Schengen préalablement à tout nouvel élargissement**

Malgré les efforts importants de la Bulgarie, observés sur le terrain par une délégation de la commission d'enquête, le contexte n'apparaît pas propice à un nouvel élargissement qui conduirait à déplacer la frontière extérieure de l'espace Schengen vers sa partie orientale, alors même que la pression migratoire en mer Méditerranée demeure forte, la menace terroriste élevée et que certains dispositifs de protection, comme le système EES, ne sont pas encore adoptés. Par conséquent, la commission d'enquête considère qu'il convient d'exclure tout nouvel élargissement de l'espace Schengen à court terme afin de veiller, en priorité, à sa consolidation (**proposition n° 1**).

En revanche, il lui apparaît souhaitable de donner à la Bulgarie et à la Roumanie un accès au système d'information sur les visas (VIS), en mode consultation, afin de garantir le bon fonctionnement du futur système EES (**proposition n° 2**).

- **À long terme, créer un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes européen et créer un corps de garde-frontières unique au niveau national**

La création de la réserve de réaction rapide de 1 500 garde-frontières et garde-côtes décidée dans le cadre de la réforme de Frontex est une première étape, mais il s'agit uniquement d'un dispositif ponctuel visant à répondre à une situation de crise. Il conviendrait désormais de franchir le pas et de créer un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes, à l'échelon européen, habilités à effectuer les contrôles au long cours à la frontière extérieure de l'espace Schengen (**proposition n° 4**).

Au niveau national, il a été observé qu'en dépit des efforts de coordination et des problèmes juridiques et logistiques en voie d'être résolus, la police aux frontières et les agents des douanes affectés au contrôle des personnes continuent de fonctionner selon des logiques différentes : les douanes laissent d'abord entrer sur le

territoire avant de procéder à un contrôle, tandis que la police aux frontières évite qu'on y pénètre. Il conviendrait donc de fusionner les agents de contrôle de la police aux frontières et des douanes en un corps de garde-frontières unique (**proposition n° 8**).

- **Le devenir des hotspots : transformer un dispositif d'urgence en un instrument pérenne de gestion de crise**

Si le bilan des *hotspots* est, dans l'ensemble, positif pour identifier et enregistrer les étrangers entrés sur le territoire de l'espace Schengen, la question du retour reste entière. C'est pourquoi il conviendrait de réfléchir à la mise en place de *hotspots* dans les États tiers afin de limiter en amont l'immigration irrégulière au sein de l'espace Schengen (**proposition n° 9**).

En revanche, l'orientation des demandeurs d'asile devrait être dissociée du traitement des demandes d'asile au sein de ces *hotspots* externalisés (**proposition n° 10**), toute extra-territorialisation du traitement des demandes d'asile étant contraire à la tradition juridique française et risquant de porter atteinte à l'économie générale du Règlement Dublin.

- **En cas de menace persistante pour la sécurité intérieure, étendre la possibilité de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures**

Le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, décidé en France depuis le 13 novembre 2015, a donné lieu à 85 millions de contrôles et à 63 000 décisions de non-admission en 2016, contre 15 000 en 2015. Il répond ainsi aux exigences liées au niveau de menace terroriste élevé en France. Or le code frontières Schengen ne permet pas le rétablissement du contrôle au-delà de six mois pour un même motif de menace sécuritaire. Dès lors, il est nécessaire de procéder à une révision du code frontières Schengen afin d'autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une durée maximale supérieure à six mois et limitée à deux ans. Au-delà, la prolongation serait soumise à une clause de réexamen (**proposition n° 17**).

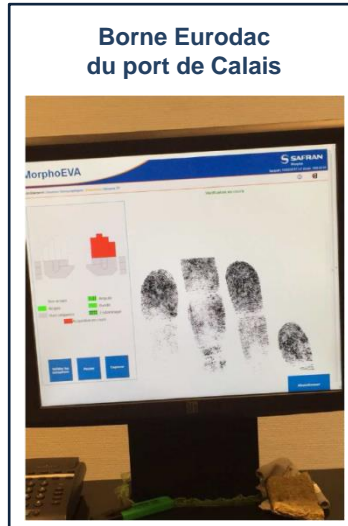
- **Assurer l'interopérabilité des systèmes d'information**

La fragmentation des bases de données européennes développées parallèlement dans le cadre de Schengen, de la politique d'asile et de la coopération policière – au premier rang desquels le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS), la base de données européenne des demandeurs d'asiles et migrants en situation irrégulière (Eurodac) et les bases de données d'Europol – est aujourd'hui une difficulté majeure pour assurer un contrôle efficace des entrées et sorties de l'espace Schengen.

La priorité doit donc être donnée au développement de l'interopérabilité à travers la création d'une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information européens et des bases nationales (**proposition n° 21**). Cette interface simplifierait l'accès à l'information des personnes habilitées en tant que de besoin. Cette solution doit être distinguée de l'interconnexion de l'ensemble des fichiers qui présente des difficultés juridiques et techniques.

- **Renforcer les capacités de prévention et de détection grâce à des PNR nationaux pleinement opérationnels, harmonisés et étendus**

Enfin, après l'adoption de la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers en avril 2016, l'essentiel reste à faire pour garantir le caractère opérationnel des PNR nationaux et leur application harmonisée. Il est donc proposé de mettre en place, au niveau de la Commission européenne, un dispositif de suivi de la transposition de la directive PNR et d'assistance à sa mise en œuvre opérationnelle (**proposition n° 26**), de rendre obligatoire l'extension du PNR aux vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne (**proposition n° 27**) et d'étendre la collecte et le traitement des données de réservation à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs (maritimes, ferroviaires et par autocars) (**proposition n° 28**).



*La commission d'enquête sur les frontières européennes,
le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe
et l'avenir de l'espace Schengen*

http://www.senat.fr/commission/enquete/frontieres_europeennes.html

15, rue de Vaugirard 75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.36.80

Télécopie : 01.42.34.32.92

Président

Jean-Claude Requier

(RDSE –

Lot)



Rapporteur

François-Noël Buffet

(Les Républicains –

Rhône)





CIRCULER EN SÉCURITÉ EN EUROPE : RENFORCER SCHENGEN

CLASSEMENT DES 32 PROPOSITIONS

PROPOSITIONS À COURT TERME	PROPOSITIONS À MOYEN TERME	PROPOSITIONS À LONG TERME
CONSOLIDER L'ESPACE SCHENGEN PRÉALABLEMENT À TOUT NOUVEL ÉLARGISSEMENT		
Exclure tout nouvel élargissement de l'espace Schengen à court terme afin de veiller, en priorité, à sa consolidation (proposition n° 1)		
Donner à la Bulgarie et à la Roumanie un accès au système d'information sur les visas (VIS) en mode consultation afin de garantir le bon fonctionnement du futur système entrée / sortie (EES) (proposition n° 2)		
RENFORCER LA PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES		
<i>Renforcer les capacités de contrôle aux points de passage frontaliers</i>		
	Rechercher les moyens de doter les garde-frontières et garde-côtes de la réserve de réaction rapide déployés sous l'égide de Frontex des mêmes pouvoirs et capacités décisionnelles que leurs homologues nationaux (proposition n° 3)	Créer un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes européens habilités à effectuer les contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen (proposition n° 4)
Mettre en place une régulation de l'implantation des points de passage frontaliers au niveau national (proposition n° 5)		
Adapter la répartition des points de passage frontaliers entre la police aux frontières et les douanes aux évolutions du trafic, en particulier transférer les points de passage frontaliers aériens de plus de 200 000 passagers par an à la police aux frontières (proposition n° 6)	Réviser la répartition des points de passage frontaliers à intervalles réguliers (proposition n° 7)	Fusionner les agents de contrôle aux frontières en un corps de garde-frontières unique (proposition n° 8)
<i>Le devenir des hotspots : transformer un dispositif d'urgence en un instrument pérenne de gestion de crise</i>		
	Réfléchir à la mise en place de centres d'accueil, d'enregistrement et d'orientation des migrants (<i>hotspots</i>) dans des États tiers afin de limiter en amont l'immigration irrégulière au sein de l'espace Schengen (proposition n° 9)	
Développer au niveau européen un dispositif de visas pour l'asile (proposition n° 11)	Dissocier l'orientation des demandeurs d'asile au sein des <i>hotspots</i> externalisés, du traitement des demandes d'asile sur le territoire de l'espace Schengen (proposition n° 10)	
<i>Accroître le recours aux systèmes automatisés de contrôle des personnes</i>		
Mettre rapidement en service les sas PARAFE de seconde génération, à biométrie de reconnaissance faciale (proposition n° 12)	Envisager l'ouverture du dispositif PARAFE aux ressortissants de pays tiers (proposition n° 13)	
	Anticiper la mise en place du système d'entrée / sortie (EES) en prévoyant l'interfaçage des sas PARAFE avec ce nouveau système (proposition n° 14)	
	Développer le « pré-check » permettant d'accélérer le passage de la frontière en procédant en amont au scan des documents de voyage et à la consultation des bases de données pertinentes (proposition n° 15)	
<i>Tirer les conséquences budgétaires de l'évolution des flux et des contrôles</i>		
Adapter les moyens humains et financiers dévolus au contrôle et à la surveillance des frontières à l'évolution du trafic des passagers et aux nouvelles mesures de renforcement des contrôles aux frontières extérieures (proposition n° 16)		

PROPOSITIONS À COURT TERME	PROPOSITIONS À MOYEN TERME	PROPOSITIONS À LONG TERME
REVOIR LES CONDITIONS DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES		
Procéder à une révision du code frontières Schengen afin d'autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une durée maximale supérieure à six mois et limitée à deux ans en cas de persistance d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Au-delà de deux ans, la prolongation serait soumise à une clause de réexamen (proposition n° 17)	En contrepartie de la facilitation du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, développer les accords de petit trafic frontalier facilitant la circulation des travailleurs frontaliers (proposition n° 19)	
Développer les moyens de contrôle en mobilité, à l'aide d'outils connectés aux systèmes d'information européens (système d'information Schengen - SIS, VIS, Eurodac) (proposition n° 18)		
Clarifier les conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des vérifications dans leur zone frontalière en dehors des périodes de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures (proposition n° 20)		
MIEUX UTILISER ET AMÉLIORER LES SYSTÈMES D'INFORMATION		
Améliorer la qualité et la fiabilité des informations renseignées dans les bases de données européennes et nationales et exploiter pleinement les fonctionnalités du SIS II (proposition n° 22)	À des fins d'interopérabilité, créer une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information européens et des bases de données nationales pertinentes (proposition n° 21)	
	Dans le cadre du projet de refonte de la partie nationale du SIS II, simplifier l'architecture du système d'information national en établissant le N-SIS II comme fondement de son organisation (proposition n° 23)	
	Mettre à niveau les infrastructures de réseau informatique nationales en vue de fiabiliser l'utilisation intensive des systèmes d'information, en particulier le N-SIS II, par les autorités françaises (proposition n° 24)	
Renforcer la formation initiale et continue aux systèmes d'information Schengen dans les écoles de police, de gendarmerie, d'agents des douanes et de magistrats (proposition n° 25)		
PERFECTIONNER LES OUTILS DE DÉTECTION ET D'ENQUÊTE		
Mettre en place, au niveau de la Commission européenne, un dispositif de suivi de la transposition de la directive PNR et d'assistance à sa mise en œuvre opérationnelle (proposition n° 26)	Rendre obligatoire l'extension du dispositif de collecte et de traitement des données de réservation des passagers (PNR) aux vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne (proposition n° 27)	
	Étendre la collecte et le traitement des données PNR à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs (maritimes, ferroviaires et par autocar) (proposition n° 28)	
Renforcer le contrôle des marchandises acheminées par fret postal grâce au développement des outils d'analyse de risque et de ciblage (proposition n° 29)		
	Soumettre les bénéficiaires de la libre circulation, y compris les ressortissants de l'Union européenne, au système entrée / sortie (EES) et faciliter l'accès aux données aux services répressifs des États membres et à Europol (proposition n° 30)	
	Moderniser et simplifier les instruments de coopération policière transfrontalière au sein de l'espace Schengen (observation transfrontalière, droit de poursuite, patrouilles mixtes) (proposition n° 31)	
ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES ÉVALUATIONS DE L'ACQUIS DE SCHENGEN		
Assurer une plus grande transparence des évaluations Schengen, en garantissant l'information effective par la Commission des parlements nationaux, conformément au règlement relatif au mécanisme d'évaluation Schengen (proposition n° 32)		