

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 novembre 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à la création 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,

PRÉSENTÉE

Par M. Bruno RETAILLEAU et les membres du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et, pour avis, à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En signant les accords de Schengen, cinq États européens (la France, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg) ont initié à partir de 1985 une coopération destinée à créer entre eux un espace de libre circulation dépourvu de contrôles aux frontières intérieures.

Depuis cette date, l'espace Schengen s'est considérablement élargi. Il rassemble désormais 26 États, dont 22 sont membres de l'Union européenne (UE). Il a en outre progressivement quitté son champ intergouvernemental d'origine pour s'intégrer pleinement au cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne.

Ainsi, si chaque État membre continue d'assumer la responsabilité du contrôle de ses propres frontières extérieures pour le compte de l'ensemble de ses partenaires, un système de gestion intégré s'est peu à peu développé au niveau européen.

Celui-ci comprend notamment un « code frontières Schengen » établissant des normes relatives au contrôle du franchissement des frontières extérieures, une agence européenne (Frontex) gérant la coopération opérationnelle aux frontières extérieures et des systèmes d'échanges d'informations entre les autorités nationales ou européennes (notamment Eurosur pour la surveillance des frontières ou le Système d'information Schengen pour certaines catégories de personnes et de biens).

De toute évidence ce dispositif, déjà maintes fois remanié et complété, présente de profondes lacunes et peine à remplir sa mission de protection effective des frontières extérieures, condition *sine qua non* du maintien d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures. Le nombre de franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union européenne détecté par Frontex s'élève ainsi en moyenne à 115 000 par an depuis 2008.

Il apparaît surtout dépassé par l'ampleur du défi migratoire auquel notre continent est confronté. Les chiffres trahissent son inadaptation aux

situations de crise aigüe : en 2011, suite aux « Printemps arabes », plus de 140 000 entrées irrégulières ont été détectées ; avec l'aggravation de la situation dans le voisinage sud de l'Europe, en particulier en Libye et au Proche et Moyen-Orient, ce nombre a explosé pour passer à 1 800 000 en 2015.

Au premier trimestre 2016, les franchissements irréguliers ont connu une décrue par rapport à la fin de l'année 2015, mais ils demeuraient néanmoins à un niveau extrêmement élevé (284 525 contre 60 558 au premier trimestre 2015).

Ces flux massifs n'exposent pas tous les États membres de la même manière et les politiques menées au niveau national demeurent une dimension essentielle de la gestion des situations migratoires propres à chacun d'entre eux.

L'espace Schengen est toutefois proche de son point de rupture.

Aux graves défaillances observées dans le contrôle de certains tronçons des frontières extérieures et à la politique du « laisser-passer » appliquée par certains États membres ont répondu des décisions de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, toujours en vigueur pour la plupart, et l'édification de clôtures.

Aux grandes difficultés rencontrées par les États membres « de première ligne » dans la gestion des flux a répondu le peu d'empressement de leurs partenaires à leur apporter une assistance opérationnelle suffisante, voire leur opposition à les soutenir dans la prise en charge des demandeurs d'asile.

Affaiblie et divisée, l'Europe a dû s'en remettre à un pays tiers, la Turquie, pour l'aider à gérer la crise migratoire en concluant un accord prévoyant des concessions importantes en matière de libéralisation des visas et de relance du processus d'adhésion.

Au-delà de la seule question migratoire, le contrôle des frontières extérieures revêt également une importance fondamentale pour la sécurité de nos concitoyens dans un contexte d'intensification de la menace terroriste.

Les attentats perpétrés ces derniers mois, et en particulier ceux qui ont frappé notre pays le 13 novembre, ont révélé d'importants dysfonctionnements dans la coopération policière et judiciaire organisée entre les États membres dans le cadre du système Schengen. Ces attaques ont par ailleurs matérialisé la menace de voir des terroristes se mêler aux

flux de migrants pour pénétrer sur le territoire européen. La question du retour probable des « combattants étrangers » des théâtres syrien et irakien ne fait que la renforcer.

La maîtrise des frontières extérieures est enfin un enjeu économique car le maintien, faute d'alternative, des contrôles aux frontières intérieures peut avoir un impact sur les flux commerciaux.

Certaines mesures ont été mises en place pour améliorer la protection des frontières extérieures, et d'autres sont toujours en discussion à l'heure actuelle. Frontex a notamment vu ses moyens renforcés et a été récemment transformé en « Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes », des *hotspots* ont été créés en Italie et en Grèce et un système « PNR » a été décidé au niveau européen.

Ont également été proposés un système de vérifications systématiques aux frontières extérieures de tous les voyageurs, quelle que soit leur nationalité, un système automatisant les contrôles aux frontières extérieures de tous les ressortissants des pays tiers et enregistrant leurs entrées et sorties de l'espace Schengen, ainsi qu'un système d'information et d'autorisation (ETIAS) permettant de soumettre les voyageurs exemptés de visa à des contrôles de sécurité préalables à leur entrée dans l'espace Schengen.

Mais l'efficacité réelle de ces mesures reste encore à évaluer et dépend largement de l'implication de l'ensemble des États membres dans leur pleine mise en œuvre.

Comme l'a reconnu la Commission européenne le 25 octobre 2016 en recommandant leur prolongation, les conditions de la levée des contrôles aux frontières intérieures ne sont pas réunies, le Premier Vice-Président Frans TIMMERMANS allant jusqu'à estimer que « *nous sommes encore loin du but* ».

Les mouvements migratoires auxquels nous assistons sont durables et structurels. La menace terroriste continuera longtemps de planer sur l'Europe. Dans ce contexte, les interrogations sur l'avenir de l'espace Schengen sont prégnantes.

Le groupe Les Républicains estime donc indispensable 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.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

En application de l'article 51-2 de la Constitution, de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 6 *bis* et 11 du Règlement du Sénat, il est créé une commission d'enquête composée de 21 membres sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen.