

N° 62

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre 2018

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen,

Par MM. Olivier HENNO, Jean-Yves LECONTE et André REICHARDT,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loïsier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. RAPPEL : LES 32 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SCHENGEN	7
II. CONSOLIDER L'ESPACE SCHENGEN PRÉALABLEMENT À TOUT NOUVEL ÉLARGISSEMENT	15
III. RENFORCER LA PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES	19
A. RENFORCER LES CAPACITÉS DE CONTRÔLE AUX POINTS DE PASSAGE FRONTALIERS	19
B. LE DEVENIR DES HOTSPOTS : TRANSFORMER UN DISPOSITIF D'URGENCE EN UN INSTRUMENT PÉRENNE DE GESTION DE CRISE	25
C. ACCROÎTRE LE RECOURS AUX SYSTÈMES AUTOMATISÉS DE CONTRÔLE DES PERSONNES	40
D. TIRER LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE L'ÉVOLUTION DES FLUX ET DES CONTRÔLES	42
IV. REVOIR LES CONDITIONS DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES	45
V. MIEUX UTILISER ET AMÉLIORER LES SYSTÈMES D'INFORMATION	51
VI. PERFECTIONNER LES OUTILS DE DÉTECTION ET D'ENQUÊTE	59
VII. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES ÉVALUATIONS DE L'ACQUIS DE SCHENGEN	69
EXAMEN EN COMMISSION	71
PROJET DE PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	77
LISTE DES DÉPLACEMENTS	83
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	85

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le 2 novembre 2016, au titre de la procédure dite du « droit de tirage » prévue à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, le groupe Les Républicains, apparentés et rattachés avait demandé la constitution d'une 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. Il s'agissait notamment « *d'étudier en profondeur les lacunes du dispositif européen de protection des frontières extérieures, d'évaluer l'impact potentiel des mesures récentes et à venir sur son renforcement et d'en tirer des conclusions sur l'évolution souhaitable de l'espace Schengen au regard des enjeux de maîtrise des mouvements de population, de sécurité de nos concitoyens et de fluidité du commerce intra-européen* »¹.

Les membres de cette commission d'enquête ont été désignés le 22 novembre 2016 puis la réunion constitutive a eu lieu le 29 novembre suivant. Nos collègues Jean-Claude Requier et François-Noël Buffet occupaient les fonctions, respectivement, de président et de rapporteur de la commission d'enquête. Les travaux de cette dernière ont débuté le 3 janvier 2017 : elle a procédé à 22 auditions au cours desquelles elle a entendu 31 personnalités et effectué 7 déplacements, dont 5 sur différentes frontières (Strasbourg, Calais, Dunkerque et Grande-Synthe, aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, Alpes-Maritimes et Bulgarie), ainsi qu'à l'OFPPRA et à Bruxelles.

La commission d'enquête a adopté son rapport au cours de sa réunion du 29 mars 2017 et l'a rendu public le 4 avril².

Le groupe Socialiste et Républicain, soucieux de souligner son analyse en décalage avec ce rapport et d'affirmer ses propositions, avait déposé une contribution comportant quatre propositions sur : la convergence des politiques d'asile dans l'Union européenne, une réforme du système Dublin s'appuyant sur des mécanismes de solidarité, la mobilisation des moyens de l'Union européenne pour une politique de développement à destinations des pays d'origine et de transit, une réponse au défi humanitaire que représente l'arrivée en Europe de personnes en besoin de protection internationale.

Une commission d'enquête cesse d'exister avec le dépôt de son rapport. Or, le sujet traité – la libre circulation et l'avenir de l'espace Schengen – se trouve au cœur des préoccupations de votre commission des affaires européennes, qui a abordé cette question à plusieurs reprises, y compris au

¹ Proposition de résolution n° 96 (2016-2017).

² Rapport intitulé Circuler en sécurité en Europe : renforcer Schengen (n° 484 ; 2016-2017).

moyen de résolutions européennes¹, et, plus largement, de la refondation de l'Union européenne². Par ailleurs, les motivations de la commission d'enquête, à savoir l'adaptation de l'espace Schengen aux nouveaux défis apparus aux frontières de l'Union européenne – nombre de demandeurs d'asile arrivant dans l'Union européenne et sécurisation des frontières extérieures dans le contexte d'attentats terroristes –, demeurent d'actualité, même si leur acuité s'est sensiblement réduite.

C'est pourquoi votre commission des affaires européennes a souhaité donner une suite aux travaux de cette commission d'enquête pour connaître le devenir des 32 propositions qu'elle avait formulées. À cette fin, elle a constitué en son sein un groupe de travail constitué de nos collègues André Reichardt, qui a animé le groupe, Jean-Yves Leconte et Olivier Henno.

Vos rapporteurs ont adressé un questionnaire à la ministre auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, afin d'obtenir des informations sur les suites données à chacune des propositions de la commission d'enquête sénatoriale. Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), du fait de sa mission interministérielle, a coordonné les réponses apportées par les différents ministères concernés dans leurs domaines de compétences. Le groupe de travail a également procédé à plusieurs auditions, de responsables du ministère de l'intérieur et des affaires étrangères en particulier, et a effectué un déplacement à Bruxelles.

Au terme de leurs investigations, vos rapporteurs ont fait le choix de présenter une proposition de résolution européenne de manière à formaliser une position sur la suite des nécessaires réformes de l'espace Schengen.

¹ En particulier les résolutions européennes n° 124 du 9 avril 2016 sur l'Union européenne et la lutte contre le terrorisme, n° 130 du 29 avril 2016 sur la réforme de l'espace Schengen et la crise des réfugiés et n° 63 du 24 janvier 2017 sur la réforme d'Europol et la coopération policière européenne.

² Ce sujet est également débattu au sein du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne, commun aux commissions des affaires européennes et des affaires étrangères. Voir les rapports Relancer l'Europe, retrouver l'esprit de Rome (n° 434 ; 2016-2017) de MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet et Négociations en vue du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (n° 660 ; 2017-2018) de MM. Jean Bizet et Christian Cambon.

I. RAPPEL : LES 32 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SCHENGEN

Dans son rapport, la commission d'enquête avait établi un triple constat :

1°) la libre circulation des personnes et des marchandises est au cœur de la construction européenne ;

2°) 81 % des Européens (et 80 % des Français) y étaient alors favorables ; la libre circulation constitue l'un des résultats les plus positifs de l'Union européenne aux yeux des Européens ;

3°) « sortir de Schengen » serait extrêmement coûteux pour l'Europe et pour la France.

M. Jean-Yves Leconte tient à préciser que la commission d'enquête avait mis en évidence que les coopérations européennes établies par la mise en place d'une espace de libre circulation avaient apporté des moyens nouveaux pour faire face aux défis de la sécurisation des frontières. Toutefois, l'évolution des risques à nos frontières depuis 2012 oblige aujourd'hui les gouvernements européens à renforcer les coopérations, les échanges d'informations et les moyens au service de Frontex pour renforcer Schengen. M. Leconte rappelle aussi que les contrôles des frontières intérieures qui existaient préalablement à la mise en place de l'espace Schengen ne garantissaient pas le niveau de sécurisation des frontières et de nos pays existant aujourd'hui grâce aux échanges d'informations entre les pays européens et à la sécurisation des documents d'identités contemporain. Le coût économique des fermetures des frontières intérieures porterait aussi un coup important à l'emploi en particuliers dans les zones frontalières.

Dès lors que l'espace Schengen, en dépit de ses dysfonctionnements mis en évidence par la crise migratoire et les attaques terroristes, est apparu comme un acquis européen à préserver, il convenait de le réformer.

Avec retard, généralement sous la pression des événements, mais aussi grâce à des initiatives franco-allemandes, **plusieurs mesures ont été prises pour en améliorer le fonctionnement** (réforme de l'évaluation, mise en place de *hotspots*, renforcement de Frontex, révision en profondeur du régime d'asile européen, relations avec des pays tiers en amont de la frontière, approfondissement de la coopération policière, sécurisation accrue du franchissement des frontières extérieures, moyens supplémentaires, etc.).

Globalement, ces différentes mesures ont pour objectif de renforcer la sécurité de l'espace Schengen qui a trop longtemps privilégié la libre circulation. La France, très souvent de façon coordonnée avec l'Allemagne, parce qu'elle avait été particulièrement touchée par le terrorisme, a porté de

nombreux projets visant à ce renforcement de la sécurité des frontières extérieures.

M. Jean-Yves Leconte précise que l'Allemagne était motivée par l'évolution de la demande d'asile sur son territoire, et la France par la survenue d'attentats sur son territoire. Cette coopération franco-allemande a été utile dans l'établissement de propositions ; celles-ci n'ont toutefois pas pris en compte à leurs juste place les préoccupations des pays du Sud de l'Europe (sur la réforme de Dublin) et d'Europe centrale (sur les mécanismes de solidarité et la politique d'asile).

Pour autant, la commission d'enquête avait aussi considéré que **des marges de progression demeuraient**. C'est dans ce sens qu'elle avait formulé ses **32 propositions relevant de six thématiques** : consolider l'espace Schengen préalablement à tout nouvel élargissement, renforcer la protection des frontières extérieures, revoir les conditions de contrôle aux frontières intérieures, mieux utiliser et améliorer les systèmes d'information, perfectionner les outils de détection et d'enquête, accroître la transparence des évaluations de l'acquis de Schengen.

Ces 32 propositions sont présentées dans le tableau ci-après :

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)	

PROPOSITIONS À COURT TERME	PROPOSITIONS À MOYEN TERME	PROPOSITIONS À LONG TERME
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		
<p>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)</p>	<p>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)</p>	
<p>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)</p>		
<p>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)</p>		
MIEUX UTILISER ET AMÉLIORER LES SYSTÈMES D'INFORMATION		
<p>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)</p>	<p>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)</p>	
	<p>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)</p>	
	<p>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)</p>	

PROPOSITIONS À COURT TERME	PROPOSITIONS À MOYEN TERME	PROPOSITIONS À LONG TERME
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)		

Vos rapporteurs ont pu constater, lors de leur déplacement à Bruxelles en particulier, que **tant la Commission européenne que le Conseil partageaient de nombreuses conclusions de la commission d'enquête.**

Schengen est un dispositif qui se construit de façon progressive, mais son fonctionnement doit être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter à un contexte qui évolue en permanence.

Ainsi les flux d'immigration irrégulière sont-ils en train de connaître une **transformation géographique.**

Selon Frontex, le nombre de franchissements illégaux des frontières de l'Union européenne a baissé de 60 % l'année dernière par rapport à l'année précédente, mais demeure élevé. Les **franchissements illégaux détectés** se sont établis à environ **204 000 en 2017, après 511 000 en 2016 et 1,8 million en 2015.** Cette **diminution** a été observée **surtout sur la route de la Méditerranée orientale,** et donc sur celle des Balkans occidentaux, **et sur celle de la Méditerranée centrale, alors que la route de la Méditerranée occidentale a enregistré une hausse significative.** Il n'en demeure pas moins que le nombre des franchissements illégaux est resté supérieur aux chiffres d'avant 2014. En 2017, les arrivées de migrants en Méditerranée centrale sont restées importantes jusqu'au mois de juillet puis ont sensiblement diminué du fait de coopérations entre l'Italie et les factions agissant dans la partie occidentale du territoire libyen, et du travail de Frontex en direction des garde-côtes libyens. Les flux migratoires en provenance de l'Afrique subsaharienne *via* la Méditerranée centrale ont diminué, alors que les migrants de nationalité algérienne et marocaine, majoritairement des hommes seuls, jeunes et peu qualifiés bien plus que des familles, arrivent en nombre nettement plus élevé sur les côtes espagnoles – en 2017, les arrivées en mer par l'Espagne ont plus que doublé par rapport à 2016, passant de 10 231 à 22 900 selon Frontex, soit le plus haut niveau depuis que l'agence a commencé à collecter ces données, en 2009. Cette voie de la Méditerranée occidentale ne serait d'ailleurs pas près de se tarir. De même, la pression migratoire reste élevée à la frontière franco-italienne, même si la grande qualité de la coopération à cette frontière permet d'entraver les mouvements secondaires, en particulier dans les Alpes-Maritimes.

L'espace Schengen ne fait pas encore l'objet d'une vision commune parmi ses États membres. Son renforcement est parfois ralenti à la fois parce que les États membres ne placent pas la réforme de Schengen au même rang parmi leurs priorités politiques – tous n'ont pas été touchés de la même manière par le terrorisme ou la crise migratoire – et parce qu'ils disposent de moyens techniques et de ressources administratives et humaines inégaux, par exemple en termes de services de police ou de renseignement. Dès lors, **les réformes, pourtant bien réelles, de l'espace Schengen ne sont pas mises en œuvre de façon homogène par tous les États membres et donc sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne.** C'est le cas du partage d'informations dans les bases de données européennes, de la transposition de la directive PNR, de la

coopération policière et judiciaire ou encore de la qualité des contrôles aux frontières.

Vos rapporteurs sont attentifs à ce que ne se développe pas un espace Schengen à « deux vitesses », qui serait non seulement contraire à l'esprit de cet espace de libre circulation, mais aussi et surtout préjudiciable à son efficacité. La déclaration franco-allemande de Meseberg du 19 juin 2018 a d'ailleurs relevé très justement qu' « *une action unilatérale et sans coordination ne fera que fractionner l'Europe, diviser ses peuples et mettre Schengen en danger* ».

Au total, la réforme en profondeur de l'espace Schengen, engagée depuis 2015, reste un chantier inachevé.

La Commission a d'ailleurs d'ores et déjà présenté de **nouvelles propositions** destinées à poursuivre son évolution, annoncées par le Président Juncker dans son discours sur l'état de l'Union devant le Parlement européen, le 12 septembre dernier.

Cinq textes, dont trois sont de nature législative, ont ainsi été présentés : une proposition de règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹, accompagnée d'un rapport d'évaluation du système européen de surveillance des frontières (Eurosur)², une proposition modifiée de règlement relatif à l'agence de l'Union européenne pour l'asile³, et une proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte)⁴, accompagnée d'une communication relative au renforcement des voies d'entrée légales vers l'Europe⁵.

Ces nouvelles propositions, qui cherchent à répondre aux demandes du Conseil européen du 28 juin 2018, « *présentées une semaine avant la réunion informelle de Salzbourg, constituent une contribution concrète aux discussions que les dirigeants de l'Union devraient mener sur les migrations. Elles ont pour but de favoriser un compromis global sur la réforme en cours du régime d'asile de l'Union* »⁶.

¹ Texte COM (2018) 631 final.

² Texte COM (2018) 632 final.

³ Texte COM (2018) 633 final.

⁴ Texte COM (2018) 634 final.

⁵ Texte COM (2018) 635 final.

⁶ Communiqué de presse de la Commission européenne.

II. CONSOLIDER L'ESPACE SCHENGEN PRÉALABLEMENT À TOUT NOUVEL ÉLARGISSEMENT

La commission d'enquête avait considéré que **l'espace Schengen**, qui comprend actuellement 26 pays, dont 22 États membres de l'Union européenne et 4 États associés (Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein), **ne devait pas connaître de nouveaux élargissements avant sa consolidation**. En revanche, et alors que la Roumanie et la Bulgarie ont engagé un processus d'adhésion à Schengen après leur entrée dans l'Union européenne en janvier 2007, elle avait proposé de **donner à ces deux pays un accès au système d'information sur les visas (VIS) en mode consultation** de manière à garantir le bon fonctionnement du futur système entrée/sortie (SES). Elle avait ainsi approuvé l'orientation du *non paper* commun du 29 février 2016 par lequel la Bulgarie et la Roumanie, ainsi que la Croatie, avaient sollicité l'attribution d'un accès passif au VIS (en mode consultation) et la possibilité d'alimenter pleinement le système d'information Schengen (SIS).

Sur ces deux points, **la commission d'enquête a été suivie**.

- Selon les conclusions du Conseil du 9 juin 2011, la Roumanie et la Bulgarie présentent un niveau suffisant de préparation technique.

Toutefois, l'inscription à l'ordre du jour du Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) d'une décision de suppression des contrôles aux frontières intérieures avec les deux pays a été régulièrement différée depuis 2011, compte tenu de la sensibilité particulière de la zone en termes de migration illégale et de criminalité organisée. De fait, **la Roumanie et la Bulgarie n'appliquent que partiellement l'acquis de Schengen**.

M. Jean-Yves Leconte exprime des réserves sur le traitement de ces deux pays vis-à-vis de l'acquis de Schengen. En effet, la situation géographique de la Roumanie et de la Bulgarie rend certes difficile, dans le contexte actuel, une intégration complète de ces pays dans l'espace de libre circulation. La continuité de la Bulgarie avec la Turquie et la Grèce pourrait permettre des transferts de la Grèce vers le nord de la zone Schengen. Mais la proposition de la France d'accepter une application de l'acquis de Schengen pour les mouvements aériens entre ces deux pays et le reste de l'espace Schengen serait une étape permettant toutefois d'apporter un soutien à ces pays qui font de réels efforts pour intégrer l'espace Schengen, sans fragiliser le contrôle de nos frontières grâce au fonctionnement du PNR.

Par ailleurs, plus de dix ans après leur adhésion, ces deux pays font toujours l'objet d'un suivi spécifique de la part de l'Union européenne, au titre du **mécanisme de coopération et vérification (MCV)**, compte tenu de retards persistants dans leur processus de réformes. Il s'agit de **veiller à ce que ces deux pays respectent pleinement et de manière irréversible l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire**. M. Jean-Yves Leconte considère

toutefois que le MCV apparaît de plus en plus comme un prétexte, puisqu'il s'applique à ces deux pays, mais pas aux pays de l'espace Schengen où l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire sont aujourd'hui remis en cause.

À cet égard, il convient toutefois de constater que **les progrès sont lents** selon les rapports établis par la Commission européenne sur la Bulgarie¹ et la Roumanie² au titre du MCV, le 15 novembre 2017. C'est le cas, par exemple, de la lutte contre la corruption. Fin décembre 2017, la Bulgarie a adopté une nouvelle loi de lutte contre la corruption qui prévoit la mise en place d'une autorité unique, réunissant cinq services préexistants, qui vise à réprimer la corruption et confisquer les biens acquis de façon illicite. Toutefois, ce nouveau texte apporte peu de changements par rapport à la procédure antérieure, ne disposant toujours pas de pouvoirs d'enquête, et peu de garanties en matière d'écoutes téléphoniques illégales, qui restent courantes dans ce pays. Une détérioration de la situation des médias a également été signalée, en raison d'une concentration de la propriété entre les mains de personnes liées par des intérêts économiques ou politiques, ou encore de fortes pressions sur des journalistes et médias indépendants. La situation en Roumanie est également source d'inquiétudes. En février dernier, le ministre de la justice a annoncé une procédure de révocation du procureur en chef du parquet national anticorruption, en dehors de toute procédure disciplinaire aboutie et en contradiction avec les conclusions d'un rapport de l'inspection judiciaire. Cette décision est largement perçue dans l'opinion publique roumaine comme une tentative pour empêcher la poursuite des enquêtes visant plusieurs personnalités politiques au pouvoir. Elle est également à l'origine de tensions institutionnelles : alors que le président de la République, suivant l'avis du Conseil supérieur de la magistrature, avait refusé de procéder à cette révocation, la Cour constitutionnelle a considéré que le chef de l'État n'avait pas de pouvoir discrétionnaire en matière de révocation du procureur en chef, donnant ainsi raison au ministre de la justice. Dans ce contexte, des voix se sont élevées pour protester contre l'atteinte portée à l'indépendance de la justice en Roumanie, et des commentateurs ont souligné l'affaiblissement de la fonction présidentielle résultant de cette décision. Enfin, en juin dernier, le parlement roumain a adopté une réforme du code de procédure pénale qui restreint les moyens à la disposition des enquêteurs et des juges et qui porte atteinte à la coopération judiciaire internationale avec la Roumanie.

M. Jean-Yves Leconte tient à exprimer ses réserves sur ce point. Il considère en effet que les pressions de l'Union européenne sur la Roumanie et la Bulgarie pour lutter contre la corruption engendrent elles-mêmes des atteintes à la séparation des pouvoirs : la lutte contre la corruption dans ces pays se fait parfois hors respect de la séparation des pouvoirs et de la présomption d'innocence.

¹ Texte COM (2017) 750 final.

² Texte COM (2017) 751 final.

• Le Conseil JAI du 12 octobre 2017 a adopté **la décision permettant un accès passif au VIS pour la Bulgarie et la Roumanie**. L'application ne se fera que sur décision de la Commission, une fois que les tests menés par l'agence eu-LISA¹ seront conclusifs. Par ailleurs, le projet de décision relatif à l'alimentation du SIS a été adopté par le Conseil JAI du 7 décembre 2017 et le Parlement européen a donné son aval à ce texte le 13 juin dernier : la Roumanie et la Bulgarie seront tenues de refuser l'entrée ou le séjour sur leur territoire respectif aux ressortissants de pays tiers pour lesquels une interdiction d'entrée a été émise par un autre État membre et devront diffuser ces alertes.

Toutefois, la possibilité pour ces deux pays d'alimenter pleinement le SIS et de disposer d'un accès passif au VIS **ne préjuge pas de l'adhésion formelle de ces deux pays à l'espace Schengen**, qui requiert une décision du Conseil à l'unanimité.

La Commission, dans sa communication du 27 septembre 2017 intitulée *Préserver et renforcer Schengen*², a toutefois regretté cette situation et a invité « le Conseil à adopter dès à présent la décision permettant l'application intégrale de l'acquis de Schengen en Bulgarie et en Roumanie et la suppression des vérifications effectuées sur les personnes aux frontières intérieures terrestres, maritimes et aériennes ».

La Roumanie et la Bulgarie ont légitimement vocation à entrer dans l'espace Schengen. La finalisation des chantiers législatifs relatifs à la gestion intégrée des frontières extérieures à l'horizon 2020-2021 apparaît comme une perspective réaliste pour cette adhésion.

La situation rencontrée avec la Croatie diffère largement, notamment parce les négociations portant sur son adhésion ont largement bénéficié du retour d'expérience avec la Bulgarie et la Roumanie. L'Union européenne conduit d'ailleurs des négociations avec la Croatie pour permettre l'intégration de ce pays à l'espace Schengen, d'abord pour faciliter le passage de la frontière entre la Slovénie et la Croatie, ensuite pour renforcer la sécurisation de la frontière entre la Croatie et la Bosnie Herzégovine.

¹ Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

² Texte COM (2017) 570 final.

III. RENFORCER LA PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

Le renforcement de la protection des frontières extérieures avait, logiquement, fait l'objet des propositions les plus nombreuses de la commission d'enquête, dans quatre domaines différents : les capacités de contrôle aux points de passage frontaliers, le devenir des *hotspots*, le recours aux systèmes automatisés de contrôle des personnes et les moyens budgétaires.

A. RENFORCER LES CAPACITÉS DE CONTRÔLE AUX POINTS DE PASSAGE FRONTALIERS

Afin de renforcer les capacités de contrôle aux points de passage frontaliers (PPF), la commission d'enquête avait formulé **six propositions** : 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, 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, mettre en place une régulation de l'implantation des PPF au niveau national, adapter la répartition des PPF entre la police aux frontières et les douanes aux évolutions du trafic, avec l'idée de transférer les PPF aériens de plus de 200 000 passagers par an à la police aux frontières, réviser la répartition des PPF à intervalles réguliers et fusionner les agents de contrôle aux frontières en un corps de garde-frontières unique.

La commission d'enquête a été suivie de façon inégale sur ces sujets, dont certains relèvent, il est vrai, du moyen, voire du long terme.

- La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) du ministère de l'action et des comptes publics a indiqué qu'elle n'avait pas inscrit ses moyens en garde-côtes dans la réserve d'intervention rapide au regard des contraintes excessives que représenterait la mise à disposition permanente de Frontex d'un moyen lourd de type navire ou aéronef. Ses moyens aéronavals participent néanmoins à diverses opérations pilotées par Frontex en Méditerranée, au sud de la Sicile et de la Grèce. En revanche, les agents des douanes terrestres garde-frontières participent à cette réserve d'intervention rapide.

Actuellement, les agents déployés dans le cadre d'exercices menés pour tester la force d'intervention rapide continuent d'agir dans le respect des règles de l'État hôte sans disposer des mêmes pouvoirs que leurs homologues de celui-ci. Toutefois, Frontex mène une analyse juridique avec les administrations partenaires pour définir les conditions d'emploi des agents et des moyens lors de ses opérations.

La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) du ministère de l'intérieur a indiqué, quant à elle, que les garde-frontières déployés dans le cadre des opérations conjointes ou de la réserve rapide disposent de pouvoirs limités : surveillance statique, patrouilles, consultation des bases de données

européennes (système d'information Schengen, SIS, système d'information sur les visas, VIS, Eurodac), relevés d'empreintes, expertise des documents de voyage, vérifications approfondies des conditions d'entrée, recueil d'informations auprès des migrants, etc.

Une réflexion est toutefois en cours sur la délégation de prérogatives de puissance publique visant à renforcer l'efficacité et l'intégration de ces garde-frontières au niveau local. Ces pouvoirs délégués aux garde-frontières européens s'exerceraient sous l'autorité et le contrôle permanent de l'État hôte.

Ces nouvelles prérogatives pourraient concerner le compostage des documents de voyage des ressortissants des États tiers ou la consultation des bases internationales, notamment la base SLTD¹ d'Interpol sur les documents volés, détournés, égarés et invalidés, mais la question sensible de l'accès aux bases de données nationales reste posée.

Selon la DCPAF, « il paraît difficile d'aller au-delà » car toute mesure administrative faisant grief telle que la notification d'une mesure de non-admission ou le placement en zone d'attente ne peut être prononcée que par des garde-frontières de l'État hôte. De la même manière, tout acte de procédure judiciaire telle que la notification d'une fiche de recherche, ne peut être établi que par des agents ou officiers de police judiciaire nationaux dûment habilités. Selon la DCPAF, **« cette approche du contrôle et de la surveillance des frontières nécessite par ailleurs des modifications de la norme européenne et de la Constitution de la plupart des États membres »**.

Votre collègue Jean-Yves Leconte considère qu'aller au-delà exigerait que les États acceptent et assument un transfert de souveraineté en matière de politiques de contrôle des frontières et d'immigration, et leur communautarisation. Celle-ci engendrerait alors le besoin d'une politique d'asile unifiée et une convergence des politiques d'immigration. Cette perspective n'apparaît pas aujourd'hui comme assumée par les responsables politiques européens actuels.

- Sur la création d'un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes européens, vos rapporteurs rappellent que le Président de la République a pris position, dans son discours de la Sorbonne du 26 septembre 2017, pour la mise en place d'une **police européenne des frontières**. Le SGAE a indiqué que *« des réflexions interministérielles ont débuté en lien avec cette proposition »*.

Du reste, **un renforcement** en ce sens **des capacités de Frontex**, créée en 2004, était déjà engagé depuis l'entrée en vigueur de son **nouveau règlement**². Celui-ci a sensiblement élargi les compétences de Frontex, rebaptisée Agence européenne de gardes-frontières et garde-côtes, en vue d'une

¹ Stolen or Lost Travel Documents.

² Règlement (UE) 2016/1624 du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007, le règlement (CE) n° 2007/2004 et la décision 2005/267/CE.

gestion intégrée des frontières extérieures : Frontex est appelée à établir une stratégie opérationnelle et technique, à superviser le contrôle effectif des frontières *via* l'évaluation de vulnérabilité correspondant à l'appréciation, fondée sur des critères objectifs, de la capacité et de l'état de préparation des États membres en matière de gestion des frontières extérieures.

Frontex joue également un **rôle grandissant dans l'organisation d'opérations de retour de migrants en situation irrégulière**, à la demande d'États membres ou pour mutualiser les retours. En 2017, l'agence a ainsi été à l'origine de 370 de ces opérations qui prennent le plus souvent la forme de vols aériens et qui ont concerné au total 14 000 personnes, soit environ 10 % des 150 000 retours relevés depuis le territoire de l'Union européenne, pour un coût de 60 millions d'euros, soit environ 20 % du budget de l'agence (plus de 4 285 euros par personne expulsée). **Cette évolution devrait d'ailleurs s'accroître.** Le Conseil européen du 28 juin dernier a ainsi établi un lien entre le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne et les retours en considérant qu'il était « *nécessaire d'accélérer sensiblement le retour effectif des migrants en situation irrégulière* » et que, « *à ces deux égards, le rôle d'appui joué par Frontex, notamment dans le cadre de la coopération avec les pays tiers, devrait être encore renforcé par une augmentation des ressources et un mandat consolidé* ».

La constitution d'une réserve de réaction rapide (RRR), effective depuis le 7 décembre 2016, vient compléter le dispositif opérationnel de Frontex et **constitue une nouvelle étape vers une gestion plus intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne.**

Point de contact national de Frontex, la DCPAF a indiqué que, depuis sa création, Frontex organise des opérations conjointes aux frontières extérieures des États membres. Chaque année, elle élabore un programme de déploiement de garde-frontières et négocie avec chaque État membre sa contribution. Ces agents sont référencés en fonction de leur profil dans une base informatique gérée conjointement par Frontex et les États membres, qui représente à l'échelle européenne environ 5 000 agents bénéficiant de formations spécifiques dispensées par Frontex. Ainsi, la douane a participé à un exercice organisé par Frontex à la frontière entre la Bulgarie et la Turquie, en octobre 2017, ayant pour but de coordonner la participation de plusieurs administrations au sein de différents États membres pour une seule et même opération de surveillance des frontières terrestres.

Plus généralement, la Commission a présenté des **propositions**, le 12 septembre dernier, **visant à renforcer le mandat et les prérogatives de Frontex.** La déclaration franco-allemande de Meseberg, du 19 juin 2018, appelait ainsi à « *l'amélioration de la protection des frontières extérieures de l'Europe grâce à un renforcement ambitieux de Frontex en termes de personnel et de mandat* » et proposait, « *au-delà du court terme* », de « *mettre en place une véritable police européenne aux frontières à partir de l'agence Frontex existante* ». Le Conseil européen du 28 juin dernier est allé dans le même sens.

**LES DERNIÈRES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION RELATIVES
AU CORPS EUROPÉEN DE GARDE-FRONTIÈRES ET DE GARDE-CÔTES**

Le renforcement du mandat de Frontex avait conduit à la mise en place d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, composé de contributions volontaires des États membres.

C'est ce corps européen que la Commission propose de renforcer.

Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes serait désormais **permanent**. Il rassemblerait du personnel de Frontex, ainsi que des garde-frontières et des experts en matière de retour détachés ou déployés par les États membres selon une clef de répartition déterminée en 2016 pour la réserve de réaction rapide. L'objectif est que ce corps compte **10 000 agents d'ici à 2020**. Les agents nationaux présents au titre de missions à court terme seraient progressivement remplacés par du personnel statutaire de l'agence et des agents détachés à long terme par les États membres. Les contributions nationales n'auraient pas de répercussions sur l'activité au sein des États membres grâce à la mise en place d'un mécanisme de soutien financier spécifique. **La réserve de réaction rapide serait remplacée, et sa fonction assurée par le corps européen permanent.**

Ce corps européen disposerait de **pouvoirs étendus, en particulier celui d'effectuer des contrôles aux frontières et des tâches en matière de retour au même titre que le personnel des États membres**. Ces missions impliquent des **pouvoirs d'exécution** : sous l'autorité et le contrôle de l'État membre d'accueil, aux frontières extérieures, ces agents pourraient effectuer des contrôles d'identité, autoriser ou refuser l'entrée aux PPF, apposer des cachets sur les documents de voyage, effectuer des patrouilles aux frontières et intercepter les personnes qui ont traversé la frontière de façon irrégulière.

Le corps européen n'assumerait pas la responsabilité de la protection des frontières extérieures de l'Union, qui resterait une prérogative des États membres. Toutes ses opérations seraient placées sous le contrôle et le commandement de l'État membre d'accueil.

Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes pourrait intervenir dans les cas suivants : à la demande d'un État membre, sur décision du directeur exécutif de l'agence et conformément au plan opérationnel convenu entre l'agence et l'État membre concerné ; en cas d'urgence : la décision de lancer une intervention d'urgence, en dehors d'une demande d'un État membre, serait prise uniquement en dernier recours, lorsque l'intérêt de l'Union l'exige (menace sur le fonctionnement de l'espace Schengen, absence de mesure de la part d'un État membre consécutive à une évaluation de vulnérabilité, défis spécifiques et disproportionnés aux frontières extérieures, par exemple). Dans ce cas, la Commission, et non le Conseil comme dans le règlement en vigueur, pourrait décider de confier à Frontex l'exécution des mesures opérationnelles appropriées.

Le corps européen pourrait également apporter une aide dans l'exécution des procédures de retour, notamment en préparant les décisions de retour ou en accompagnant les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une procédure de retour forcé. **Le soutien apporté aux États membres aux fins du retour des migrants en séjour irrégulier constitue l'une des priorités du corps européen. Les États membres conserveraient la responsabilité de l'adoption et de l'exécution des décisions de retour**, mais Frontex pourrait proposer l'organisation de retours, financer des opérations conjointes et apporter un soutien à des départs volontaires de migrants. La Commission indique que, depuis janvier 2017, trois réserves en matière de retour, composées d'accompagnateurs, d'observateurs et de spécialistes des retours, ont été mises en place et sont disponibles pour intervenir dans les États membres, en particulier lorsqu'ils sont confrontés à une forte pression. En 2017, 14 884 personnes ont été renvoyées avec l'appui du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, et 8 966 autres entre janvier et août 2018.

Outre l'organisation et le financement conjoints d'opérations de retour, Frontex serait aussi en mesure d'apporter son soutien à des procédures de retour dans les États membres, notamment par l'identification de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, l'obtention de documents de voyage et la préparation des décisions de retour pour les autorités nationales, la décision finale relative au retour demeurant de la compétence des États membres.

Frontex pourrait **acquérir son propre équipement** (navires, avions et véhicules), disponible à tout moment. Dans l'exercice de leurs missions, les membres du corps européen pourraient être autorisés à **porter une arme de service**, des munitions et équipements, **sous réserve de l'autorisation du pays d'accueil et conformément à la législation nationale applicable**. Les armes de service ne pourraient être utilisées qu'à titre exceptionnel et dans des conditions clairement définies (autodéfense et légitime défense).

Frontex serait autorisée, **sous réserve de l'accord préalable du pays concerné, à lancer des opérations conjointes et à déployer du personnel en dehors de l'Union européenne**. L'agence peut déjà lancer des opérations conjointes et déployer des agents dans les pays voisins de l'Union européenne sur le fondement d'un accord préalable - un accord de ce type a été conclu avec l'Albanie et d'autres sont en cours de négociation avec plusieurs pays des Balkans occidentaux. La proposition de la Commission donnerait la possibilité de conclure de tels accords également avec des **pays non voisins** de telle sorte que le corps européen puisse apporter sur le terrain une aide à la gestion des frontières et des migrations, y compris dans les pays d'origine et de transit. Cela permettrait aussi une assistance en matière de retour.

Selon votre collègue Jean-Yves Leconte, il convient toutefois de veiller à ce que les accords conclus ne soient pas obtenus sur la base d'une négociation liée avec les négociations d'adhésion à l'Union européenne des pays concernés. Ce serait un chantage à l'adhésion. De plus, Frontex ne saurait participer à l'organisation d'une privation de liberté hors du territoire de l'Union européenne. L'action de Frontex hors de l'Union européenne ne saurait s'inscrire en violation de la convention de Genève et de la CEDH.

Un cycle stratégique pluriannuel pour la gestion européenne intégrée des frontières serait mis en place afin de définir des objectifs communs et partagés et d'assurer la coordination des stratégies intégrées de gestion des frontières adoptées à l'échelon national et de l'Union européenne. Ce cycle s'appuierait sur une analyse des risques préparée par Frontex tous les deux ans et fournirait des orientations politiques pour les années à venir.

Par ailleurs, la proposition de la Commission vise à **faire évoluer le système européen de surveillance des frontières (Eurosur)**. Celui-ci constitue un cadre commun pour l'échange d'informations et la coopération entre les autorités chargées de la surveillance des frontières extérieures terrestres et maritimes de l'Union. Eurosur permet ainsi de signaler rapidement les incidents et les flux migratoires et fournit une analyse partagée des risques, ainsi qu'un mécanisme d'intervention à différents niveaux territoriaux. La Commission propose de **transformer Eurosur en un véritable cadre de gouvernance dans son domaine de compétences**. Son **champ d'action** serait **élargi** afin d'inclure les informations sur les contrôles aux PPF et la surveillance des frontières aériennes, ce qui donnerait plus de visibilité à l'Union européenne sur la situation dans les pays tiers.

• Pour la régulation de l'implantation des PPF au niveau national, la DGDDI s'est dite « favorable à la mise en place d'une procédure dédiée à l'attribution ou au refus du statut de point de passage frontalier à certains aéroports ou ports au regard des demandes des autorités locales avec recours à des critères objectifs ».

Néanmoins, au-delà de cette déclaration d'intention, vos rapporteurs n'ont pas été informés de la mise en place d'un dispositif spécifique de régulation par les autorités françaises.

• Sur l'adaptation de la répartition des PPF entre la police aux frontières et les douanes aux évolutions du trafic, certaines avancées peuvent être relevées.

Ainsi, pour ce qui concerne la douane, une première révision de la cartographie des PPF avait eu lieu en 2016 et conduit à la déqualification de 13 PPF sur 131 dont le trafic extra-Schengen était nul ou résiduel. La douane s'est dite « favorable à la reprise des négociations menées avec la police des frontières sur la révision de la cartographie des PPF afin d'envisager le transfert de certains au trafic important à la PAF ». La DCPAF et la DGDDI ont d'ailleurs prévu une réunion relative à la répartition des PPF aériens. La DCPAF est favorable à la reprise du PPF de Montpellier, sous la réserve d'un transfert des emplois budgétaires de la DGDDI correspondants.

• La DGDDI a indiqué être « favorable à l'instauration d'un cycle de réunions régulières sur la répartition des points de passage », mais, là aussi, aucune autre information plus précise n'a été fournie à vos rapporteurs.

• Enfin, sur la fusion des agents de contrôle aux frontières en un corps de garde-frontières unique, la DGDDI s'est montré réticente, estimant que « *la conservation de plusieurs corps assurant cette mission (DCPAF, DGDDI) permet de tirer parti des compétences des deux administrations* ». Selon elle, « *il semble préférable de rester sur cette organisation en veillant à une bonne coordination au niveau central comme local* ».

B. LE DEVENIR DES HOTSPOTS : TRANSFORMER UN DISPOSITIF D'URGENCE EN UN INSTRUMENT PÉRENNE DE GESTION DE CRISE

Le dispositif des *hotspots*, proposé par la Commission dans le cadre de son Agenda européen en matière de migration, vise à apporter une assistance ponctuelle aux États membres de première entrée exposés à des pressions migratoires extraordinaires. L'idée initiale consistait en un seul « point d'accès » à l'espace Schengen des agents des différentes agences européennes venus, sur le terrain, en soutien aux agents de l'État membre concerné afin de les aider à identifier, enregistrer et orienter les migrants soit vers la demande d'asile, soit vers le retour. Cependant, de centres de passage ne comportant à l'origine que très peu de places d'hébergement, essentiellement pour les mineurs isolés et quelques familles, les *hotspots*, en particulier ceux situés sur les îles grecques, avaient évolué vers des centres d'accueil fermés, ce qui a pu poser problème en termes de conditions d'accueil.

La commission d'enquête avait relevé que le bilan des *hotspots* « *est plutôt positif pour ce qui est de l'identification et l'enregistrement des migrants* », mais que « *le problème du retour des étrangers en situation irrégulière reste prégnant, laissant entière la question de l'implantation de ces derniers à l'intérieur ou en bordure de l'Union européenne* ». Aussi avait-elle adopté **trois propositions** relatives à leur devenir : réfléchir à la mise en place de *hotspots* dans des États tiers afin de limiter en amont l'immigration irrégulière au sein de l'espace Schengen, dissocier l'orientation des demandeurs d'asile au sein des *hotspots* externalisés du traitement des demandes d'asile sur le territoire de l'espace Schengen et développer au niveau européen un dispositif de visas pour l'asile.

Ce volet est sans doute le plus délicat compte tenu des derniers développements, en particulier politiques, de la crise migratoire à laquelle est confrontée l'Union européenne depuis 2015. Le sujet a du reste profondément évolué depuis la publication du rapport de la commission d'enquête.

• Le SGAE notait qu' « *il existe des centres d'accueil et d'orientation des migrants dans les pays tiers, permettant de leur éviter de se lancer dans des traversées périlleuses vers la Libye et de la Méditerranée. La mesure témoigne également de la solidarité européenne à l'égard des pays de transit du Sahel, impacté par les routes migratoires. Par ailleurs, sur le modèle de ce qui était fait en Turquie, au Liban ou en Jordanie, les personnes enregistrées auprès d'un pays de premier accueil peuvent être identifiées puis proposées par le HCR sur des listes fermées en vue de leur réinstallation* ».

en Europe¹. En octobre 2017, le Président de la République a pris l'engagement de réinstaller 10 000 personnes en France d'ici fin 2019, dont 3 000 dans le cadre de missions de protection qui sont menées à partir du Tchad et du Niger ». Le SGAE poursuivait ainsi : « En revanche, il n'existe pas à l'heure actuelle de hotspots à proprement parler. Si certains États membres de l'Union européenne ont pu émettre des idées dans ce sens, celles-ci n'ont débouché sur aucune concrétisation à ce stade. En première analyse un tel concept semblerait soulever des questions juridiques (quel droit applicable par exemple ?) et diplomatiques. La question se pose sans doute aussi de l'effet d'appel d'air d'un tel dispositif ». Du reste, un représentant de la Commission a indiqué à vos rapporteurs, lors de leur déplacement à Bruxelles, que l'établissement de hotspots dans des pays tiers n'était plus d'actualité, ce projet n'ayant d'ailleurs jamais été proposé par la Commission, mais seulement évoqué par certains États membres.

Le sujet, qui s'inscrit dans le **contexte général de la réforme du régime d'asile européen commun**, est cependant devenu beaucoup plus sensible depuis lors, avec la **question du débarquement et de l'accueil des migrants secourus en Méditerranée** par l'*Aquarius*.

Pour M. Jean-Yves Leconte, les sauvetages réalisés par l'*Aquarius* montrent l'impossibilité pour l'Europe de disposer d'outils communautaires ou publics suffisants pour répondre aux besoins de protection des naufragés. Les difficultés d'accès du bateau dans les ports européens et d'accueil des naufragés le rappellent malheureusement à intervalles réguliers.

En 2016, la Commission avait présenté deux « paquets asile » successifs : le premier, le 4 mai, porte sur la réforme du règlement de Dublin, du système d'information Eurodac et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) ; le second paquet, du 13 juillet, vise la révision des règlements « qualifications », « procédures » et « réinstallation » et de la directive « accueil ». **Les négociations de ces deux paquets sont particulièrement longues et complexes** : alors qu'elles sont très avancées sur certains de ces textes (directive « accueil » et règlements « réinstallation », Eurodac et EASO), elles sont quasiment à l'arrêt sur d'autres.

Le point de blocage porte essentiellement sur la révision du règlement de Dublin relatif à la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande d'asile, et aussi sur le règlement « procédures » qui comporte plusieurs dispositions sensibles, la **notion de pays tiers sûr** notamment, qui, **en France, doit demeurer optionnelle pour des raisons**

¹ M. Jean-Yves Leconte considère que ces dispositions sont très restreintes au regard des besoins.

constitutionnelles¹. M. Jean-Yves Leconte considère que la position de la France n'est probablement pas suffisante. En effet un « régime d'asile européen » qui écarterait notre pays de nos exigences conventionnelles et constitutionnelles est une solution qui ne saurait être retenue pour des raisons tant humanitaires que juridiques.

L'objectif de la refonte du règlement de Dublin est d'améliorer l'efficacité du système, en particulier en simplifiant la procédure de transfert, de parvenir à un meilleur équilibre entre responsabilité et solidarité en instaurant des mécanismes de solidarité, y compris sous la forme d'une répartition des demandes enregistrées dans un État confronté à une forte hausse, de prévenir les abus et les mouvements secondaires en allongeant la période pendant laquelle l'État responsable du demandeur d'asile ou du réfugié le demeure, en établissant les obligations des demandeurs d'asile et en sanctionnant leurs manquements. **Un accord sur le règlement de Dublin conditionnerait sans doute l'adoption de l'ensemble des deux « paquets asile »**. Toutefois, alors que l'objectif initialement fixé était d'aboutir à la fin du premier semestre 2018, le Conseil européen du 28 juin dernier a **repoussé l'issue de ces travaux sans fixer d'échéance**. Néanmoins, la finalisation de cinq autres textes des « paquets asile » pourrait être **déconnectée** d'un accord sur le règlement de Dublin et le règlement « procédures » et ainsi être accélérée. Selon votre collègue Jean-Yves Leconte, dans l'attente d'une réforme de Dublin, certains pays pourraient accepter de ne pas systématiquement user de leur droit de retour vers le pays de première entrée.

En dépit des efforts de la Présidence bulgare, et des autres présidences avant elle, un accord sur ce texte n'a toujours pas été trouvé, **tant les positions sont éloignées**, en particulier sur l'équilibre à atteindre entre solidarité et responsabilité, notamment entre les États membres de première entrée, tels que l'Italie et la Grèce, et plusieurs autres États membres, dont ceux du groupe de Visegrad, mais aussi entre le Conseil et le Parlement européen. **Les négociations se focalisent sur le mécanisme de répartition des demandeurs d'asile en cas de crise** : doit-il être obligatoire ou non ? La solidarité peut-elle prendre d'autres formes, financières notamment, que l'accueil ? Le ministre autrichien de l'intérieur aurait récemment indiqué, selon la presse, que l'idée d'une répartition contraignante aurait toujours conduit à l'échec des négociations sur le règlement de Dublin. Pour M. Jean-Yves Leconte, une fragilité du système de répartition serait, à ce stade, l'impossibilité d'évaluer la

¹ Selon des informations rapportées par la presse, l'Assemblée générale du Conseil d'État aurait rendu, à la demande du Gouvernement, le 16 mai dernier, un avis selon lequel la notion de pays tiers sûr est contraire à « l'identité constitutionnelle de la France ». En effet, une double contrainte constitutionnelle pèse sur le concept de pays tiers sûr : le 4^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui fait obligation à la France d'examiner au fond les demandes d'asile des personnes se disant « persécutées en raison de leur action en faveur de la liberté » et, si elles relèvent de cette définition, de leur accorder une protection, et l'article 53-1 de la Constitution consacrant le droit souverain des autorités françaises d'accorder l'asile à toute personne qui sollicite la protection de la France, y compris pour d'autres motifs que leur action en faveur de la liberté.

manière dont les États d'accueil procéderaient à l'instruction des demandes d'asile des personnes qui seraient accueillies selon cette procédure. Il ne serait en effet pas acceptable que des pays d'accueil contraints d'accepter une répartition solidaire évacuent cette obligation en procédant à une instruction des demandes non respectueuse des droits des demandeurs d'asile.

Le Conseil européen du 28 juin a appelé, prudemment, à trouver un consensus sur le règlement de Dublin « *pour qu'il soit réformé sur la base d'un équilibre entre responsabilité et solidarité, en tenant compte des personnes débarquées à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage* », souligné « *la nécessité de parvenir à une solution rapide sur l'ensemble du paquet [asile]* » et invité « *le Conseil à poursuivre les travaux pour les faire aboutir dans les meilleurs délais* », le Conseil européen d'octobre devant de nouveau faire le point sur l'état d'avancement des travaux.

Les autorités françaises considèrent que la relocalisation obligatoire des demandeurs d'asile en période de crise doit faire partie de la solidarité et que tous les États membres doivent s'inscrire dans cette logique de répartition, même si cette dernière peut supporter une certaine flexibilité, et par conséquent ne pas être automatique.

À cet égard, le Conseil européen du 28 juin a été particulièrement important. Il s'est déroulé dans un contexte particulier, marqué par l'absence d'accord sur la réforme du règlement de Dublin, l'arrivée d'un nouveau gouvernement en Italie qui a pris la décision de fermer ses ports aux bateaux de migrants naufragés et le début de la Présidence autrichienne. L'enjeu pour le Conseil européen était alors à la fois de s'inscrire dans la continuité de l'action européenne en la matière et de trouver des solutions adaptées à ce nouveau contexte.

C'est dans cette perspective que les conclusions du Conseil européen du 28 juin ont évoqué, au titre d'une « *nouvelle approche [...] à l'égard du débarquement des personnes secourues dans le cadre d'opérations de recherche et de sauvetage* », le nécessaire examen par le Conseil et la Commission du « *concept de **plateformes régionales de débarquement*** » qui, « *en coopération étroite avec les pays tiers concernés ainsi que le HCR et l'OIM* », « *devraient fonctionner en distinguant entre les situations individuelles, dans le plein respect du droit international et sans créer de facteur d'appel* ».

Ces conclusions précisent que, « *sur le territoire de l'UE, les personnes secourues, conformément au droit international, devraient être prises en charge sur la base d'un effort partagé, par un transfert dans des **centres contrôlés** établis dans des États membres, **uniquement sur une base volontaire**, où un traitement rapide et sûr permettrait, avec le soutien total de l'UE, de distinguer les migrants en situation irrégulière, qui feront l'objet d'un retour, des personnes ayant besoin d'une protection internationale, auxquelles le principe de solidarité s'appliquerait. Toutes les mesures dans le contexte de ces centres contrôlés [...] s'entendent sur une base volontaire, sans préjudice de la réforme de Dublin* ».

Votre collègue Jean-Yves Leconte fait observer que, si l'on retrouve les éléments de langage classiques entre les « personnes ayant besoin d'une protection internationale » et les « migrants en situation irrégulière », rien n'est dit sur la manière de décider qui relève de telle ou telle situation. Ceci ne peut être logiquement établi, pour des personnes arrivant sur le territoire de l'Union, qu'après avoir donné à chaque personne le droit, si elle le souhaite, à un examen d'une demande déposée au titre de l'asile. Au lieu de *hotspots* dans les pays de départ (Lybie, Tunisie, Maroc), ceux-ci seraient positionnés dans des pays de débarquement (Lybie, Tunisie, Albanie, etc.).

Enfin, le Conseil européen a appelé les États membres à « enrayer » « les mouvements secondaires de demandeurs d'asile entre les États membres [qui] risquent de porter atteinte à l'intégrité du régime d'asile européen commun et à l'acquis de Schengen » et à « coopérer étroitement à cette fin ».

Il revient à la Présidence autrichienne de préciser le contenu opérationnel de ces concepts de « plateformes régionales de débarquement » et de « centres contrôlés », dans le respect du droit international.

Le concept de **plateformes régionales de débarquement** a été forgé par le président du Conseil européen, Donald Tusk, avec le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), en raison de la nécessité, dans le contexte actuel, d'améliorer le sauvetage, l'accueil et l'orientation des migrants. **Ces plateformes de débarquement concerneraient les migrants interceptés dans les eaux internationales et pourraient être installées dans les pays sûrs d'Afrique du Nord.** Les personnes secourues en mer seraient rapidement prises en charge et se verraient offrir des solutions adaptées en fonction de leur statut, soit le retour dans le pays d'origine, en lien avec l'OIM, soit l'accès à l'asile, y compris *via* la réinstallation dans un pays tiers, en lien avec le HCR. Il s'agit à la fois de prévenir les décisions unilatérales et de « casser » le modèle économique des passeurs.

Dans ce contexte, le HCR et l'OIM ont organisé, à Genève, une première réunion informelle des hauts responsables sur la recherche, le sauvetage en mer et le débarquement dans la région de la Méditerranée visant à engager un processus de discussion sur les migrations en provenance d'Afrique du Nord.

Toutefois, le projet a suscité des **préventions de la part des pays de la rive Sud de la Méditerranée**, qui ne souhaitent pas se voir imposer l'installation de telles plateformes. C'est le cas, par exemple, de la Tunisie¹. Ni le Maroc ni l'Algérie ne sont plus enthousiastes, ces deux pays attendant surtout un soutien pour renforcer leurs capacités visant à empêcher les départs.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs, le concept de « plateforme » serait d'ailleurs en train d'évoluer vers celui d'« arrangement »,

¹ Voir l'article *Tunis résiste aux pressions de l'UE sur les migrants*, journal *Le Monde* daté du 1^{er} septembre 2018.

la « plateforme » évoquant trop fortement l'existence d'un centre physique établi de façon durable sur un territoire. Cette évolution sémantique vise à insister sur l'approche collective qui doit sous-tendre ce dispositif grâce à un partage des responsabilités en matière de contrôles et de sauvetage en mer.

Les **centres contrôlés**, quant à eux, constituent une **idée française** issue d'une analyse critique du fonctionnement des *hotspots* qui ont permis l'accueil et l'enregistrement des migrants là où ils ont été installés et qui auraient donc apporté des améliorations, même imparfaites, au fonctionnement du règlement de Dublin et de l'espace Schengen. Néanmoins, selon la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur, les *hotspots* ont été insuffisamment directifs pour décourager les flux migratoires. **Les centres contrôlés concerneraient les migrants interceptés dans les eaux territoriales d'un État membre** : ceux qui répondent aux critères d'attribution du statut de réfugié pourraient être transférés vers d'autres États membres qui les accueilleraient sur leur sol **de manière volontaire** pour pallier le refus d'un autre État d'ouvrir ses ports. La ministre chargée des affaires européennes, Mme Nathalie Loiseau, a indiqué, selon la presse¹, qu'il s'agissait d'une « *offre faite aux premiers pays d'entrée ; ils ne sont pas obligés de l'accepter* ». La Grèce et l'Espagne pourraient accueillir de tels centres, mais pas la France qui n'est pas un pays de première entrée.

La Commission, après une réunion informelle – au bilan mitigé – des ministres de l'intérieur européens à Innsbruck, le 12 juillet dernier, a publié **deux non papers sur les plateformes régionales de débarquement et sur les centres contrôlés**, le 24 juillet, destinés à mettre en œuvre les conclusions du Conseil européen. La **complémentarité** est recherchée entre ces deux dispositifs² : les centres contrôlés visent à répartir l'effort d'accueil des migrants entre les États membres, tandis que les plateformes régionales de débarquement auraient pour objectif d'encourager les pays de la rive Sud de la Méditerranée à traiter chez eux les demandes d'asile des migrants secourus en mer.

Selon M. Jean-Yves Leconte, cela, au regard de la situation dans plusieurs de ces pays, ne peut constituer une alternative à une demande d'asile en Europe et au respect plein et entier par les États membres de l'Union européennes de leurs obligations liées à la convention de Genève. Or, ce respect est indispensable à la pérennité de l'espace Schengen.

¹ Bulletin Quotidien du 2 juillet 2018.

² Voir en particulier la note de Notre Europe – Institut Jacques Delors, Vers une percée dans la solidarité entre États membres ?, Corinne Balleix, 6 août 2018.

**LES NON PAPERS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU 24 JUILLET 2018
SUR LES PLATEFORMES RÉGIONALES DE DÉBARQUEMENT
ET LES CENTRES CONTRÔLÉS**

Le document de la Commission porte sur l'installation, dans les pays tiers sûrs qui se porteraient volontaires, de **plateformes de débarquement** de migrants secourus dans les eaux desdits pays tiers ou internationales.

La Commission cherche à inciter les pays nord-africains à établir des zones de recherche et de sauvetage et des centres de coordination de sauvetage maritime avec le soutien du HCR et de l'OIM. Ces deux organisations « *contribueront à faire en sorte que les personnes débarquées puissent recevoir une protection, si elles en ont besoin, y compris en étant orientées vers des programmes de réinstallation, ou, si elles n'ont pas besoin d'une protection, qu'elles puissent retourner dans leur pays d'origine* ».

Ces plateformes, dont la forme dépendrait des pays tiers hôtes, ne devront en tout cas pas constituer un facteur d'attraction (*pool factor*). Les personnes débarquées ayant besoin d'une protection internationale ne bénéficieraient pas toutes des mesures de réinstallation vers l'Union européenne. Ces points d'accueil devraient être établis « *le plus loin possible des points de départ de la migration irrégulière* ».

La Commission, sans préciser de chiffres, apporterait un soutien financier et opérationnel à ces pays pour les débarquements et les « *activités après le débarquement* », ainsi que pour « *contribuer à la gestion des frontières en fournissant du matériel, des formations et d'autres formes de soutien* ».

Pour ce qui concerne les **centres contrôlés**, l'objectif est d'intervenir rapidement quand un bateau transportant des migrants arrive dans les eaux d'un État membre. La Commission contacterait alors d'autres États membres et organiserait avec les pays volontaires le transfert des migrants pris en charge. Sur cette base, le premier État membre concerné pourrait donc temporairement faire débarquer ces personnes sur son territoire le temps d'organiser les transferts.

Toute opération dans un centre contrôlé serait entièrement couverte par le budget européen. Les États membres volontaires pour accueillir ces personnes pourraient recevoir 6 000 euros par migrant pour les frais de transfert. Les États membres pourraient aussi recevoir des crédits pour la mise en place des infrastructures.

Les États membres décideraient de la forme de ces centres et de leur nature, fermée ou ouverte.

Le schéma proposé aux États membres par la Commission serait en tout cas celui d'une identification initiale rapide des profils des personnes secourues, une fois débarquées dans un port européen. En 72 heures, des équipes renforcées d'experts européens, par exemple de Frontex ou de l'EASO, vérifieraient si un migrant peut être transféré dans un autre État membre pour y voir traiter sa demande d'asile, s'il peut être redirigé dans le système d'asile du pays. Sinon, cette personne sera rapidement orientée vers des centres fermés pour procéder à son retour, si elle ne peut prétendre à rester dans l'Union européenne. L'ensemble de la procédure d'examen individuel de la demande devrait intervenir dans un délai de 4 à 8 semaines.

Néanmoins, l'intention de la Commission est que cette solution soit **transitoire, dans l'attente de l'adoption de la réforme du régime d'asile européen commun**. Le dispositif serait testé dans le cadre d'une phase pilote.

Selon la presse, une note informelle de la Présidence autrichienne aurait évoqué la piste d'un système dans lequel plus aucune demande d'asile ne serait déposée sur le territoire européen. Toutefois, cette hypothèse, qui n'a pas été reprise publiquement par les autorités autrichiennes, serait très certainement contraire au droit international.

Enfin, il est important d'**harmoniser les pratiques nationales en matière d'asile**. Telle serait la tâche de la future agence européenne de l'asile, qui serait également chargée des procédures d'asile aux frontières extérieures. La Commission a présenté, le 12 septembre dernier, une proposition de règlement qui modifie sa proposition initiale de 2016 sur la réforme de l'EASO.

**LES DERNIÈRES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION
RELATIVES À L'INSTITUTION D'UNE AGENCE DE L'UNION EUROPÉENNE
POUR L'ASILE**

La proposition initiale de mai 2016 visait à transformer le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en une véritable agence de l'Union européenne pour l'asile, dotée d'un mandat renforcé et de missions étendues de manière à ce qu'elle puisse offrir un soutien renforcé aux États membres en période de pression migratoire accrue, y compris par le déploiement rapide d'experts en matière d'asile.

Les nouvelles propositions de la Commission s'appuient sur le texte de 2016 - et prennent en compte les modifications déjà apportées et actées dans l'accord provisoire conclu entre le Parlement européen et le Conseil -, mais élargissent davantage encore l'assistance de la nouvelle agence aux États membres, y compris la possibilité de les aider en effectuant l'ensemble de la phase administrative de la procédure, et organisent la coopération et la complémentarité du futur corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Avec les nouvelles propositions de la Commission, l'agence européenne pour l'asile :

- apporterait une assistance technique et opérationnelle accrue, que l'agence serait en mesure de financer elle-même. L'agence aiderait les États membres, en particulier lorsque leurs systèmes d'asile et d'accueil seraient soumis à une plus forte pression, par exemple lorsqu'ils sont confrontés à un nombre disproportionné de demandes de protection internationale ;

- offrirait un appui administratif pour effectuer tout ou partie de la procédure administrative de protection internationale et de la procédure relevant du système de Dublin. Elle serait également en mesure d'offrir une aide au stade du recours, en effectuant des recherches et des analyses juridiques ou en produisant des rapports à la demande des juridictions ;

- déploierait des équipes d'appui à la gestion des flux migratoires, y compris dans les zones d'urgence migratoire (*hotspots*) et dans les centres contrôlés. Ces équipes se composeraient d'experts de l'agence ainsi que de personnels de Frontex, d'Europol et d'autres agences européennes.

Le lien entre cette nouvelle agence et Frontex serait renforcé afin d'améliorer la gestion des flux migratoires aux frontières extérieures de l'Union européenne : les deux agences coordonneraient leurs activités et soutiendraient les États membres, par exemple pour le déploiement de personnels dans les actuels *hotspots* ou les futurs centres contrôlés. Cette approche intégrée établirait un lien fort entre les procédures d'asile et de retour de telle sorte que les personnes ayant véritablement besoin d'une protection internationale puissent en bénéficier rapidement et que celles dont ce n'est pas le cas puissent faire l'objet d'un retour effectif.

La nouvelle agence pour l'asile pourrait rédiger des décisions concernant les demandes d'asile et les communiquer aux autorités nationales chargées de l'examen des demandes. Cette aide serait fournie sur demande expresse d'un État membre, mais les décisions relatives aux demandes individuelles resteraient sous leur unique responsabilité. De même, la responsabilité relative aux demandeurs de protection internationale dans les États membres continuerait à être régie par le règlement de Dublin.

La nouvelle agence européenne pour l'asile contribuerait néanmoins au fonctionnement du dispositif issu de la révision du règlement de Dublin, par exemple la gestion du système d'information permettant de garder trace de l'État membre responsable de chaque demande de protection internationale ou l'organisation logistique du transfert d'un demandeur vers l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile.

La proposition initiale de la Commission prévoyait pour la nouvelle agence un budget de 364 millions d'euros jusqu'à la fin de 2020, ainsi que le recrutement de 357 personnels supplémentaires, portant ses effectifs à 500 personnes à la fin 2020. La nouvelle proposition de la Commission se traduirait par 55 millions d'euros supplémentaires par an entre 2019 et 2027. Le montant total des ressources financières de l'agence s'élèverait ainsi à 321 millions d'euros pour la période 2019-2020 et à 1,25 milliard d'euros pour la période 2021-2027.

Selon M. Jean-Yves Leconte, l'absence de procédure d'évaluation des procédures d'asiles existantes dans l'Union européenne, au contraire de ce qui existe pour Frontex dans son nouveau mandat, est une faiblesse des propositions de la Commission car la préoccupation de la convergences des politiques d'asile restera posée et fragilise toute idée de répartition entre des pays, si les conditions de l'examen d'une demande de protection, et les chances d'obtenir le statut de réfugiés restent très différentes.

• Sur la dissociation de l'orientation des demandeurs d'asile et du traitement des demandes d'asile proprement-dites, le SGAE a indiqué que cette question « renvoie à la demande constante de la France en faveur d'une généralisation des procédures d'asile à la frontière qui vise précisément à distinguer de façon précoce, aux frontières extérieures de l'Union européenne, les personnes en besoin manifeste de protection des autres ».

• Enfin, le SGAE a rappelé que « la France n'est pas favorable au développement d'un visa pour l'asile au niveau européen ».

Votre rapporteur Jean-Yves Leconte considère que cette position conduit à se poser des questions sur la cohérence de la position française et la volonté annoncée d'aller vers une vraie politique d'asile européenne.

Dans un arrêt du 7 mars 2017¹, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé que **les États membres ne sauraient être tenus de délivrer des visas pour l'asile**, la Cour estimant que le code des visas dispose de mesures relatives aux visas pour les séjours prévus d'une durée maximale de trois mois, ce qui ne qualifie pas les permis de séjour délivrés pour asile.

Le SGAE a également rappelé que **la France délivrait à titre national des visas humanitaires**. Il existe par ailleurs des programmes de réinstallation pilotés au niveau national par le HCR et auxquels contribue l'Union européenne.

Au-delà de cette question, il convient de rappeler que, le 14 mars dernier, la Commission a présenté une proposition de règlement visant à réviser le code communautaire des visas² établi en 2009, afin de tirer les conséquences de l'apparition de nouvelles menaces en termes de sécurité et du défi migratoire. L'attractivité territoriale, en particulier avec le tourisme – la France et l'Espagne sont respectivement les première et troisième destinations touristiques au monde –, ne constitue plus le principal objectif de la politique des visas. On rappellera à ce titre que la Commission avait proposé, en mars 2014, une première réforme d'inspiration libérale visant à favoriser les échanges et l'attractivité, comprenant un projet de visa d'itinérance qui aurait permis de cumuler des périodes de 90 jours. La Commission a finalement retiré son texte devant l'opposition de la quasi-totalité des États membres, dont la France, qui souhaitent préserver leurs compétences sur les visas d'une durée supérieure à 90 jours et qui ne voulaient pas des « visas humanitaires » défendus par le Parlement européen.

La révision du code communautaire vise principalement à **établir un lien direct entre la politique commune des visas et d'autres politiques migratoires, telle que la réadmission des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier**³. L'inscription dans le code communautaire des visas d'un tel lien

¹ Arrêt X et X/État belge.

² Texte COM (2018) 252 final.

³ Il convient de rappeler que l'Union européenne a déjà conclu des accords de réadmission instaurant une obligation de réadmission des ressortissants des parties signataires en situation irrégulière avec

doit inciter les pays tiers à coopérer davantage avec l'Union européenne dans la lutte contre l'immigration irrégulière, sous peine de se voir imposer des mesures de restriction de délivrance de visas, appliquées uniformément par l'ensemble des partenaires Schengen. Il s'agit aussi de tirer parti des évolutions technologiques liées à la dématérialisation.

LE CODE COMMUNAUTAIRE DES VISAS ET LES RÉFORMES PROPOSÉES

La politique commune des visas constitue un élément essentiel de l'acquis de Schengen. Elle regroupe un ensemble de règles harmonisées visant à encadrer et faciliter l'accès au territoire de l'Union à des fins touristiques et commerciales, mais non d'établissement, prévues par différents instruments juridiques : le règlement de juillet 2009, entré en vigueur en 2010, établissant le code communautaire des visas, la liste définissant les pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour se rendre dans l'Union et ceux dont ce n'est pas le cas au titre d'un règlement de mars 2001 (actuellement, les ressortissants de 105 pays sont dans l'obligation d'obtenir un visa, les dernières exemptions concernant la Géorgie et l'Ukraine depuis 2017), un règlement de 2017 ayant réformé le modèle de vignette adhésive à apposer sur les documents de voyage instauré en 1995 en le dotant de dispositifs de sécurité supplémentaires pour réduire les risques de falsification et le règlement de 2008 instaurant le système d'information sur les visas (VIS) qui enregistre les demandes de visas et les décisions.

En 2017, sur 16,1 millions de demandes, en hausse de 6,3 %, 14,6 millions de **visas de court séjour Schengen (durée maximale de 90 jours sur une période allant jusqu'à 180 jours)** ont été délivrés, un visa Schengen permettant à son titulaire de se rendre dans les 26 États parties à cet espace et d'y circuler. La France, qui dispose du plus important réseau consulaire, le deuxième au niveau mondial, a délivré à elle seule près de 22 % de la totalité des visas Schengen, suivie de l'Allemagne (12,7 %). Avec l'Italie, l'Espagne et la Grèce, ces pays représentent plus de 63 % des visas Schengen.

La proposition de la Commission vise à mettre en place des procédures plus simples, plus rapides et plus sûres (diminution du délai de décision, possibilité de remplir et signer une demande par voie électronique, mécanisme de délivrance « en cascade » des visas à entrées multiples assortis d'une plus longue durée de validité pour favoriser les voyageurs de bonne foi, augmentation des droits de visa de 60 à 80 euros, recours plus important aux prestataires de services extérieurs), et à faire de la politique des visas un outil d'amélioration de la coopération en matière de réadmission, avec la création d'un nouveau mécanisme visant à déclencher l'application de conditions plus strictes pour le traitement des visas lorsqu'un pays tiers ne coopère pas suffisamment aux fins de la réadmission de ses ressortissants en situation irrégulière dans l'Union européenne.

17 pays tiers, dont l'Albanie, la Russie, l'Ukraine, la Serbie, le Pakistan, la Géorgie, l'Arménie ou encore la Turquie, et des négociations sont en cours avec six autres pays (Biélorussie, Nigéria, Tunisie, Chine, Jordanie, Algérie).

Un tel lien visas/réadmission constituerait le volet de court terme de la politique migratoire européenne, tandis que le pacte migratoire défini au sommet de La Valette des 11 et 12 novembre 2015, qui a jeté les bases d'un partenariat global sur la question migratoire avec les pays d'origine et de transit africains, en représenterait le volet de long terme.

Le 16 mai 2018, la Commission a proposé, à titre complémentaire, de modifier le règlement de 2008 sur le VIS¹ de manière à combler les lacunes en matière d'information de l'ancien règlement et à vérifier, systématiquement et de façon approfondie, les antécédents du demandeur par le biais de l'interopérabilité des bases de données européennes. Ce texte participe également au chantier ambitieux sur l'interopérabilité, dont l'objectif est de renforcer la gestion des frontières extérieures, grâce à des interconnexions avec les futurs systèmes SES et ETIAS.

Source : SGAE et ministère de l'Europe et des affaires étrangères (direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire).

Des premières négociations au Conseil, apparaît une large convergence de vues sur les grandes lignes de cette réforme. Il convient toutefois de veiller à ce que le lien visas/réadmission **ne soit pas automatique**, mais relève de la compétence des autorités consulaires nationales après instruction individuelle des demandes et puisse **aussi jouer dans un sens positif** et pas seulement négatif.

Votre rapporteur Jean-Yves Leconte est très réservé sur la généralisation d'une telle politique de court terme, qui peut avoir des répercussions très négatives à moyen et long termes sur de nombreux aspects de la coopération européenne ou bilatérale avec certains pays. Selon lui, il convient, sur cette question, de pouvoir disposer de ce levier en cas de besoins ou d'abus, mais avec la plus extrême prudence.

Enfin, la Commission, parmi ses propositions du 12 septembre dernier, a complété son projet de **renforcer les règles en matière de retour**.

¹ Texte COM (2018) 302 final.

**LES DERNIÈRES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION
RELATIVES AU RENFORCEMENT DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE DE RETOUR**

Afin d'assurer le retour des personnes n'ayant pas le droit de séjourner sur le territoire de l'Union européenne, celle-ci a adopté la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite directive « retours ».

Sont concernées par ces dispositions les personnes dont la demande d'asile a été déboutée, les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée par leur visa et celles visées par une sanction pénale.

Les règles européennes communes en matière d'asile prévoient que toutes les demandes d'asile introduites dans des États membres sont examinées au cas par cas, conformément aux exigences du droit de l'Union et du droit international et dans le respect du principe de non-refoulement. Des entretiens individuels, des évaluations individuelles et des voies de recours sont prévus. Toute personne demandant l'asile dans l'Union européenne a le droit de rester sur le territoire de l'Union pendant toute la durée de la procédure.

Toutefois, la Commission estime que cette directive est appliquée de façon incohérente par les États membres, ce qui, selon elle, nuit à l'efficacité de la politique européenne en matière de retour, tandis que les États membres rencontrent des difficultés pour faire appliquer les décisions de retour. En effet, l'application des procédures de retour n'est guère effective : le taux de retour effectif dans l'Union européenne est même passé de 45,8 % en 2016 à 36 % l'année suivante, et les pratiques nationales continuent de diverger.

La Commission a donc présenté des propositions visant à clarifier et poursuivre l'harmonisation des règles relatives au retour, accroître leur effectivité et assurer une application plus cohérente dans tous les États membres.

Les principales modifications apportées à la directive « retour » seraient les suivantes :

- des procédures accélérées aux frontières : des procédures de retour simplifiées seraient appliquées aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée au cours de la procédure aux frontières afin d'assurer une adoption rapide des décisions de retour et leur exécution effective aux frontières extérieures de l'Union européenne, y compris dans les centres contrôlés ;
- des procédures plus claires et plus rapides pour la délivrance des décisions de retour, notamment pour les demandeurs d'asile ayant été déboutés : dès qu'un État membre aura pris la décision de mettre fin à un séjour régulier, une décision de retour devrait être délivrée ;
- des procédures de recours simplifiées : dans les cas où une décision de retour résulte du rejet d'une demande d'asile, le recours contre cette décision devrait être formé dans les cinq jours et serait limité à un seul niveau de juridiction. En outre, les États membres auraient le droit de limiter l'effet suspensif des recours formés contre les décisions de retour lorsqu'il n'existe aucun risque de violation du principe de non-refoulement ;

- pour les personnes soumises à une procédure de retour, une obligation spécifique de coopérer tout au long de la procédure serait introduite afin de faciliter la vérification de l'identité des migrants en situation irrégulière et l'obtention des documents de voyage nécessaires au retour ;
- pour rendre plus efficaces les retours volontaires, les États membres seraient tenus de mettre en place des programmes spécifiques d'assistance au retour volontaire, y compris une aide financière et pratique, tandis qu'ils auraient la possibilité de raccourcir le délai de départ volontaire, par exemple lorsqu'il existe un risque de fuite ;
- des règles de rétention plus claires : ces règles incluraient l'application de critères communs pour déterminer le risque de fuite, la possibilité de placer en rétention les personnes représentant une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale et la fixation d'une nouvelle durée minimale de rétention de trois mois donnant aux États membres plus de temps pour préparer, organiser et exécuter les opérations de retour ;
- les États membres auraient la possibilité d'imposer une interdiction d'entrée à un ressortissant de pays tiers quittant l'Union européenne s'ils découvrent que cette personne était en séjour irrégulier dans l'Union. Il s'agit d'empêcher les migrations irrégulières dans le futur et de dissuader les personnes de séjourner irrégulièrement sur une longue durée.

La Commission assure que sa proposition n'altère pas les garanties attachées à la procédure du retour et prévues dans la directive de 2008.

C'est le cas, notamment, des garanties relatives à la rétention qui ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort et réservée aux cas dans lesquels aucune autre mesure moins coercitive ne peut être appliquée efficacement. La rétention devrait toujours être la plus brève possible et avoir pour but de mener à bien la procédure de retour. Toutefois, les règles actuelles donnent lieu à une forte disparité des pratiques des États membres qui peuvent fixer librement la durée de rétention maximale pour autant qu'elle n'excède pas six mois, avec une possibilité de prolongation jusqu'à 18 mois si nécessaire. Or, selon la Commission, « *dans certains États membres, les périodes de rétention maximales se sont avérées trop courtes pour mener à bien les procédures de retour, constituant ainsi un obstacle à l'effectivité des retours* ». C'est pourquoi la Commission propose une nouvelle durée minimale de rétention de trois mois. M. Jean-Yves Leconte considère que la Commission devrait préciser les méthodes utilisées dans chaque pays pour réaliser des éloignements, car les pays parvenant à bien éloigner ne sont pas toujours ceux qui utilisent la rétention pour y parvenir.

Ce serait aussi le cas des garanties relatives aux procédures concernant des enfants, y compris dans le cadre de retours, dont l'intérêt supérieur doit primer (assistance et tutelle appropriées pour les mineurs non accompagnés, enfant confié à un membre de sa famille, à un tuteur ou à une structure d'accueil adéquate dans le pays de retour, préservation de l'unité familiale, accès au système éducatif de base). La rétention de familles comportant des mineurs et la rétention de mineurs non accompagnés doivent rester des mesures de dernier ressort et toujours être aussi brèves que possible, des règles spéciales s'y appliquant telles que la garantie de l'accès à l'éducation, la présence de personnel qualifié et des installations séparées.

Les nouvelles règles assureraient la cohérence entre la procédure d'asile à la frontière et la procédure de retour consécutive lorsque la demande d'asile est rejetée. Les personnes dont la demande d'asile est rejetée au cours de la procédure d'asile à la frontière feraient l'objet d'une procédure de retour simplifiée sans délai de départ volontaire et bénéficieraient de délais plus courts pour introduire un recours. Une personne déjà placée en rétention au cours de la procédure d'asile à la frontière pourrait être maintenue en rétention au cours de la procédure à la frontière relative au retour, pendant une durée maximale de quatre mois de manière à accélérer les décisions de retour aux frontières.

Des procédures aux frontières spécifiques et accélérées pourraient également se dérouler dans des centres contrôlés qui auraient été mis en place aux frontières extérieures.

Aider les États membres à procéder au retour des migrants en séjour irrégulier serait l'une des tâches prioritaires du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, dont il convient de rappeler qu'il pourrait de sa propre initiative proposer l'organisation de retours et fournir un soutien aux départs volontaires de migrants. Le renforcement du mandat de Frontex, également proposé par la Commission, comporterait une assistance aux États membres à exécuter les procédures de retour et une aide aux pays tiers dans leurs activités liées aux retours.

Par ailleurs, dans sa communication, la Commission cherche aussi à mettre en place des voies d'entrée légales vers l'Union européenne pour les personnes ayant besoin d'une protection et à créer des canaux attrayants pour la migration de main-d'œuvre en fonction des besoins. Elle rappelle à ce titre plusieurs de ses propositions visant à favoriser une migration sûre et légale et invite les États membres à les mettre en œuvre rapidement, plus particulièrement :

- la nouvelle carte bleue européenne : cette proposition, qui date de 2016, a pour objectif d'attirer dans l'Union des travailleurs hautement qualifiés et d'améliorer la compétitivité de l'économie ;
- la réinstallation : les États membres devraient intensifier la réalisation de l'engagement qu'ils ont pris de réinstaller 50 000 personnes ayant besoin d'une protection internationale d'ici au mois d'octobre 2019 - 13 200 l'ont été depuis septembre 2017 et 24 800 au titre du précédent programme de réinstallation 2015-2017 ;
- le renforcement de la coopération avec les pays tiers, y compris par la mise en place de projets pilotes en matière de migration légale avec les principaux pays africains d'ici à la fin 2018, de manière à améliorer la coopération en matière de gestion des migrations.

La coopération avec les pays tiers doit aussi comprendre un travail spécifique visant à réformer et renforcer leurs services d'état civil. Or, vos rapporteurs ont été alertés sur les importantes réductions de moyens des services consulaires français, qui pourraient rendre difficile dans l'avenir l'accomplissement de l'ensemble de leurs tâches. La biométrie ne constitue pas

la solution miracle à la lutte contre la fraude documentaire, si les services d'état civil des États concernés ne sont pas suffisamment fiables.

Cette coopération n'est qu'une illustration d'une question plus large, celle de **l'établissement d'un partenariat global entre l'Union européenne et l'Afrique**, initié lors du **sommet de La Valette**, les 11 et 12 novembre 2015, et qui concerne naturellement le **long terme**. Ce sommet a été l'occasion d'adopter une déclaration politique et un plan d'action fondés sur **cinq priorités** : migration et développement ; migration légale ; protection internationale ; lutte contre l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains ; retour et réadmission. Il constitue le cadre des **dialogues migratoires** menés par certains États membres, dont la France, avec les pays africains prioritaires (dans un premier temps, Niger, Nigéria, Mali, Sénégal et Éthiopie, puis ajout de la Guinée et de la Côte d'Ivoire)¹. En marge du sommet de La Valette, a également été institué le **Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU)**, doté aujourd'hui de 4 milliards d'euros à la suite de plusieurs réabondements – 3,3 milliards sont déjà engagés – et auquel le Conseil européen du 28 juin 2018 a appelé les États membres à contribuer davantage. Le processus de Rabat et le processus de Khartoum, qui sont des cadres de dialogue régionaux, assurent le suivi politique conjoint des engagements pris au sommet de La Valette. Un prochain sommet à haut niveau est prévu, en novembre prochain, à Addis-Abeba.

Par ailleurs, le renforcement de l'action européenne au profit de la rive sud de la Méditerranée, en particulier la Libye, a été engagé par la **déclaration adoptée à Malte**, le 3 février 2017. Cette approche a été confirmée lors du **sommet Union européenne-Afrique à Abidjan**, les 29 et 30 novembre 2017, qui a permis de prendre des mesures visant à améliorer les conditions humanitaires des migrants et à faciliter leur retour ou leur réinstallation, en partenariat avec le HCR et l'OIM.

C. ACCROÎTRE LE RECOURS AUX SYSTÈMES AUTOMATISÉS DE CONTRÔLE DES PERSONNES

Sur ce volet plus technique, la commission d'enquête avait émis **quatre propositions** : mettre rapidement en service les sas PARAFE² de seconde génération à biométrie de reconnaissance faciale, envisager l'ouverture du dispositif PARAFE aux ressortissants de pays tiers, anticiper la mise en place du SES en prévoyant l'interfaçage des sas PARAFE avec ce nouveau système et développer le « pré-check » permettant d'accélérer le passage de la frontière en

¹ La Guinée a conclu avec l'Union européenne, il y a environ un an, un arrangement (accord informel) qui donne des résultats significatifs. L'Éthiopie et la Côte d'Ivoire ont également conclu, plus récemment, un tel arrangement. Le Nigéria est partie à des négociations en cours pour un accord de réadmission, ce qui demande plus de temps. Le Mali ne devrait pas tarder à signer un accord de réadmission. Avec le Sénégal, les négociations seraient plus difficiles.

² Passage automatisé rapide aux frontières extérieures.

procédant en amont au scan des documents de voyage et à la consultation des bases de données pertinentes.

Ces propositions, qui relèvent surtout du moyen terme, ont reçu un commencement de mise en œuvre.

- Selon l'analyse de la douane, les sas PARAFE pourraient être installés sur certains PPF aériens où le trafic passager est important. En revanche, le déploiement de ce système n'est pas prévu pour les PPF connaissant un nombre limité de passagers.

La DCPAF a indiqué qu'au 18 janvier 2018, le nombre de sas PARAFE s'élevait à 124, dont 23 à reconnaissance faciale. Elle a précisé que « *le déploiement de cette technologie s'effectuera progressivement sur Roissy et Orly, du 19 mars au 31 mai [2018] pour permettre une exploitation avant l'été 2018* ». L'ensemble des aéroports de province, régulièrement réunis sous l'égide de l'Union des aéroports français, s'apprêterait également à lancer des appels d'offre en ce sens.

Au total, 40 % des passagers seraient aujourd'hui éligibles aux technologies de contrôles automatiques.

Il a été indiqué à vos rapporteurs que PARAFE ne peut toujours pas lire les empreintes des ressortissants européens autres que ceux de nationalité française enregistrées dans le passeport biométrique, faute, pour certains pays, d'avoir échangé leurs clefs de cryptage.

- La DCPAF a également indiqué qu'« *une réflexion est en cours pour rendre éligibles certains ressortissants de pays tiers (titulaires de titres de séjour et visas de circulation)* » au dispositif PARAFE.

- À propos de l'anticipation de la mise en place du SES, il convient de noter que l'interfaçage des sas PARAFE avec ce système dépend des équipes techniques du ministère de l'intérieur.

Il a été indiqué à vos rapporteurs qu'une équipe avait été récemment constituée au sein du ministère de l'intérieur, comprenant des représentants des différents services concernés (mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication, police aux frontières, direction des systèmes d'information et de communication et direction générale des étrangers en France), pour travailler sur cette question.

Les futurs systèmes d'information SES et ETIAS devraient recourir à la reconnaissance faciale, qui ne nécessite pas de cryptage. La DCPAF a indiqué que des expérimentations étaient en cours sur certains sites importants tels que la gare du Nord, pour les Eurostar vers Londres, ou l'aéroport de Roissy, en lien avec des sociétés privées.

Le ministère de l'intérieur a toutefois insisté sur le fait que **la mise en œuvre de SES et d'ETIAS se traduirait très probablement par un ralentissement des flux de passage aux frontières** – les normes actuelles sont de 30 minutes pour le passage de la frontière par un ressortissant

communautaire et de 45 minutes pour un ressortissant d'un pays tiers. **Pour limiter ce ralentissement dans un contexte de contrainte sur les emplois budgétaires, il sera nécessaire de réaliser des investissements en matière d'équipements technologiques.** Plus largement, **le contrôle aux frontières devra faire l'objet d'une profonde évolution dans les années à venir** – il est illusoire de penser que la « fin de Schengen », parfois évoquée, consisterait à revenir au traditionnel contrôle en aubette, c'est-à-dire au contrôle à la frontière tel qu'il se pratiquait au milieu des années 1980 lorsque Schengen fut initié.

- Enfin, pour ce qui concerne le « pré-check », plusieurs instruments européens ont été adoptés, ou sont actuellement en cours de discussion, afin d'accroître le recours aux systèmes automatisés de contrôle des personnes.

Le paquet « frontières intelligentes » en particulier, présenté en 2013 puis complété deux ans plus tard, portait plus précisément sur le rôle des systèmes d'information dans le renforcement de la gestion des frontières extérieures et de la sécurité intérieure, en prévoyant la mise en place du SES destiné à optimiser les procédures de vérification aux frontières de l'espace Schengen en repérant les ressortissants de pays tiers dépassant la durée autorisée de leur séjour afin de faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière. En complément, la Commission avait proposé, en novembre 2016, la mise en place d'ETIAS, inspiré de l'ESTA américain, de manière à recueillir des informations sur les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une exemption de visa avant leur arrivée aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

La DCPAF a indiqué que le ministère de l'intérieur était à l'initiative d'un projet d'expérimentation d'aubette intégrant le dispositif « pré-check » en partenariat avec des gestionnaires de sites aéroportuaires ou ferroviaires, prévu au budget 2018.

D. TIRER LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE L'ÉVOLUTION DES FLUX ET DES CONTRÔLES

La commission d'enquête avait également appelé à **prévoir des moyens humains et financiers suffisants alloués au renforcement des contrôles aux frontières extérieures.**

Les informations obtenues par vos rapporteurs sur ce point sont particulièrement succinctes puisque le SGAE s'est limité à indiquer qu'« *au niveau de l'Union européenne, on a assisté ces dernières années à une augmentation très significative de ces moyens tant au plan financier (augmentation très significative du budget de Frontex) qu'humain (renforcement considérable des effectifs tout confondus de Frontex en lien avec la création du corps de garde-frontières européen)* ».

Il convient de rappeler que le renforcement du mandat de Frontex se traduira par plus que le doublement de ses effectifs statutaires. L'agence sera également en mesure d'acquérir ses propres équipements et de les déployer à

tout moment lors d'opérations aux frontières. Son budget, sur la période 2017-2020, s'établira à 1,2 milliard d'euros, soit une hausse de 800 millions d'euros par rapport à sa programmation financière initiale.

Le 2 mai dernier, la Commission a présenté une communication relative au cadre financier pluriannuel 2021-2027¹. Ce texte érige **la gestion des migrations et des frontières en priorité du budget européen pour les sept années à venir** : « *La Commission propose d'accroître le soutien au renforcement de nos frontières extérieures, à l'amélioration du système d'asile au sein de l'Union et à l'amélioration de la gestion et de l'intégration à long terme des migrants* ».

Ainsi, **cette priorité se verrait affecter environ 34,9 milliards d'euros sur la période 2021-2027, soit un montant multiplié par 2,6.**

La Commission a ensuite présenté, le 12 juin suivant, plusieurs propositions de règlements concernant des instruments financiers européens à instituer, dont :

- le **Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF)** : il serait un instrument nouveau disposant de **9,318 milliards d'euros** alloués à la gestion européenne des frontières extérieures de l'Union et à la politique commune des visas. Le FGIF serait lui-même composé de deux instruments, le premier pour le soutien financier relatif à la **gestion des frontières et des visas**², à hauteur de **8,018 milliards d'euros**, et le second pour le soutien financier relatif aux **équipements de contrôle douanier**³, à hauteur de **1,3 milliard d'euros** ;

- le **Fonds Asile et migration (FAMI)** : il serait doté de **10,415 milliards d'euros** alloués à la politique migratoire de l'Union européenne (gestion des flux de migrants et de demandeurs d'asile, intégration, politique en matière de retour, etc.)⁴. 60 % de cette enveloppe seraient attribués aux programmes des États membres (gestion partagée) et 40 % seraient gérés directement par la Commission *via* un mécanisme thématique.

Ces crédits ne comprennent pas le budget des agences européennes compétentes.

¹ Texte COM (2018) 321 final.

² Texte COM (2018) 473 final.

³ Texte COM (2018) 474 final.

⁴ Texte COM (2018) 471 final.

IV. REVOIR LES CONDITIONS DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES

À titre liminaire, il convient de rappeler que **la France a réintroduit les contrôles à ses frontières intérieures le 13 novembre 2015**, qui ont depuis lors été reconduits sans interruption sur la base de l'article 25 du code frontières Schengen (CFS) relatif à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre **et qui devraient perdurer jusqu'au 30 avril 2019**. Ces contrôles ont, en effet, été régulièrement reconduits depuis leur rétablissement initial. Ils ne sont pas prolongés, mais renouvelés, ce qui fait de nouveau courir le délai à chaque renouvellement. Si le Conseil d'État a admis cette pratique, il convient de s'interroger sur la position qu'adopterait la Cour de justice de l'Union européenne.

Pour ce qui concerne les conditions de contrôle aux frontières intérieures, la commission d'enquête avait formulé **quatre propositions**, relatives à la révision du CFS de manière à autoriser le rétablissement de tels contrôles pour une durée maximale supérieure à six mois en cas de persistance d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, avec une clause de réexamen en cas de rétablissement des contrôles au-delà de deux ans, à l'accroissement des moyens de contrôle en mobilité, au développement des accords de petit trafic frontalier afin de faciliter la circulation des travailleurs frontaliers et à la clarification des conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des vérifications dans leur zone frontalière en dehors des périodes de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

Sur ce volet, **les avancées sont certaines, quoiqu'encore en partie inabouties**.

- À la demande de la France et de l'Allemagne, la Commission européenne a présenté, le 27 septembre 2017, une **proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2016/399 quant aux règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures**¹. Il convient de rappeler que cinq États membres continuent de pratiquer des contrôles à leurs frontières intérieures : la France donc, mais aussi l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la Suède, ainsi que la Norvège, qui est un État associé à l'espace Schengen, ces derniers États ayant toutefois, dans un premier temps, fondé le rétablissement de leurs contrôles, non sur l'article 25 du CFS, comme la France, mais sur son article 29 qui concerne la situation migratoire, même s'ils ont ensuite modifié leur base, aujourd'hui l'article 25 également, après une intervention de la Commission qui avait considéré que le recours à l'article 29 n'était plus justifié.

Ce texte propose de réviser le CFS en portant la durée du rétablissement de ces contrôles à une période maximale de trois ans en cas de menace grave à l'ordre public ou à la sécurité intérieure. En contrepartie, la

¹ Texte COM (2017) 571 final.

notification doit être davantage étayée, dès le stade initial, à travers une analyse de risques détaillée et approfondie en fonction de la durée de prolongation envisagée. Une procédure de concertation avec les autres États membres susceptible d'être initiée par la Commission préalablement à la réintroduction des contrôles est également prévue. Surtout, au-delà d'un an, la demande de prolongation implique une procédure plus lourde, passant tous les six mois par une recommandation du Conseil sur proposition de la Commission.

En termes de garanties procédurales, le texte initial exige, dès la première réintroduction des contrôles, la production d'analyses de risques transmises aux agences Europol et Frontex, l'adoption d'une stratégie de gestion conjointe des frontières avec les États voisins et la prise en compte de l'avis de la Commission après consultation des États membres concernés, dans tous les cas au-delà des six premiers mois suivant la notification (article 27 du CFS). Au-delà de la première année de réintroduction des contrôles, parallèlement à la prise de mesures nationales exceptionnelles, le pouvoir d'autorisation est donné au Conseil qui peut émettre une recommandation sur avis de la Commission (article 27 *bis*).

La majorité des États membres, dont la France, ont accueilli favorablement cette initiative de la Commission. Toutefois, plusieurs États membres, ceux du Sud et de l'Est de l'Europe en particulier, ont exprimé des préoccupations au cours des négociations au Conseil, en raison de la lourdeur des procédures envisagées, susceptibles de limiter fortement la capacité d'action des États membres. Ces États réclament un renforcement des critères et des procédures applicables pour que les pratiques observées au cours des deux dernières années ne se reproduisent pas.

Les négociations sont longues. Il convient de les faire aboutir tout en préservant l'impératif de sécurité qui avait conduit à présenter ce texte. Le **texte de compromis** auquel la Présidence bulgare a abouti **réduit la durée maximale autorisée de rétablissement à un an**, au lieu de trois ans dans le texte de la Commission et de six mois actuellement, et **allège substantiellement le cadre procédural envisagé**, notamment en supprimant une recommandation du Conseil pour autoriser la prolongation de ces contrôles, mais en rendant possible l'émission d'un avis par les États membre affectés par de tels contrôles après une prolongation de six mois, tandis que les États à l'origine de cette prolongation des contrôles devraient produire une évaluation des risques justifiant une telle prolongation. Le Parlement européen doit encore se prononcer.

L'enjeu majeur est de pouvoir **disposer rapidement d'un cadre législatif adapté aux nouvelles formes de menaces se caractérisant par leur gravité et leur durabilité** et qui soit **suffisamment souple pour permettre aux États concernés d'exercer utilement et efficacement leurs compétences en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure qui leur sont dévolues en application des traités** (articles 4.2 du traité sur l'Union européenne et 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne). Il paraît indispensable de manifester une volonté commune d'échanger les informations pertinentes lors du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières, de fournir des éléments argumentés sur ceux-ci, de partager et de tenir compte de l'expérience de chacun.

- Sur l'accroissement des moyens de contrôle en mobilité grâce à des outils connectés aux systèmes d'information européens tels que le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a indiqué mener des travaux d'étude, en lien avec le ministère de l'intérieur, pour se doter d'outils performants de contrôle en mobilité. Au ministère de l'intérieur, la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) précise que les tablettes Neo permettent la consultation des résultats SIS, *via* le fichier des personnes recherchées (FPR) et le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVeS). Pour la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), l'intégration des périphériques nécessaires à une consultation en mobilité d'Eurodac laisse entrevoir la possibilité d'une utilisation courant 2018. La DCPAF insiste sur la nécessité de développer le contrôle aux frontières en mobilité en permettant l'interrogation d'un plus grand nombre de bases nationales et européennes telles que le VIS.

- Sur le développement des accords de petit trafic frontalier, la DGDDI a indiqué qu'**une convention de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) permet aux États signataires d'effectuer des contrôles sur un territoire étranger tout en appliquant leur réglementation propre sur le franchissement de frontières**. La convention détermine notamment les lieux, les administrations ou les zones de contrôles autorisés. Ainsi va-t-elle substituer à la frontière légale une frontière dite administrative située à l'intérieur d'un des États concernés sur laquelle s'effectueraient les contrôles des deux États partenaires.

Concrètement, le BCNJ est une plate-forme (route, gare, aéroport) regroupant en un site unique les administrations concernées des deux États partenaires et où s'effectuent les opérations de contrôle des personnes et des marchandises, ainsi que les opérations de dédouanement. Les BCNJ permettent une fluidité des flux de marchandises ou voyageurs (centralisation des procédures d'exportation et importation), un renforcement de la coopération internationale (informations, renseignements, contrôles conjoints), des économies d'échelle (financement des infrastructures supporté par les deux États partenaires) et une facilitation de circulation des travailleurs frontaliers.

Des conventions-cadres ont été signées avec tous les États limitrophes de la France métropolitaine permettant et encadrant la création de BCNJ. En 2017, 63 BCNJ en activité ont été recensés par les directions interrégionales des douanes, dont 24 sont situés sur la frontière franco-suisse et un sur la frontière franco-andorrane.

• Enfin, comme le demandait la commission d'enquête, les conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des vérifications dans leur zone frontalière en dehors des périodes de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ont été clarifiées.

L'article 23 du CFS encadre les contrôles de police réalisés par les États membres à l'intérieur de leur territoire, y compris dans leur zone frontalière : **les mesures envisagées doivent répondre à des finalités et modalités clairement distinctes de celles des vérifications systématiques aux frontières extérieures.** Aucune liste cumulative ou exhaustive de critères n'est toutefois établie. La Cour de justice de l'Union européenne, interrogée à trois reprises sur cette question, considère qu'un encadrement spécifique de l'intensité et de la fréquence des contrôles doit être prévu en droit national et qu'un cadre normatif est nécessaire pour en guider l'application pratique, afin d'**empêcher que ces mesures ne s'apparentent à de véritables contrôles aux frontières** (CJUE, Melki, C-188/10 et C-189/10 du 22 juin 2010 ; Adil, C-278/12 PPU, A.-C-9/16 du 19 juillet 2012).

La recommandation de la Commission relative aux contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen¹, publiée le 12 mai 2017, encourage également les États membres à recourir à des contrôles de police proportionnés à l'état de la menace, à privilégier les contrôles de police en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure et à renforcer la coopération policière transfrontalière avec les États membres voisins.

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme et modifiant le code de procédure pénale délimite l'exercice de cette compétence de police dans les zones frontalières françaises. L'article 19 porte désormais à **12 heures consécutives** la durée pendant laquelle il peut être procédé à des contrôles d'identité, **jusqu'à 20 kilomètres en deçà des frontières intérieures** ainsi que dans un **rayon maximal de 10 kilomètres autour des ports et aéroports** (constituant des points de passage frontaliers, PPF), aux seules fins de recherche et de prévention des infractions liées à la criminalité transfrontalière.

Selon la DCPAF, l'article 19 de la loi du 30 octobre 2017 **élargit les possibilités de contrôle** ouvert aux autorités par l'article 78-2-9 du code de procédure pénale ou l'article 67 *quater* du code des douanes dans les zones frontalières intérieures et extérieures.

Dans sa rédaction précédente, l'article 78-2-9 permettait de réaliser des contrôles d'identité pour la prévention et la recherche des infractions liées à la criminalité transfrontalière en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États de l'espace Schengen et une ligne tracée 20 kilomètres en deçà (la « bande des

¹ Recommandation (UE) 2017/820.

20 kilomètres ») ou dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouvertes au trafic international et désignées par arrêté dans les trains effectuant des liaisons internationales ou, enfin, sur les sections autoroutières dans la bande des 20 kilomètres ou au-delà. Ces contrôles aléatoires ne pouvaient être réalisés dans un même lieu que pour une durée n'excédant pas 6 heures.

Afin de remédier aux limites de ce dispositif de contrôle, la loi comporte des dispositions d'application immédiate et des dispositions dont l'application est différée dans l'attente de la publication d'un arrêté.

Les dispositions d'application immédiate sont les suivantes :

- les contrôles réalisés en application de l'article 78-2-9 dans les zones accessibles au public des gares ferroviaires ou routières ouvertes au trafic international et désignées par arrêté (arrêté du 22 mars 2012) peuvent être étendus aux abords de ces gares routières et ferroviaires ;

- la plage horaire des contrôles réalisés en application de l'article 78-2-9 est étendue de six à douze heures maximum.

Par ailleurs, la loi insère un alinéa 10 à l'article 78-2 du code de procédure pénale, qui permet de réaliser les mêmes contrôles que ceux prévus à l'alinéa 9 dans un rayon maximal de 10 kilomètres autour des PPF aériens et maritimes, à l'exclusion des gares, qui auront été désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité. Cet arrêté, en cours de rédaction, précisera la liste des PPF aériens et maritimes autour desquels ces contrôles pourront être réalisés. Ces PPF, relevant à la fois de la police aux frontières et des douanes, devront être sélectionnés en fonction de critères objectifs. Aussi tous les PPF ne seront-ils pas repris dans cette liste et ne pourront-ils donc pas faire l'objet des contrôles prévus à l'alinéa 10.

V. MIEUX UTILISER ET AMÉLIORER LES SYSTÈMES D'INFORMATION

La commission d'enquête avait jugé indispensable de mieux utiliser et d'améliorer les systèmes d'informations. À ce titre, elle avait adopté **cinq propositions** visant à créer une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information européens et des bases de données nationales pertinentes, à des fins d'interopérabilité, à améliorer la qualité et la fiabilité des informations renseignées dans les bases de données européennes et nationales et à exploiter pleinement les fonctionnalités du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), à simplifier l'architecture du système d'information national utilisé par les autorités françaises à l'occasion du projet de refonte de la partie nationale du SIS II, à mettre à niveau les infrastructures de réseau informatique nationales en vue de fiabiliser l'utilisation intensive des systèmes d'information par les autorités françaises, et à 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.

Des progrès sensibles peuvent être relevés sur ces différents aspects.

• Pour ce qui concerne l'objectif d'interopérabilité, le processus visant à remédier aux faiblesses des systèmes de données actuels, aux lacunes de l'architecture, ainsi qu'au manque d'interopérabilité et d'accès des agents des services répressifs avait été engagé par la communication de la Commission européenne du 6 avril 2016 intitulée *Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité*¹. **Actuellement, en effet, les systèmes d'information européens ne sont pas raccordés entre eux : les informations sont conservées séparément dans les différents systèmes, ce qui les cloisonne et les rend complexes et difficiles à utiliser.** Certaines informations peuvent ainsi passer à travers les mailles du filet, et les terroristes et criminels échapper ainsi aux contrôles en utilisant des identités multiples ou une fausse identité.

Dans cette perspective, la Commission, par décision du 17 juin 2016, a mis en place un groupe d'experts de haut niveau sur les systèmes d'information et l'interopérabilité².

Ces travaux ont débouché sur un rapport final, publié le 11 mai 2017, qui contient des recommandations opérationnelles.

Parallèlement, le 29 juin 2017, la Commission a présenté une proposition de règlement visant à renforcer le mandat de l'agence eu-LISA³.

¹ Texte COM (2016) 205 final.

² Décision 2016/C 257/03.

³ Texte COM (2017) 352 final.

VERS UN MANDAT RENFORCÉ POUR L'AGENCE EU-LISA

L'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle, dite eu-LISA, dont le siège est situé à Tallin, en Estonie, mais dont le site technique principal se trouve à Strasbourg, est opérationnelle depuis le 1^{er} décembre 2012. Elle est chargée de la gestion opérationnelle du SIS, du système d'information sur les visas (VIS) et d'Eurodac. Elle a pour principale tâche opérationnelle de veiller à ce que ces systèmes fonctionnent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Elle est également chargée d'adopter les mesures de sécurité nécessaires et de veiller à la sécurité et à l'intégrité des données, ainsi qu'au respect des règles en matière de protection des données.

La réforme proposée par la Commission vise à **renforcer le mandat d'eu-LISA en la chargeant de développer les solutions techniques nécessaires pour assurer l'interopérabilité des systèmes d'information européens et de développer et gérer les futurs systèmes d'information.**

Plus précisément, les missions de l'agence eu-LISA réformée seront les suivantes :

1°) assurer une gestion opérationnelle centralisée des six systèmes d'information de l'Union européenne. Eu-LISA, actuellement en charge au niveau central de la gestion opérationnelle du SIS, du VIS et d'Eurodac, sera également responsable de la préparation, du développement et de la gestion opérationnelle des nouveaux systèmes d'information proposés par la Commission, à savoir le système d'entrée/sortie (SES) et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires mis à niveau pour les ressortissants de pays tiers et les apatrides (ECRIS-TCN) ;

2°) développer les principales caractéristiques techniques de l'approche de la Commission en matière d'interopérabilité afin que tous les systèmes d'information européens interagissent de manière efficace et soient facilement accessibles aux agents de police et des douanes sur le terrain ;

3°) améliorer la qualité des données en mettant au point des mécanismes automatisés de contrôle de leur qualité. Ces mécanismes garantiront la détection automatique des données erronées ou incohérentes. L'État membre qui aura introduit les données sera alors averti de manière à pouvoir les supprimer ou les mettre à jour.

La Commission a présenté, le 12 décembre 2017, **deux propositions de règlement portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union**, la première relative aux frontières et visas¹, la seconde à la coopération policière et judiciaire, à l'asile et à l'immigration².

¹ Texte COM (2017) 793 final.

² Texte COM (2017) 794 final.

Quatre chantiers sont prévus :

- un portail de recherche européen permettant de consulter en parallèle tous les systèmes d'information européens concernés dans les domaines des frontières, de la sécurité et de l'asile, à savoir le SIS II, le VIS, Eurodac et les futurs SES, ETIAS et ECRIS-TCN ;

- un service partagé de mise en correspondance des données biométriques disponibles dans tous les systèmes d'information européens ;

- un répertoire commun des identités contenant les données alphanumériques et biométriques de l'ensemble des personnes dont les données sont stockées dans les systèmes d'information des ressortissants des pays tiers ;

- un détecteur d'identités multiples.

L'objectif est que les différents systèmes d'information européens, en surmontant leur segmentation, soient accessibles de manière simultanée aux forces répressives ou aux autorités judiciaires. Une seule recherche devrait permettre d'obtenir l'ensemble des informations relatives à un individu contenues dans les différentes bases de données. L'utilisation de ces données s'en trouverait ainsi améliorée.

Ces textes sont actuellement négociés au sein des instances du Conseil. Au-delà de l'aspect très technique du sujet de l'interopérabilité, il paraît important que ces négociations permettent de parvenir à au moins **trois objectifs** : des systèmes d'information européens répondant à la double finalité du renforcement de la sécurité intérieure et de la lutte contre l'immigration irrégulière, l'inclusion de la biométrie selon des standards communs et la prise en compte de situations d'urgence nécessitant un accès immédiat des services de police aux données enregistrées dans les systèmes à des fins d'investigation.

Comme l'a dit un représentant du Conseil à vos rapporteurs lors de leur déplacement à Bruxelles, l'interopérabilité est « *le gros chantier du moment* ». Si la plupart des États membres ont accueilli de façon très positive les propositions de la Commission, le Parlement européen a fait part de réserves, en particulier sur la question de la protection des données. Ce dossier, au-delà de sa **sensibilité politique**, est **techniquement redoutable** et sa mise en œuvre sera délicate. **Le dispositif ne devrait d'ailleurs pas être opérationnel avant 2020/2021.**

• Sur l'amélioration de la qualité et de la fiabilité des informations renseignées dans les bases de données, la Commission, dès son rapport du 21 décembre 2016 relatif à l'évaluation du SIS II¹, concluait à la nécessité d'opérer des changements législatifs afin de soutenir les souhaits d'évolution des utilisateurs de ce système d'information.

¹ Texte COM (2016) 880 final.

À cette fin, elle a présenté, le même jour, trois propositions de règlement relatives au SIS dans trois domaines différents :

- l'utilisation du SIS aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹ ;

- l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS dans le domaine des vérifications aux frontières² ;

- l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale³.

La négociation de ces trois textes est relativement laborieuse. Elle a débuté le 16 janvier 2017 dans le cadre du groupe Acquis de Schengen du Conseil, mais la phase de trilogue, entamée le 5 octobre 2017, n'est toujours pas achevée.

Ce paquet prévoit des conditions spécifiques accompagnant l'introduction d'un signalement dans le SIS, évitant ainsi d'y avoir recours de manière intempestive et sans précisions. Plus particulièrement, et à titre d'illustration, pour les signalements accompagnés de données à caractère personnel sensibles telles que des photographies, des images faciales, des données dactyloscopiques ou encore des profils ADN, le texte relatif à la coopération policière prévoit d'effectuer obligatoirement un contrôle de qualité pour vérifier les normes minimales de qualité des données, avant d'insérer un signalement.

La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) a rappelé que plusieurs fonctionnalités du SIS ne sont pas encore exploitées par les systèmes nationaux de consultation des données (notamment FPR, FovES et COVADIS⁴), comme l'a relevé l'évaluation Schengen de la France. Les photographies, la disponibilité d'empreintes digitales, les liens entre signalements notamment ne s'affichent pas sur ces applications. Il existe par ailleurs des incohérences de données entre les données figurant au SIS et les données nationales (RMV⁵ et FPR), et des données nationales de mauvaise qualité sont envoyées dans le SIS, les documents volés transmis sans leur numéro par exemple.

Plusieurs mesures seraient prévues pour remédier à ces difficultés :

- l'affichage des données SIS complètes : dans le FPR et le FOVeS d'ici à l'été ou l'automne 2018 ; dans CTF à son entrée en production prévue en 2019 ;

- la cohérence des données : mise en place d'un iDCC mi-2018 pour FPR/N-SIS ; simplification de l'architecture avec l'entrée en production du nouveau N-SIS et de France Visas qui devrait remplacer RMV début 2019.

¹ Texte COM (2016) 881 final.

² Texte COM (2016) 882 final.

³ Texte COM (2016) 883 final.

⁴ Contrôle et vérification automatique des documents d'identité sécurisés.

⁵ Réseau mondial visas, application informatique des consulats.

• Le ministère de l'intérieur a engagé la **refonte de la partie nationale du SIS, le N-SIS, avec l'objectif de le rendre opérationnel courant 2019.**

Actuellement, l'architecture du système d'information national repose sur une copie technique à laquelle sont reliés tous les fichiers nationaux utiles à l'alimentation du SIS, et cette copie technique va elle-même alimenter la copie nationale (N-SIS) qui est reliée au système central (C-SIS). Ces systèmes intermédiaires sont trop nombreux et, s'ils sont utiles à la gestion de la diversité des règles-métier des applications nationales, ils ne permettent pas d'assurer la simultanéité des informations entre les applications nationales et le C-SIS.

Le projet de refonte du N-SIS II prévoit d'**améliorer ses performances et sa disponibilité**. Le plan de reprise d'activité sera automatisé et une qualité de service de niveau maximal, dit « platine », sera exigée pour la nouvelle plateforme. Ce projet prévoit par ailleurs que les applications nationales seront raccordées directement à la copie nationale, sans passer par des applications intermédiaires.

Pour la DCPJ, la refonte du SIS II correspond à une **simplification technique**, à la fois de la connexion de chaque application tierce avec le SIS (réduction du nombre d'accès « en cascade ») et de l'architecture interne du SIS. Il n'y aurait plus qu'une copie nationale. Cette refonte sera également l'occasion d'introduire des améliorations fonctionnelles dans les applications nationales pour qu'elles respectent mieux les exigences européennes quant aux données fournies et consultées. En revanche, il n'est pas prévu que les applications nationales alignent leurs référentiels et règles de fonctionnement sur ceux du SIS.

• Pour ce qui concerne la mise à niveau des infrastructures de réseau informatique nationales en vue de fiabiliser l'utilisation intensive des systèmes d'information par les autorités françaises, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) s'est dite « *particulièrement favorable à cette proposition, garante de l'efficacité et de la sécurité des contrôles comme de la fluidité des flux* ». Quant à la DCPJ, elle rappelle que la refonte technique doit permettre de faire reposer le N-SIS sur des plates-formes techniques récentes, plus fiables, plus stables et plus évolutives, et avec une meilleure capacité de traitement. Cette refonte n'intègre toutefois pas de changement quant aux infrastructures de réseau, gérées par la direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur, hébergeur du N-SIS.

• Enfin, vos rapporteurs ont obtenu un certain nombre de précisions relatives à la formation.

Actuellement, la formation initiale des gardiens de la paix comporte, dans la situation professionnelle n° 5 relative au contrôle d'identité (et par extension au contrôle de la situation d'un étranger), un objectif d'une durée de 4 heures permettant d'évoquer Schengen. Il s'agit davantage d'une connaissance des accords de Schengen et de leurs conséquences en matière de

circulation des personnes que d'une étude approfondie. Néanmoins, le lien est établi avec le FPR, le bureau SIRENE¹ et les conduites à tenir.

Toutefois, le module d'adaptation au premier emploi de la police aux frontières comporte, quant à lui, une étude approfondie du SIS pour les gardiens de la paix devant être affectés à la direction centrale à la police aux frontières (DCPAF).

Dans le cadre de la refonte de la formation initiale, dont la mise en œuvre est prévue en juin 2018, l'ajout de contenus supplémentaires pour l'ensemble des élèves gardiens de la paix, et pas seulement ceux affectés à la police aux frontières, pourrait être étudié avec la DCPAF. Il faut néanmoins veiller à ne pas trop alourdir certains enseignements dont la déperdition serait quasi-assurée quelques mois après la scolarité, la majorité des élèves étant affectée en sécurité publique.

Autre piste de réflexion pour gagner en efficacité : la mise en place d'un module d'auto-formation sur le *e-campus*, en complément des enseignements généralistes de la formation initiale, permettrait l'acquisition de compétences supplémentaires sur la thématique de Schengen. L'accès aux contenus sur le terrain et en temps réel, *via* les tablettes Neo, permettrait une mise en œuvre effective de ces compétences.

En matière de formation continue, la direction de la police nationale en charge de la formation ne dispense pas de formations traitant directement du contenu des systèmes d'information Schengen, domaine relevant de la compétence de la section centrale de coopération opérationnelle de police de la DCPJ.

En revanche, deux formations ayant un lien avec ces systèmes sont dispensées :

- API/PNR - d'une durée de 2 jours : cette formation, destinée aux utilisateurs de l'application API/PNR, a pour objectif de réaliser des requêtes de premier niveau sur la base API (enregistrement de passagers aériens) ainsi que dans les données PNR (réservations des passagers aériens). 385 agents ont été formés à ce titre en 2017 ;

- FPR II - d'une durée de 3 jours : cette formation est destinée aux inscripteurs de fiches de recherche dans le FPR, dont l'interface a été modernisée et quelques règles-métier modifiées. 177 agents ont été formés en 2017.

L'École nationale supérieure de police (ENSP) propose aux officiers et aux commissaires de police une offre de formation relativement complète sur la thématique Schengen. Au cours de leur formation initiale, les élèves commissaires et officiers bénéficient de cours sur les outils de la coopération internationale et, par voie de conséquence, sur Schengen. Cette formation

¹ Supplément d'informations requis à l'entrée nationale des étrangers.

s'accompagne de cas pratiques. Par ailleurs, les cours sur les systèmes d'information abordent le SIS. En matière de formation continue, un stage intitulé « espace européen de liberté et de justice et la coopération policière en Europe » est ouvert aux commissaires et aux officiers de police. Ce stage de cinq jours est organisé par l'ENA. Un second stage sur les outils de coopération internationale est également ouvert aux officiers de police.

La création de nouveaux modules pourrait éventuellement être envisagée dans le cadre de la formation continue en étroite liaison avec la DCPAF.

Pour ce qui concerne la douane, depuis 2016, les formations Schengen ont été renforcées par diverses actions : la mise en place de formations de formateurs « garde-frontières » organisées annuellement et qui comportent un module sur les fichiers police, l'organisation d'un séminaire Schengen au cours duquel les différents systèmes d'information européens sont présentés, la création d'un kit pédagogique sur les fichiers police ou encore l'inscription au plan national de formation de la douane en 2018, avec une formation spécifique sur ces fichiers.

VI. PERFECTIONNER LES OUTILS DE DÉTECTION ET D'ENQUÊTE

La commission d'enquête avait formulé **six propositions** relatives au perfectionnement des outils de détection et d'enquête, visant à mettre en place, au niveau de la Commission européenne, un dispositif de suivi de la transposition de la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) et d'assistance à sa mise en œuvre opérationnelle, à rendre obligatoire l'extension du dispositif de collecte et de traitement des données PNR aux vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne, à étendre la collecte et le traitement de ces données à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs (maritimes, ferroviaires et par autocar), à renforcer le contrôle des marchandises acheminées par fret postal grâce au développement des outils d'analyse de risque et de ciblage, à soumettre les bénéficiaires de la libre circulation, y compris les ressortissants de l'Union européenne, au système entrée/sortie (SES) et faciliter l'accès aux données aux services répressifs des États membres et à Europol, et à moderniser et simplifier les instruments de coopération policière transfrontalière au sein de l'espace Schengen (observation transfrontalière, droit de poursuite, patrouilles mixtes).

Sur ce volet, la commission d'enquête a largement obtenu satisfaction.

• Le SGAE a indiqué que **la Commission apportait une assistance aux États membres au titre de la transposition de la directive PNR**, qui devait **en principe être achevée au 25 mai 2018.**

LA DIRECTIVE PNR

La directive (UE) 2016/681 du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de la criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, prévoit :

- le transfert, par les transporteurs aériens, de données PNR de vols extra-Union européenne et le traitement de ces données, notamment leur collecte, leur utilisation et leur conservation par les États membres et leur échange entre les États membres ;
- que les données PNR recueillies ne peuvent être traitées qu'à des fins de prévention et de détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité ainsi que d'enquêtes et de poursuites en la matière.

Ce texte a été adopté après des négociations longues et particulièrement délicates, notamment avec le Parlement européen.

Ainsi la Commission organise-t-elle de façon trimestrielle, depuis mi-2016, des ateliers de travail avec l'ensemble des États membres et en présence d'Europol, visant à faire le point sur l'avancement des travaux juridiques, la mise en place des Unités informations passagers (UIP) et la création des systèmes nationaux PNR. Lors de ces réunions, elle éclaire les États membres sur l'interprétation de certaines dispositions de la directive et encourage les États membres les plus avancés à aider et conseiller ceux qui rencontrent des difficultés.

Par ailleurs, la Commission a largement contribué au financement des PNR nationaux et continue à le faire :

- un budget de 50 millions d'euros sur le fonds ISEC (« Prévenir et combattre la criminalité ») 2014-2017 ;

- un budget supplémentaire de 70 millions d'euros entre 2017 et 2020 sur le Fonds sécurité intérieure (FSI) pour aider les États membres à développer leur système PNR ;

- un budget de 1,5 million d'euros pour subventionner le projet PNRDEP, piloté par la Hongrie. Ce dernier a débouché, en juin 2017, sur une étude de faisabilité concernant les échanges inter-UIP, avec Europol et les pays tiers ;

- un budget de 3,5 millions d'euros pour financer le projet pilote PIU.net dirigé par les Pays-Bas afin de mettre en place une solution technique adaptée aux échanges inter-UIP, avec Europol et les pays tiers.

En outre, au niveau des États membres, un groupe informel PNR a été créé par les Pays-Bas à l'automne 2016. Il permet aux experts nationaux PNR d'aborder des sujets techniques et opérationnels spécifiques.

Il n'en demeure pas moins que, le délai de transposition étant désormais expiré depuis plus de quatre mois, certains États membres présentent encore un retard important.

La Commission présente régulièrement un état d'avancement de la transposition de cette directive.

Au 7 juin 2018, 14 États membres avaient communiqué à la Commission les mesures adoptées pour transposer la directive. Les 13 autres États membres – le Danemark ne participe pas à la directive PNR – n'ont pas encore communiqué leurs mesures nationales de transposition. Parmi les États membres qui n'ont pas encore communiqué leurs mesures de transposition à la Commission, 5 disposent d'une législation leur permettant de recueillir des données PNR en vertu du droit national, mais leur cadre législatif doit encore être modifié afin d'être pleinement conforme à la directive.

Les 27 États membres ont tous transmis à la Commission la liste de leurs autorités compétentes habilitées à demander ou à recevoir des données PNR ou le résultat du traitement de telles données. 19 États membres ont informé la Commission de leur intention d'appliquer la directive aux vols intra-

Union européenne et 21 États membres lui ont notifié la mise en place de leur UIP.

La Commission note également que les États membres ont effectué des progrès dans la mise en place des solutions techniques permettant de stocker, traiter et analyser les données PNR. 24 d'entre eux disposent d'une solution technique PNR alors que les trois autres se situent à divers stades de déploiement des infrastructures nécessaires. Dans 12 États membres, le processus visant à établir la connectivité avec les transporteurs aériens afin de permettre la transmission des données PNR aux UIP est en bonne voie, alors que dans 11 autres États membres, au moins un transporteur aérien transmet déjà des données PNR en temps réel à l'UIP.

Au total, **cinq États membres sont insuffisamment avancés** et font l'objet d'un soutien spécifique de la Commission et d'autres États membres, mais la Commission a indiqué qu'ils étaient **susceptibles de faire l'objet de procédures d'infraction**.

On rappellera que la France a transposé la directive PNR en deux temps : par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, puis par les décrets n° 2018-714 et n° 2018-722 du 3 août dernier. Ces deux derniers textes, dont les dispositions figurent désormais au code de la sécurité intérieure, ont modifié sans les abroger les anciennes dispositions réglementaires fixées par les décrets n° 2014-1095 du 26 septembre 2014 et n° 2014-1566 du 22 décembre 2014.

En effet, sans attendre l'adoption de la directive, la France, juste après le Royaume-Uni, s'était dotée d'un système API/PNR dès 2014, dont l'expérimentation a débuté en juin 2016. Ainsi a-t-elle mis son système national existant en conformité avec les nouveaux standards fixés par la directive PNR.

• **L'inclusion des vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne** aux données PNR, de même que celle des vols charter, **figure, à titre optionnel, dans la directive PNR**. Cependant, la déclaration du Conseil JAI de décembre 2016 adoptée à l'unanimité appelle les États membres à prévoir ces inclusions dans leurs lois respectives.

Le SGAE a rappelé qu'aux termes de l'article 19 de la directive PNR, la Commission, sur la base d'informations communiquées par les États membres, procédera, au plus tard le 25 mai 2020, à un réexamen de la directive et présentera un rapport au Parlement européen et au Conseil. À cette occasion, en s'appuyant sur l'expérience et les résultats obtenus par les États membres qui collectent et exploitent déjà les données PNR des vols intra-Union européenne, elle examinera la possibilité d'en faire une obligation pour l'ensemble des États membres. Elle examinera également la nécessité d'inclure dans le champ de la directive la collecte et l'exploitation des données PNR des opérateurs tels que les agences et les organisateurs de voyage.

La loi française de sécurité intérieure du 30 octobre 2017 prévoit un recueil des données PNR issues de tous les types de vols à destination ou en provenance de France, y compris les vols charter.

Une difficulté avait néanmoins été soulevée par M. Jean-Yves Leconte à l'occasion d'une question orale¹ portant sur l'utilité des traitements de données à caractère personnel, et en particulier du PNR, si aucune vérification de l'identité des personnes qui embarquent à bord d'un avion n'était plus effectuée, tout individu pouvant faire acheter son billet par un tiers et disposer d'une carte d'embarquement sous une autre identité que la sienne.

Lors de la séance publique du 21 mars 2018, le gouvernement a indiqué que *« la mesure de vérification de concordance entre l'identité du passager mentionnée sur le titre de transport et le document attestant de son identité, effectuée lors de l'embarquement, avait été supprimée en 2012, puis rétablie en 2015 au lendemain des attentats, pour la durée de l'état d'urgence. L'objectif était d'accompagner le renforcement des contrôles transfrontaliers. L'état d'urgence ayant cessé le 2 novembre dernier, la mesure est tombée de fait, comme vous l'avez indiqué »*. Il a toutefois ajouté que *« le Gouvernement a décidé de la pérenniser. Un projet d'arrêté relatif aux mesures de sûreté de l'aviation civile est actuellement proposé aux ministères signataires concernés. La mesure sera donc réintroduite dans le dispositif de sûreté de l'aviation civile »*. Il s'agit de l'arrêté du 14 mai 2018, dont l'une des dispositions prévoit que, *« lors de la présentation d'un passager à l'embarquement, l'entreprise de transport aérien procède à la vérification de concordance documentaire entre l'identité mentionnée sur la carte d'embarquement valable et un des documents suivant attestant l'identité du passager : la carte nationale d'identité, le passeport, le titre de séjour ou le permis de conduire »*.

Au total, ce principe mérite d'être tempéré par l'absence de vérification de l'identité des passagers aériens entre le 2 novembre 2017 et la publication de cet arrêté, le 26 mai 2018, privant *de facto* ces dispositions de toute utilité en termes de sécurité.

• Sur l'extension de la collecte et du traitement des données PNR à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs, des initiatives nationales pour mettre en œuvre des systèmes PNR concernant d'autres modes de transport que l'aérien se développent ou vont être prises dans certains États membres. À titre d'exemple, la loi précitée du 30 octobre 2017 prévoit un PNR maritime. De même, la Belgique souhaite mettre rapidement en place un PNR ferroviaire, comme le Royaume-Uni a commencé à le faire.

Si l'exploitation des données passagers empruntant des modes de transport autres que l'aérien a un intérêt opérationnel dans la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité, il convient de **s'interroger sur les limites d'initiatives nationales faisant craindre aux opérateurs de se trouver confrontés à des exigences techniques et juridiques non harmonisées. C'est pourquoi la création d'un cadre juridique européen permettrait d'harmoniser**

¹ Question orale 0215S du 8 février 2018.

les conditions de collecte et d'exploitation des données PNR de ces modes de transport, tout en garantissant un niveau de protection des données adéquate.

Toutefois, compte tenu, d'une part, des négociations, longues et difficiles, pour aboutir à l'adoption de la directive PNR et, d'autre part, des difficultés rencontrées par certains États membres dans la mise en place de leur PNR aérien, il est peu probable que la Commission soit disposée à proposer prochainement des modifications législatives en la matière.

• La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a indiqué que « *le contrôle des marchandises acheminées par fret express et postal est une priorité* » pour elle.

L'efficacité de ce contrôle, qui doit être basé sur des techniques d'analyse de risque et de ciblage, repose sur la disponibilité des informations relatives aux différents envois le plus possible en amont de l'arrivée du paquet ou du colis.

La DGDDI dispose depuis 2009 d'une application dédiée au dédouanement des envois postaux et de fret express à l'importation (Delta X Import). En février 2018, le volet export de cette application a en principe été déployé.

Les envois repris sur déclaration dématérialisée entrent dans le périmètre des profils automatisés de risques locaux ou nationaux au même titre que tous les autres flux de dédouanement. Les outils disponibles permettent alors la réalisation d'études de trafic, ainsi que la constitution de profils de sélection automatique sur la base des données disponibles.

Toutefois, si les « expressistes » ont largement recours à cette application, seule une partie des flux postaux est aujourd'hui déclarée par ce canal. La majorité des envois postaux continue d'être déclarée manuellement (déclarations papier CN22 et CN23). Les contrôles réalisés par les services s'effectuent sur la base d'une analyse de risque locale et d'un ciblage manuel fondés notamment sur l'origine des flux, ainsi que sur les thématiques de fraude.

Néanmoins, selon la DGDDI, des perspectives d'amélioration à moyen terme existent :

- la mise en place du nouveau code des douanes de l'Union européenne prévoit, d'ici à 2021, la dématérialisation des échanges entre la douane et les opérateurs et l'envoi des données nécessaires à l'analyse sûreté-sécurité, pour tous les envois, avant le chargement des marchandises au départ et les contrôles à l'arrivée des colis en Europe (programme ICS 2) ;

- l'adoption du paquet *e-commerce* par la Commission comporte la suppression des franchises fiscales en 2021 et propose un système de taxation à la TVA (IOSS), reposant sur une solution électronique ;

- l'initiative de l'Union postale universelle pour dématérialiser la déclaration CN23 (formulaire ITMATT).

• La commission d'enquête avait pris position en faveur de la soumission des bénéficiaires de la libre circulation, y compris les ressortissants communautaires, au SES et de la facilitation de l'accès aux données aux services répressifs nationaux et à Europol.

Le règlement créant le **SES** a été **adopté en novembre 2017**¹. Il aura vocation, à l'horizon 2020-2021, à **enregistrer les données de franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne par tous les ressortissants de pays tiers venant pour un court séjour**.

Le règlement créant le système **ETIAS** (*European Travel Information and Authorization System*) devrait lui aussi être **prochainement adopté** : il permettra de **déterminer si tous les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa remplissent les conditions pour se présenter à une frontière extérieure, en opérant des vérifications dans d'autres bases de données**.

Toutefois, la conjonction des champs de voyageurs couverts par ces deux futurs systèmes d'information laisse **subsister des carences** dans la sécurisation des frontières extérieures de l'Union européenne. C'est pourquoi le Conseil JAI du 8 juin 2017 a commandé à la Commission une étude de faisabilité et de proportionnalité visant à développer un nouveau système pour couvrir tout le spectre des flux transfrontaliers, en recherchant les moyens d'un enregistrement des franchissements de frontières par les ressortissants européens et les ressortissants de pays tiers en long séjour, qui viendrait en complément de l'enregistrement des franchissements de frontières des ressortissants de pays tiers en court séjour prévu dans le futur SES.

Une cartographie des systèmes d'information a été réalisée et démontre que, mis à part le système d'information d'Europol, les forces de l'ordre maîtrisent et consultent la plupart des bases de données qui sont à leur disposition. Les États membres recommandent la consultation de toutes les bases de données disponibles, tout en appelant à utiliser pleinement le système d'information d'Europol et à recueillir systématiquement les empreintes digitales des migrants irréguliers dans le respect de la législation en vigueur dans les États membres. Des conclusions du Conseil recommandant des contrôles de sécurité dans le cadre de l'immigration irrégulière, fondées sur les enseignements de la cartographie des contrôles indiquée ci-dessus, ont été approuvées par le Conseil du 8 juin 2017.

¹ Règlement (UE) 2017/2226 du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (SES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès au SES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011.

Les situations d'urgence nécessitant un accès immédiat des services de police aux données enregistrées dans les systèmes à des fins d'investigation ont été prises en compte dans les systèmes SES et ETIAS.

Quant à l'accès des services répressifs au SES, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) souligne qu'il s'agit d'un accès indirect *via* un point d'accès central dans des conditions très encadrées et seulement dans des cas très stricts liés à la prévention et la détection d'une infraction terroriste ou d'une autre infraction pénale grave.

• Enfin, sur la modernisation et la simplification des instruments de **coopération policière transfrontalière au sein de l'espace Schengen**, le ministère de l'intérieur rappelle qu'en 2012, la Commission avait publié à l'intention des États membres, en annexe du premier rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, des lignes directrices relatives aux mesures de police dans les zones frontalières intérieures.

Afin de réviser ce texte, la Commission a publié, le 12 mai 2017, une recommandation relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen¹. Celle-ci s'appuie sur les enseignements tirés, au cours des trois dernières années, de l'action menée pour faire face aux menaces pesant sur l'ordre public ou la sécurité intérieure et sur les bonnes pratiques en matière de compétences de police et de coopération policière transfrontalière, la jurisprudence pertinente concernant les contrôles de police, les évaluations Schengen menées à ce jour dans le domaine de la coopération policière et les nouvelles possibilités résultant des progrès technologiques.

Le ministère de l'intérieur a indiqué que la France peut tirer bénéfice de nombreux instruments de coopération qu'offrent les **accords bilatéraux de coopération transfrontalière en matière policière et douanière** conclus par la France avec ses voisins, dans une logique d'approfondissement des dispositions de la convention d'application de l'accord de Schengen, et qui sont conventionnellement regroupés sous le vocable « coopération directe » :

- l'échange d'informations entre services et unités opérationnels en zone frontalière ;

- la coordination des dispositifs opérationnels ;

- l'établissement de plans de recherche communs ;

- la mise à disposition d'agents de liaison ;

- la réalisation de patrouilles mixtes ;

- la constitution de groupes mixtes d'analyse et de groupes de contrôle, d'observation, de recherche et d'investigation ;

¹ Texte C (2017) 3349 final.

- l'échange d'informations au travers des centres de coopération policière et douanière (CCPD), ces derniers ayant un rôle à jouer dans le cadre de la mise en œuvre de mesures policières alternatives au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

Par ailleurs, la France dispose d'outils et de mécanismes de coopération opérationnelle innovants, qui n'ont pas été initialement conçus dans une logique de contrôles aux frontières, mais qui peuvent utilement contribuer à améliorer la coopération en matière de surveillance des zones frontalières et des flux transfrontaliers :

- l'accord conclu avec l'Allemagne en matière d'emploi transfrontalier des aéronefs, pour permettre l'intervention transfrontalière d'hélicoptères (observations et poursuites transfrontalières) et l'emploi du vecteur aérien dans le cadre d'une assistance mutuelle pour la gestion de grands événements (aéromobilité et surveillance de dispositifs d'ordre public). Cependant, cet accord peut aussi permettre l'emploi de moyens aériens pour renforcer la surveillance des zones et flux transfrontaliers, ce qui sera plus encore le cas à mesure que l'emploi de drones va se développer dans les forces de sécurité ;

- la création de l'unité fluviale franco-allemande sur le Rhin (arrangement signé en 2011 pour lancer l'expérimentation, accord en cours de finalisation pour la pérenniser), qui répond d'abord à des logiques de police administrative de la navigation sur le fleuve et de police judiciaire pour les infractions commises sur le fleuve et à ses abords. L'unité se trouve sur la frontière entre les deux pays et pourra, par son activité de surveillance générale, contribuer au renforcement de la sécurité en zone frontalière ;

- la brigade opérationnelle mixte franco-suisse (BOM Minerve), initialement conçue dans une logique de prévention et de répression de l'action d'organisations criminelles actives de part et d'autre de la frontière, peut également orienter son activité en tant que de besoin sur la surveillance plus générale de la zone frontalière, en appui des services territoriaux, notamment pour identifier des modes opératoires (filiales d'immigration irrégulière) ou des comportements suspects (signes de radicalisation, présence anormale de personnes aux abords de sites sensibles, etc.) ;

- les patrouilles mixtes ferroviaires peuvent contribuer à un dispositif proportionnel de renforcement des mesures de surveillance en zone frontalière.

Enfin, un groupe de travail relatif à la mise en œuvre des accords de Tournai II étudie l'interprétation concrète des dispositions de coopération transfrontalière entre la France et la Belgique. Sont notamment abordées en son sein les questions relatives au droit de poursuite, aux observations transfrontalières, au droit d'interpellation à l'étranger, aux prérogatives de puissance publique accordées aux agents présents sur le territoire de l'autre partie dans le cadre de patrouilles mixtes, au renforcement du projet LAPI¹, à

¹ Lecture automatisée des plaques d'immatriculation.

l'assistance aux personnes ou aux biens en cas d'urgence sur le territoire de l'autre partie ou encore au transit par le territoire de l'autre partie pour des raisons de « raccourcis ».

Votre collègue Jean-Yves Leconte souhaite exprimer sa forte réserve sur cette question. En effet, l'idée générale de l'espace de libre circulation est de contrôler l'entrée sérieusement et d'avoir confiance à l'intérieur. Selon lui, détourner de leurs finalités initiales des dispositions de coopération frontalière est une remise en cause de l'esprit des accords de Schengen. Ces accords mériteraient d'être revus s'ils sont utilisés aux fins de contrôler les frontières intérieures, dans le souci de préserver les libertés.

VII. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES ÉVALUATIONS DE L'ACQUIS DE SCHENGEN

La commission d'enquête avait appelé à une **plus grande transparence des évaluations Schengen**, en garantissant **l'information effective par la Commission européenne des parlements nationaux**, conformément à un règlement du 7 octobre 2013¹, dont l'article 19 dispose que « *la Commission informe les parlements nationaux de la teneur et des résultats de l'évaluation* ».

Le rapporteur de la commission d'enquête avait obtenu du SGAE les rapports d'évaluation préliminaires sur l'application de l'acquis de Schengen par la France, ainsi que les commentaires transmis par les autorités françaises, **notre pays ayant fait l'objet d'une telle évaluation**, relevant de l'évaluation continue, **entre le 10 octobre et le 2 décembre 2016 dans six domaines** : gestion des frontières extérieures, coopération policière, protection des données, système d'information Schengen (SIS), politique des visas et politique du retour. Par ailleurs, la France a également été l'objet de deux évaluations inopinées, à Calais, sur la question des retours, et, au début du mois de septembre dernier, à la frontière franco-allemande, sur la question du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures fondés sur l'article 25 du code frontières Schengen.

Toutefois, ces informations avaient été communiquées sur le fondement des pouvoirs d'investigation des rapporteurs des commissions d'enquête prévus par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et non au titre de l'article 19 du règlement européen précité. La commission d'enquête avait d'ailleurs noté que, à sa connaissance, « *aucune démarche spécifique de la Commission n'a été entreprise pour faire connaître les résultats des évaluations de l'acquis de Schengen ces dernières années au Sénat français* ».

Sur ce point, aucune avancée n'a été enregistrée.

Dans sa réponse, le SGAE indique que, « *hormis les actes d'exécution, qui ne font pas partie des documents que la Commission, aux termes du protocole (n°1) sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, a l'obligation de transmettre, le règlement 1053/2013 du 7 octobre 2013 contient diverses dispositions relatives à l'information des parlements nationaux* », mais il n'évoque pas les modalités pratiques de l'information des parlements nationaux par la Commission sur les résultats de l'évaluation de l'acquis de Schengen.

Certes, le parlement français est destinataire, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, des projets d'actes législatifs européens pris au titre de cette évaluation, par exemple les propositions de décision d'exécution du Conseil

¹ Règlement (UE) n° 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen.

arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés d'un État membre lors de l'évaluation. **Cette transmission s'inscrit néanmoins dans la procédure générale prévue par l'article 88-4 et ne répond pas aux prescriptions de l'article 19 du règlement de 2013**, dont la mise en œuvre ne relève d'ailleurs pas tant des autorités nationales que de la Commission.

C'est pourquoi, si vos rapporteurs remercient le SGAE qui s'est dit « *à la disposition du Sénat pour étudier, sur la base des difficultés rencontrées, les pistes qui pourraient être envisagées pour chercher à y remédier* », ils considèrent que **c'est d'abord à la Commission de veiller, enfin, à appliquer l'article 19 du règlement 1053/2013**.

Le SGAE a toutefois indiqué qu'il pourrait transmettre à vos rapporteurs les plans d'action, adoptés entre janvier et août 2018, arrêtés à la suite des recommandations formulées par la Commission au titre de l'évaluation.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 18 octobre 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. André Reichardt, Jean-Yves Leconte et Olivier Henno, le débat suivant s'est engagé :

M. Pierre Ouzoulias. – La Turquie dispose d'une carte maîtresse face à l'Union européenne. Elle peut ouvrir ses frontières du jour au lendemain pour que nous soyons confrontés à un nouveau flux migratoire. Combien cela nous coûte-t-il financièrement, diplomatiquement et politiquement ? Du fait de cette épée de Damoclès, notre diplomatie est limitée face à la dérive dictatoriale en Turquie. Les agissements prosélytistes de cette dernière en France sont insupportables. Nous en verrons les conséquences aux prochaines élections municipales. Aujourd'hui, il n'y a pas d'opposition au jeu de la Turquie. Les conséquences à terme peuvent être désastreuses.

M. Jean Bizet, président. – Vous savez comment nous avons répondu à l'ambassadeur de Turquie lors de sa visite. Et nous avons tardé à accepter l'invitation qui nous était adressée, en précisant que nous n'irions pas s'il n'était pas possible d'évoquer le dossier kurde. La Turquie use et abuse de sa situation géographique. Cela étant, les centres d'accueil sont bien tenus et les réfugiés y sont plutôt bien traités. L'Europe est obligée de payer un prix. Mais on ne peut pas tout occulter.

M. André Gattolin. – Le véritable problème des pays membres de l'Union européenne qui ne sont pas dans l'espace Schengen, comme la Roumanie, c'est la corruption, y compris aux douanes. Avant la grande vague migratoire de 2015, l'essentiel des entrées illégales auxquelles la Grèce était confrontée passaient par l'aéroport d'Athènes, vraisemblablement avec des logiques de corruption. La corruption est généralisée en Roumanie ou en Bulgarie. Dire qu'il y a des règles ne suffit pas ; il faut les appliquer. La journaliste assassinée à Malte dérangeait des intérêts locaux ; ses meurtriers, d'origine grecque ou serbe, ont pu tranquillement regagner la Grèce après l'avoir tuée. Nous aimerions savoir comment certains États membres s'acquittent de leurs responsabilités et respectent leurs engagements. Les instances européennes reconnaissent que la corruption est massive dans plusieurs d'entre eux.

Il est aberrant que la Principauté d'Andorre, située entre la France et l'Espagne, ne soit pas dans l'espace Schengen. Comment assurer un contrôle aux frontières s'il n'y a pas un minimum de continuité territoriale ? Il y a déjà une péninsule extrêmement fragmentée, avec beaucoup d'îles, à proximité des zones de migration vers nos territoires.

Au point 16 de la proposition de résolution européenne, je propose de remplacer les mots : « une approche globale et complémentaire » par les mots : « une approche complémentaire dans un cadre global », dans un souci de clarté. Je m'interroge également sur la signification, au point 18, de l'invitation à « mieux concilier le respect de la souveraineté nationale et l'intervention de Frontex en cas de défaillance d'un État membre dans sa mission de protection des frontières extérieures de l'Union européenne ». Frontex doit-il se substituer à la défaillance tout en veillant à respecter la souveraineté nationale ?

M. Jean Bizet, président. – C'est toute la difficulté. Il faut protéger les frontières extérieures, et Frontex est notre bras armé.

M. André Gattolin. – La souveraineté nationale, c'est le respect des opinions publiques et des pouvoirs institués. En cas de défaillance, elle est en cause.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Nous savons ce que nous devons à la Turquie sur ces questions, d'où notre manque de crédibilité aux yeux de l'opinion publique turque lorsque nous parlons des droits de l'Homme. La difficulté tient aussi à la manière dont l'image de l'Union européenne est en train de se transformer auprès des pays du Sud.

Nous évoquons la Turquie, mais que dire de la Libye ? Quelle autorité y a-t-il derrière les garde-côtes libyens ? Une administration fantoche incapable de sortir de son bureau ou des organisations bien connues ayant menacé notre sécurité ?

Faisons attention à ne pas placer la lutte contre la corruption en Roumanie et en Bulgarie au-dessus de l'État de droit, comme une exigence supérieure à celle de la séparation des pouvoirs, comme la Commission européenne a tendance à le faire. N'incitons pas ces pays à pratiquer, même pour de bonnes raisons, ce que nous critiquons – à juste titre – chez d'autres États membres. En Roumanie, toutes les informations dont dispose la justice viennent des services de renseignement, ce qui peut poser quelques problèmes. L'Union européenne, qui y valide toutes les « lois des suspects », ne fait pas nécessairement œuvre utile.

Je propose neuf modifications sur la proposition de résolution européenne.

Au point 15, après les mots : « l'une des plus importantes réalisations concrètes de la construction européenne », je propose d'ajouter les mots : « qui a permis l'instauration de mécanismes de coopération efficaces entre les pays membres au profit de leur sécurité, de la liberté de circulation des personnes et du développement économique ». Ne posons pas Schengen comme un principe ; rappelons toujours en quoi c'est une avancée. Je souhaite également remplacer les mots : « la crise migratoire et les attaques terroristes » par les mots : « le nouveau contexte géopolitique ». Évitions les amalgames.

M. André Reichardt, rapporteur. – Je n’y suis pas favorable. Affirmer que la construction européenne a « permis l’instauration de mécanismes de coopération efficaces entre les pays membres au profit de leur sécurité », c’est, me semble-t-il, prendre nos désirs pour des réalités. L’espace Schengen est un bel acquis ; mais il reste beaucoup à faire.

M. Olivier Henno, rapporteur. – On ne peut pas occulter la crise migratoire et les attaques terroristes ; ne pas mentionner une réalité ne la fait pas disparaître.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Nous sommes aujourd’hui plus en sécurité que nous ne l’étions avant l’espace Schengen. Je souhaite l’affirmer dans le texte.

M. Jean Bizet, président. – Je suggère de rejeter la modification proposée.

M. Simon Sutour. – Notre commission essaye de travailler de manière consensuelle. Simplement, les différences politiques apparaissent parfois ; cela a pu être le cas à propos du paquet ferroviaire. Nous nous abstiendrons.

M. René Danesi. – Un texte doit avoir une cohérence d’ensemble. On ne peut pas dire que l’espace Schengen fonctionne très bien tout en proposant de faire différemment...

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Mais on peut très bien dire qu’un prototype fonctionne et vouloir continuer à progresser sur cette base.

M. Pierre Cuypers. – Il faut distinguer ce qui relève du contrôle et ce qui relève de la sécurité. Le point 15 porte sur le contrôle.

M. André Gattolin. – On pourrait s’interroger sur les intentions de nos collègues à l’origine de la commission d’enquête sur l’avenir de l’espace Schengen et le retour aux frontières nationales. On revient de loin. Aujourd’hui, tout le monde reconnaît qu’il y a un acquis de Schengen. Je m’en réjouis. Certes, du fait du contexte géopolitique et de l’évolution des flux migratoires, il faut faire mieux aujourd’hui. Mais il aurait fallu être un génie pour l’anticiper lors de la création de l’espace Schengen. De même, la rédaction de l’article 50 du traité sur l’Union européenne aurait peut-être été plus précise si nous avions alors pu anticiper le Brexit.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Cette proposition de résolution européenne est un équilibre. Ne tombons pas d’un excès dans l’autre. C’est une photographie de la réalité, qui présente également des pistes d’améliorations.

M. Pierre Ouzoulias. – Je m’abstiendrai moi aussi. Gardons-nous de faire un parallèle absolu entre attaques terroristes et renforcement de Schengen. Malheureusement, les attaques terroristes ont été perpétrées par des ressortissants européens, même s’ils étaient aidés logistiquement et

financièrement de l'étranger. Mais ce n'est pas en fermant les frontières qu'on évitera les attentats, qui sont liés à un état de décomposition sociale dont il ne faut pas accuser l'étranger.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Il faut choisir. Soit vous dites que vous tenez à Schengen, même s'il rencontre des difficultés. Soit vous dites que nous avons changé de contexte, et que Schengen est une contrainte. Si vous ne rappelez pas les acquis de Schengen, vous laissez croire aux gens que c'est uniquement une contrainte. Si vous ne dites pas que, depuis quatre ans, l'Union européenne a fait baisser les flux, comment les citoyens pourraient-ils le savoir ? C'est cela la différence entre un populiste et un responsable politique ! Je propose donc de supprimer le point 17. Le sens de la réforme de Schengen ne peut pas être de rétablir des contrôles aux frontières intérieures.

Au point 18, il faut faire des choix. Si nous approuvons l'objectif « d'une véritable police aux frontières européenne », nous ne pouvons pas conserver « invite à mieux concilier le respect de la souveraineté nationale et l'intervention de Frontex en cas de défaillance d'un État membre dans sa mission de protection des frontières extérieures de l'Union européenne ». Je propose de remplacer cette phrase par « rappelle que la communautarisation de la surveillance des frontières implique une convergence progressive des politiques migratoires des États membres. »

Au point 21, je propose de préciser que la distinction ne se fait pas au doigt mouillé, mais grâce à la procédure de demande d'asile, en remplaçant « rappelle que les réfugiés doivent être distingués des migrants obéissant à des motivations économiques » par « rappelle que c'est la procédure d'étude d'une demande d'asile qui a vocation à distinguer les personnes en besoin de protection de celles obéissant à d'autres motivations, dont les motivations économiques ».

À la fin du point 22, je propose de remplacer « reste facultative » par « si son utilisation devait être confirmée, reste facultative, et que l'application éventuelle de celle-ci ne fragilise ni les coopérations entre les États membres de l'Union européenne en matière d'asile, ni leur respect de la convention de Genève ». Depuis que j'ai fait cette proposition, le tribunal administratif a deux fois refusé des « dublinages » vers l'Italie, compte tenu de la politique migratoire italienne. Si on met en place des pays tiers sûrs, en dehors de l'Union, nous ne pourrions pas accentuer la coopération européenne en matière d'asile. Au contraire, les pratiques actuelles seront remises en cause. Un avis du Conseil d'État le confirme : la France ne pourra pas faire appel à la reconduite dans des pays tiers sûrs, car cela serait contraire à nos principes en matière de droit d'asile. Cette situation risque aussi de ne plus permettre à notre pays de renvoyer vers un État membre qui aurait cette pratique.

Je propose de rédiger le point 24 comme suit : « Demande que la réforme en cours du code communautaire des visas limite à des situations très exceptionnelles les possibilités de lier la politique des visas à la délivrance des laissez-passer consulaires. Il convient en effet de prendre en compte l'ensemble des dimensions de nos relations avec les pays d'origine, à savoir notamment les intérêts commerciaux, universitaires, de sécurité, ou les liens historiques ». Si nous en faisons une politique générale, nous nous affaiblissons.

Je propose enfin d'ajouter trois points après le point 26 : « Rappelle qu'une condition de l'interopérabilité entre les fichiers et le développement des possibilités pour les États membres de renseigner et d'utiliser les systèmes d'information européens exigent le respect strict de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs par l'ensemble des États membres » ;

« Demande que les personnes ayant obtenu une protection internationale bénéficient d'un droit d'installation dans l'Union européenne identique à celui des ressortissants du pays lui ayant accordé l'asile » - ainsi, une fois qu'un réfugié dispose d'une protection, il aura le droit de changer de pays, ce qui dédramatise la situation avec les pays de première arrivée ;

« Demande que la mise en place d'un système de répartition solidaire entre les États membres s'accompagne d'un mécanisme européen d'évaluation de l'instruction des demandes d'asile, afin que les demandeurs concernés par cette répartition disposent d'un droit égal à la protection qui ne dépendrait pas du pays d'accueil ». Certains pays, obligés de prendre des demandeurs d'asile sous peine d'être privés de fonds de cohésion, auront tendance à le leur refuser systématiquement.

M. André Reichardt, rapporteur. - Nous n'avons pas voulu intégrer ces amendements, dont chacun mériterait un examen particulier et qui changeraient l'équilibre du texte.

M. André Gattolin. - J'aurais voulu modifier le point 18 : nous pouvons souhaiter « parvenir à terme à la création d'une vraie police aux frontières », mais le reste du paragraphe sur la souveraineté des États est en trop. Nous sommes spécialistes de la subsidiarité : nous ne pouvons pas souhaiter une chose et l'autre...

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. - Si c'est vous qui demandez qu'on ne demande pas les deux choses « en même temps »...

M. Jean Bizet, président. - J'évoque ce sujet dès que je le peux. Les services communautaires sont en négociation avec ces États membres défaillants. Ce n'est pas encore satisfaisant : il faut trouver un juste équilibre entre Frontex et la souveraineté de ces États, qui n'ont parfois pas pris conscience que leurs frontières étaient aussi celles de l'Union.

M. André Gattolin. - Si des pays candidats à Schengen n'ont pas compris cela, c'est qu'ils ne sont pas vraiment candidats...

M. Jean Bizet, président. – Je propose que nous restions fidèles à l'esprit du texte. Merci à Simon Sutour d'avoir rappelé les usages de la commission. Je note que les trois rapporteurs cosignent le rapport d'information, mais que Jean-Yves Leconte se désolidarise de la proposition de résolution européenne.

*

À l'issue du débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information et adopte – les groupes Socialiste et républicain, Communiste républicain citoyen et écologiste, La République en Marche s'abstenant – la proposition de résolution européenne suivante, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne :

PROJET DE PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le rapport (n° 484 ; 2016-2017) de la commission d'enquête du Sénat du 29 mars 2017 sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen,

Vu la communication de la Commission du 27 septembre 2017 intitulée Préserver et renforcer Schengen (texte COM (2017) 570 final),

Vu la proposition de règlement du 27 septembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (texte COM (2017) 571 final),

Vu les propositions de règlement du 12 décembre 2017 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne, d'une part, en matière de frontières et de visas (texte COM (2017) 793 final), et, d'autre part, en matière de coopération policière et judiciaire, asile et migration (texte COM (2017) 794 final),

Vu la proposition de règlement du 14 mars 2018 portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (texte COM (2018) 252 final),

Vu la communication de la Commission du 2 mai 2018 intitulée Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend - Cadre financier pluriannuel 2021-2027 (texte COM (2018) 321 final),

Vu la communication de la Commission du 16 mai 2018 présentant le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration (texte COM (2018) 301 final),

Vu les propositions de règlement du 12 juin 2018 établissant le Fonds Asile et migration (texte COM (2018) 471 final), et, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, d'une part, l'instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas (texte COM (2018) 473 final), et, d'autre part, l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier (texte COM (2018) 474 final),

Vu la communication de la Commission du 13 juin 2018 présentant le quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective (texte COM (2018) 470 final),

Vu la déclaration franco-allemande de Meseberg du 19 juin 2018 intitulée Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité,

Vu les conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, en particulier les alinéas 1 à 12,

Vu les contributions de la Commission à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018, à savoir une proposition de règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (COM (2018) 631 final), accompagnée d'un rapport d'évaluation du système européen de surveillance des frontières (Eurosur) (texte COM (2018) 632 final), une proposition modifiée de règlement relatif à l'agence de l'Union européenne pour l'asile (texte COM (2018) 633 final) et une proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membre au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte) (texte COM (2018) 634 final), accompagnée d'une communication relative au renforcement des voies d'entrée légales vers l'Europe (texte COM (2018) 635 final),

Réaffirme son fort attachement à la zone de libre circulation que constitue l'espace Schengen, l'une des plus importantes réalisations concrètes de la construction européenne ; approuve, par conséquent, eu égard aux failles que la crise migratoire et les attaques terroristes avaient révélées dans le fonctionnement de cet espace, les importantes réformes engagées au cours des dernières années pour renforcer Schengen, en particulier dans le sens d'une plus grande sécurité ; estime que les États membres doivent appliquer l'intégralité de l'acquis de Schengen ; juge indispensable d'éviter toute action unilatérale préjudiciable à la cohérence et à l'efficacité de l'espace Schengen ;

Insiste pour que le renforcement du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne et les politiques d'asile, d'immigration et d'intégration fassent l'objet d'une approche complémentaire dans un cadre global ;

Appelle à la conclusion rapide des négociations sur la révision du code frontières Schengen visant à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, qui ne saurait être que temporaire, de manière à disposer d'un cadre législatif adapté aux nouvelles formes de menaces et suffisamment souple pour permettre aux États membres d'exercer leurs compétences en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure, qui ne sont pas remises en cause par les traités européens ;

Est favorable au renforcement du mandat et des moyens de Frontex, lui donnant notamment accès à tous les systèmes d'information de l'Union européenne afin de lui permettre d'analyser des phénomènes aux frontières

extérieures et l'évolution des mouvements frontaliers ; appelle les États membres à renforcer leur coopération avec Frontex, en partageant avec elle davantage d'informations et en développant des actions et exercices communs ; approuve l'objectif de parvenir, à terme, à la création d'une véritable police aux frontières européenne ; invite à mieux concilier le respect de la souveraineté nationale et l'intervention de Frontex en cas de défaillance d'un État membre dans sa mission de protection des frontières extérieures de l'Union européenne ;

Se félicite de l'assistance apportée par la Commission aux États membres pour transposer la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) ; constatant que le délai limite de transposition de cette directive est désormais expiré, est toutefois vivement préoccupé par le retard pris par plusieurs États membres, qui risque d'être dommageable pour l'efficacité globale de cette directive dont la négociation a été particulièrement longue ; recommande l'établissement d'un cadre juridique européen permettant d'harmoniser les conditions de collecte et de traitement des données PNR des modes de transport autres qu'aérien ;

Prend note de l'avancement des négociations relatives aux deux « paquets asile » et regrette vivement le blocage constaté sur la réforme du règlement de Dublin, qui empêche l'adoption de l'ensemble des textes proposés ; souhaite vivement que le Conseil conclue ces négociations dans les meilleurs délais afin d'assurer un juste équilibre entre la responsabilité de l'État membre de première entrée et la solidarité au sein de l'Union européenne en cas de crise ; considère que certaines flexibilités pourraient permettre d'atteindre cet équilibre ;

Réaffirme son attachement indéfectible au droit d'asile et au respect par les États membres de leurs engagements au titre de la convention de Genève ; par conséquent, condamne toute tentative de refoulement des migrants ; rappelle que les réfugiés doivent être distingués des migrants obéissant à des motivations économiques ; demande que soient précisés, afin de les rendre opérationnels, les concepts de plateformes régionales de débarquement et de centres contrôlés, qui doivent être envisagés comme des instruments complémentaires de la solidarité européenne, dans le respect du droit international et des exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme et en coopération avec les pays tiers concernés ;

Demande que la révision de la directive « procédures » permette que l'application par les États membres de la notion de pays tiers sûr reste facultative ;

Est persuadé que le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne et la maîtrise des flux migratoires ne pourront progresser sans une coopération approfondie et fructueuse avec les pays d'origine et de transit des migrants ; à cette fin, appelle à mettre en œuvre complètement les engagements

pris lors des sommets de La Valette, de Malte et d'Abidjan relatifs au partenariat global entre l'Union européenne et l'Afrique, y compris l'abondement du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), dans un contexte de croissance de la démographie africaine ; rappelle l'importance de l'action de la Banque européenne d'investissement en faveur du développement de l'Afrique ; rappelle que le développement constitue une réponse de long terme à la question migratoire ; souligne le rôle du Maroc dans la maîtrise des flux migratoires vers l'Europe ;

Demande que la réforme en cours du code communautaire des visas aboutisse à établir un lien entre la politique des visas et la politique migratoire de manière à faciliter la réadmission des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière ; considère que ce lien doit être graduel et respectueux du pouvoir décisionnel des États membres et que les autorités consulaires puissent continuer d'assurer l'instruction individuelle des demandes ; est favorable à un mécanisme d'incitation au bénéfice des États tiers coopératifs en matière de retour de leurs ressortissants ;

Invite à poursuivre les négociations avec les pays tiers sur le retour et la réadmission et considère en ce sens nécessaire de réviser la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, tout en en préservant les garanties ;

Souhaite la conclusion rapide des négociations sur l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne afin que le dispositif envisagé soit effectivement opérationnel à l'horizon 2020/21, tout en assurant un haut niveau de protection des données personnelles ; demande que l'interopérabilité réponde à la double finalité du renforcement de la sécurité intérieure et de la lutte contre l'immigration irrégulière, inclue des données biométriques établies selon des standards communs de manière à être lisibles par les autorités de chaque État membre et permette la prise en compte de situations d'urgence nécessitant un accès immédiat des services de police aux données enregistrées dans les systèmes à des fins d'investigation ; insiste pour qu'Europol puisse avoir un large accès aux systèmes d'information européens ;

Exige de s'assurer que la gestion des migrations et la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne demeurent des priorités au cours des négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027 ; fait observer que les États membres devront investir dans des équipements technologiques, répondant à des normes de référence définies avec l'agence eu-LISA, permettant des contrôles automatiques afin que la mise en œuvre des futurs systèmes d'information européens ne réduise pas la fluidité du passage aux frontières ;

Appelle instamment la Commission à mettre en œuvre les dispositions de l'article 19 du règlement (UE) n° 1053/2013 qui lui prescrivent d'informer les parlements nationaux de la teneur et des résultats de l'évaluation de l'acquis de Schengen ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Jeudi 22 février 2018 : déplacement à Bruxelles

M. Jean Mafart, préfet, chef du service justice et affaires intérieures à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. Laurent Muschel, directeur migration et protection à la direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG Home) de la Commission européenne

M. Raoul Ueberecken, directeur des affaires intérieures à la direction générale justice et affaires intérieures du Conseil, **Mme Frédérique Lambert**, administratrice à la division Schengen, visas et frontières, et **M. Stéphane Bonmarchand**, expert national à la division de la coopération policière et douanière

M. Ruairi Topping, officier de liaison de Frontex à Bruxelles

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 28 mars 2018

MM. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières au ministère de l'intérieur, et **Bernard Siffert**, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté

Mercredi 27 juin 2018

M. Nicolas Warnery, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et **Mme Sandrine Lelong-Motta**, sous-directrice de la politique des visas

Mercredi 12 septembre 2018

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur, **Mme Séverine Origny-Fleishmann**, adjointe au chef du département du droit d'asile et de la protection de la direction de l'asile, et **M. Laurent Trippier**, adjoint au chef du bureau de la circulation transfrontalière de la direction de l'immigration

Jeudi 4 octobre 2018

M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes, en charge du secteur justice et affaires intérieures, **Mme Géraldine Renaudière**, adjointe au chef du secteur Libre circulation des personnes, migrations, asile, frontières, visas, **M. Aurélien Bouchier**, adjoint au chef de secteur Sécurité de l'espace européen, coopération policière et douanière, échange d'information, groupe horizontal drogue, protection civile, et **Mme Constance Deler**, cheffe du secteur parlements