

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

**Mercredi 30 avril
2014
16 H 30**

Communication de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin
sur l'élargissement de l'espace Schengen et le paquet
« frontières intelligentes »



**COMMUNICATION SUR L'ÉLARGISSEMENT DE
L'ESPACE SCHENGEN ET LE PAQUET
FRONTIÈRES INTELLIGENTES**
de MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des
entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les
frontières extérieures des États membres de l'Union européenne*
COM(2013) 95 final - E8134

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation
du système d'entrée/sortie (EES) et le programme d'enregistrement des
voyageurs (RTP)*
COM(2013) 96 final - E8135

*Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil
portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs*
COM(2013) 97 - final E8136

Réunion de commission du 30 avril 2014.

L'espace Schengen est véritablement ancré dans la vie des Européens et constitue l'une des réalisations concrètes de l'Union les plus importantes.

Ces derniers mois, les raccourcis et amalgames à propos de l'espace Schengen se sont multipliés et des crispations autour de la libre circulation des personnes se sont fait jour, notamment en Suisse ou au Royaume-Uni, mais également ailleurs. Ainsi, certains ont pu associer la question de la libre circulation, voire de la libre circulation des populations Roms, à l'espace Schengen, faisant craindre un élargissement de cet espace à la Bulgarie et à la Roumanie alors que les ressortissants roumains et bulgares bénéficient déjà de la libre circulation des personnes, étant ressortissants d'un État membre de l'Union

depuis 2007. Toutefois, la libre circulation des travailleurs bulgares et roumains, remise en cause dans le cas britannique, a fait l'objet de restrictions jusqu'au 31 décembre 2013, conformément aux dispositions des traités, en France et au Royaume-Uni.

La libre circulation des citoyens européens ne relève pas de l'élargissement de l'espace Schengen.

La libre circulation des personnes dans l'espace européen est un principe fondamental de l'Union européenne, rappelé par l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Elle constitue un élément central de la citoyenneté européenne car les citoyens de l'Union ont le droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, sous réserve des dispositions prises pour l'application des traités (article 21 TFUE). « *Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités* » (article 26.2 TFUE) En matière de marché intérieur, cette liberté de circuler recouvre la libre circulation des travailleurs (article 45 TFUE) et le droit d'établissement (article 49 TFUE).

Certaines restrictions peuvent être posées. Ainsi, tout État membre peut limiter l'entrée ou le séjour de certains citoyens « *pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique* » (article 45, paragraphe 3 TFUE). En outre, les droits liés à la libre circulation « *ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique* » (article 45, paragraphe 4). Enfin, après l'adhésion d'un nouvel État membre, des périodes transitoires de restriction à l'accès au marché du travail peuvent être mises en place par les autres États membres, pendant une durée maximale de sept ans. Cela a été le cas en France, comme dans d'autres États membres, jusqu'au 31 décembre 2013, pour les ressortissants bulgares et roumains, dont les États ont adhéré à l'Union en 2007.

Il est proposé d'examiner, dans un premier temps, la question de l'ouverture de l'espace Schengen à la Bulgarie et à la Roumanie puis, dans un second temps, les propositions de la Commission européenne s'agissant de la surveillance des frontières (paquet « frontières intelligentes »).

I. L'OUVERTURE DE L'ESPACE SCHENGEN À LA ROUMANIE ET LA BULGARIE

Il convient de faire un point sur l'avancée des négociations quant à la pleine application de l'acquis de Schengen à la Roumanie et à la Bulgarie.

A. LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION DES ÉTATS CANDIDATS À L'ENTRÉE DANS L'ESPACE SCHENGEN

Signé le 14 juin 1985, l'accord de Schengen prévoit une suppression progressive des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen, constitué

alors du territoire des cinq États signataires. En contrepartie de la libre circulation, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen sont renforcés.

La convention de Schengen, signée le 19 juin 1990, est entrée en vigueur le 26 mars 1995. Développant très significativement la coopération policière et la lutte contre l'immigration illégale, elle vise la suppression des contrôles aux frontières intérieures entre les États signataires et la création d'une frontière extérieure commune où sont effectués les contrôles d'entrée dans l'espace Schengen selon des procédures identiques.

Peu à peu, l'espace Schengen s'est étendu à la quasi-totalité des pays de l'Union, et seule Chypre, ayant demandé un délai supplémentaire, n'est pas membre. L'Islande, la Norvège et la Suisse ont rejoint l'espace Schengen en tant qu'États associés.

La Bulgarie et la Roumanie sont en cours d'intégration dans cet espace.

Il convient de rappeler les positions spécifiques du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark vis-à-vis de l'espace Schengen. Le protocole joint au traité d'Amsterdam prévoit que l'Irlande et le Royaume-Uni peuvent participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen après un vote du Conseil à l'unanimité des États parties aux accords et du représentant du gouvernement de l'État concerné(3). Bien qu'ayant signé la convention de Schengen, le Danemark peut choisir d'appliquer ou non toute nouvelle mesure prise, même si une telle mesure constitue un développement de l'acquis Schengen. Le Danemark est toutefois lié par certaines mesures en matière de politique commune des visas.

Avant tout élargissement de l'espace Schengen, les États candidats doivent remplir des critères faisant l'objet d'une évaluation codifiée.

Il a été prévu dès 2008, lors du lancement du processus de préparation, que la Bulgarie et la Roumanie devaient entrer simultanément dans l'espace Schengen. Une déclaration commune des ministres de l'Intérieur des deux États avait été adressée à ce sujet au Conseil dès le 6 février 2008.

La commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, de nature intergouvernementale, est chargée de l'évaluation des pays candidats et de vérifier que les conditions préalables à l'application de l'acquis de Schengen ont été remplies ainsi que des évaluations périodiques des États membres de l'espace Schengen. Ces derniers sont en effet soumis à des évaluations régulières (tous les cinq ans) afin de contrôler leur application de l'acquis.

L'évaluation Schengen relevait encore, pour la Bulgarie et la Roumanie, de la compétence exclusive des États membres, la Commission européenne ne participant qu'en tant que simple observateur. La commission permanente mandate des groupes d'experts compétents qui établissent des rapports dans chacun des domaines d'évaluation.

Le respect des critères à remplir avant l'entrée dans l'espace Schengen est vérifié par le biais de rapports d'évaluation fondés sur des questionnaires et des visites de contrôle sur place portant sur la protection des données, la coopération policière, la délivrance de visas, les frontières aériennes, terrestres et maritimes.

Les rapports, après avoir été transmis au groupe de travail du Conseil « Évaluation Schengen », sont ensuite actés par le Conseil de l'Union européenne lorsque les difficultés ont été levées. Huit rapports sectoriels ont été réalisés pour chacun des deux États.

Une partie des critères étant d'ores et déjà satisfaits, la Bulgarie et la Roumanie ont été connectées au Système d'Information Schengen (dit SIS) le 5 novembre 2010.

La date de mars 2011 avait été fixée en 2008 comme objectif d'application de l'acquis de Schengen dans son intégralité.

Il apparaissait toutefois, en mars 2011, que le rapport rendu sur les frontières terrestres en Bulgarie démontrait des insuffisances. Des visites complémentaires ont été effectuées et l'évaluation au titre de Schengen est désormais terminée, le Conseil Justice et affaires intérieures des 9 et 10 juin 2011 ayant adopté les projets de conclusion sur l'achèvement du processus d'évaluation.

Une décision du Conseil à l'unanimité est maintenant nécessaire pour permettre l'entrée des deux États membres dans l'espace Schengen. La procédure de prise de décision pour la levée des contrôles aux frontières intérieures et la pleine application de l'acquis de Schengen a en effet été fixée dans les traités d'adhésion. Les actes d'adhésion prévoyaient une décision du Conseil à l'unanimité après consultation du Parlement européen. Aucune décision en ce sens n'a été prise depuis 2011.

Il convient de relever les modifications apportées par le nouveau règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 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. Ce règlement ne s'appliquera pas à l'évaluation préalable à l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie puisque celle-ci est déjà achevée. Il s'appliquera à la fois aux États membres déjà membres de l'espace Schengen, soumis à des évaluations régulières, mais également aux États souhaitant y participer. Alors que la Commission européenne n'était qu'un simple observateur, elle devient coresponsable, avec les États membres, des évaluations Schengen.

Les évaluations couvriront de plus larges aspects de l'acquis Schengen, notamment le fonctionnement des autorités qui appliquent les dispositions de l'acquis Schengen. La Commission européenne devra établir des programmes d'évaluation annuels et pluriannuels et des visites sur site non annoncées pourront

être menées. Le programme d'évaluation annuel prendra en compte les recommandations faites par Frontex dans une analyse de risques annuelle.

L'État membre concerné par des recommandations du Conseil devra soumettre un plan d'action pour résoudre les déficiences relevées. Ce plan d'action fera l'objet d'un suivi par la Commission européenne jusqu'à sa pleine application.

Il convient de souligner que le règlement prévoit désormais que la Commission européenne puisse demander, « *le cas échéant, à des organes et organismes de l'Union, autres que Frontex, intervenant dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, d'effectuer des analyses de risques, y compris en matière de corruption et de criminalité organisée, dans la mesure où celles-ci sont susceptibles de compromettre l'application de l'acquis de Schengen par les États membres. De telles analyses pourraient être utilisées pour préparer les programmes d'évaluation annuels* » (article 8).

B. LA QUESTION DU MÉCANISME DE COOPÉRATION ET DE VÉRIFICATION, SPÉCIFIQUE À LA BULGARIE ET LA ROUMANIE

Se pose en outre la question délicate du mécanisme de coopération et de vérification (dit MCV).

De manière inédite, les deux prochains pays à devoir entrer dans l'espace Schengen participent à un mécanisme de coopération et de vérification, mis en place depuis 2007 dans le cadre de leur entrée dans l'Union européenne, afin de contribuer au développement d'un système judiciaire et administratif impartial, indépendant et efficace. La lutte contre la corruption est au cœur de ce dispositif. Des changements radicaux devaient être mis en œuvre. Le mécanisme a également traité la lutte contre le crime organisé pour la seule Bulgarie. La Commission européenne rend compte périodiquement (tous les six mois) des progrès accomplis et des mesures devant être réalisées.

Les rapports annuels rendus depuis 2010 sont demeurés préoccupants.

1. Les rapports relatifs à la Bulgarie

Le rapport rendu par la Commission européenne le 20 juillet 2011 (COM(2011) 459 final) pour la Bulgarie a souligné la détermination du gouvernement bulgare dans la conduite des réformes. Toutefois, en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, des acquittements rendus dans des affaires de haut niveau témoignent des carences qui demeuraient dans la pratique judiciaire en Bulgarie. Les responsables du pouvoir judiciaire devaient encore faire preuve d'une véritable volonté de réforme. En matière de nomination dans l'appareil judiciaire et de responsabilisation de l'appareil judiciaire, des préoccupations sérieuses demeuraient. En termes de lutte contre la criminalité organisée, malgré les efforts de réforme de la police, les résultats devaient encore

être améliorés. En conclusion, si des évolutions législatives importantes avaient été menées, la « *responsabilisation et la pratique professionnelle des juges et des services d'enquête doivent être sensiblement améliorés de toute urgence* », concluait le rapport.

Le rapport du 18 juillet 2012, étudiant les progrès globaux réalisés sur une période de cinq ans, concluait : « *L'évaluation de la Commission montre les progrès réalisés par la Bulgarie au cours des cinq années qui ont suivi son adhésion à l'UE. Le MCV a contribué de façon positive à la réalisation de ces avancées. La Commission considère que la Bulgarie est en passe d'atteindre les objectifs de ce mécanisme, pour autant qu'elle intensifie son processus de réforme.*

L'approfondissement des réformes nécessitera une appropriation accrue de celles-ci, en particulier de la part des hautes instances du pouvoir judiciaire. Elle requerra également la définition, par les autorités, d'une orientation commune claire et d'une approche globale en ce qui concerne la mise en œuvre des changements, de façon à permettre aux différentes institutions d'œuvrer de concert plus efficacement que par le passé. Cela nécessitera une intensification des efforts visant à démontrer l'importance accordée à l'intégrité et à la mise en place de sanctions effectives à l'encontre de la corruption et de la criminalité organisée. »

Le dernier rapport du mécanisme de coopération et de vérification, sorti le 22 janvier 2014, porte sur les derniers dix-huit mois. En matière de réforme judiciaire, la confiance de la population demeure faible. Le nouveau conseil supérieur de la magistrature peine à dissiper les doutes sur l'ingérence politique dans ses décisions. Des nominations de hauts fonctionnaires ont été peu transparentes, des nominations de membres de la Cour constitutionnelle et de l'agence d'État pour la sécurité nationale, les candidats ayant dû se retirer, ont suscité des inquiétudes. Les procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats ne sont pas suffisamment cadrées par des critères précis. Des progrès sont en cours pour résoudre les questions de charge de travail des différents tribunaux et de réaffectation des ressources en fonction des besoins réels. L'audit réalisé par le ministère public et l'analyse des insuffisances a permis certains progrès.

Les résultats de la stratégie de lutte contre la corruption ont été très limités. L'absence de bilan positif de la lutte contre la corruption à haut niveau est problématique.

L'absence de progrès dans le traitement d'affaires emblématiques de criminalité organisée est lourde de conséquences. La lutte contre la criminalité organisée et plusieurs délits graves a été transférée à l'agence d'État pour la sécurité nationale, sans consultation préalable et a porté préjudice à la réputation des services concernés. Le nouveau cadre juridique sur la confiscation des avoirs criminels pose encore question.

La Commission européenne juge les progrès trop faibles. Les règles de nomination au sein du système judiciaire doivent être revues, le système judiciaire devrait être réformé pour être plus efficace. La prévention et la poursuite de la corruption sont insuffisantes (procédures de marchés publics, conflits d'intérêts). La lutte contre la criminalité organisée doit être renforcée (prévenus prenant la fuite, affaires de haut niveau, confiscation des avoirs).

2. Les rapports relatifs à la Roumanie

Le rapport rendu par la Commission européenne le 20 juillet 2011 (COM(2011) 460 final) pour la Roumanie a rappelé que le gouvernement roumain a fait preuve de détermination dans la conduite des réformes, détermination qui manquait encore au Parlement et au pouvoir judiciaire. Le processus judiciaire a progressé, le cadre juridique de l'agence nationale pour l'intégrité a été amélioré et la direction nationale anticorruption affichait un bilan convaincant. Toutefois, la lutte contre la corruption devait encore progresser. Les déséquilibres préoccupants de capacité du système judiciaire devaient être résolus. Des lacunes dans le recouvrement des produits du crime entravaient l'efficacité de la lutte contre la corruption. Des procès importants devaient être accélérés afin d'éviter leur annulation pour cause de prescription. Des mesures devaient être prises d'urgence s'agissant du recouvrement des produits du crime, du blanchiment de capitaux et de la lutte en matière de conflits d'intérêts.

La situation politique en Roumanie étant très troublée, le rapport de juillet 2012, préoccupant, indiquait :

« Le respect de l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire en Roumanie soulèvent d'importantes questions. Les progrès réalisés dans l'ensemble doivent être évalués dans un contexte de large reconnaissance sociale de certains principes fondamentaux, tels que l'État de droit et l'indépendance de la procédure judiciaire, qui font partie des contre-pouvoirs permettant à une démocratie de bien fonctionner. Un système judiciaire efficace et indépendant, de même que le respect des institutions démocratiques sont indispensables pour instaurer la confiance mutuelle au sein de l'Union européenne et pour gagner la confiance des citoyens et des investisseurs. La Commission considère que les récentes mesures prises par le gouvernement roumain suscitent de sérieuses inquiétudes quant au respect de ces principes fondamentaux. Ces mesures sont survenues dans le cadre d'un système politique polarisé à l'extrême, où la méfiance règne entre les différentes fractions et où les accusations sont monnaie courante. Le contexte politique seul ne saurait toutefois expliquer le caractère systématique de plusieurs actions. Si certaines d'entre elles peuvent en partie être imputées à cette polarisation politique, elles n'en ont pas moins soulevé des doutes sérieux quant à la détermination à respecter l'État de droit ou la compréhension de ce que signifie l'État de droit dans un système démocratique pluraliste. La remise en question des décisions judiciaires par les responsables politiques, la fragilisation de la Cour constitutionnelle, le contournement de procédures établies et la suppression de contre-pouvoirs importants ont soulevé des interrogations sur la détermination du

gouvernement à respecter l'État de droit et à garantir un contrôle juridictionnel indépendant. »

Le rapport concluait que *« que les controverses actuelles décrites plus haut dans le présent rapport suscitent de vives inquiétudes au regard des progrès accomplis à ce jour et soulèvent des questions quant au caractère durable et irréversible des réformes lancées »*.

Le dernier rapport relatif à la Roumanie, en date du 22 janvier 2014, porte sur l'année 2013. L'autorité de la Cour constitutionnelle n'a pas été remise en cause comme en 2012. Le gouvernement a pris l'engagement de consulter la commission de Venise pour toute modification constitutionnelle. Les attaques, provenant des médias notamment, contre des magistrats à la suite de décisions judiciaires semblent avoir reculé mais ne cessent pas. Le refus du Parlement de mettre fin à des mandats suite à des décisions judiciaires est souligné. Des difficultés sérieuses ont été relevées dans les nominations à des postes de haut niveau (direction nationale anticorruption). Les nouveaux codes pénaux sont en cours de mise en œuvre. La cohérence de la jurisprudence doit encore être renforcée. Une stratégie de développement du système judiciaire doit être mise en œuvre de 2014 à 2018. L'agence nationale pour l'intégrité et le conseil national pour l'intégrité ont pu progresser mais la réglementation des marchés publics devraient encore évoluer, notamment avant la signature des contrats. Les changements dans le statut des parlementaires sont encore insuffisants, tout comme la mise en œuvre des décisions de justice. Le bilan obtenu en matière de lutte anticorruption à haut niveau est bon malgré les circonstances difficiles mais la corruption n'est pas toujours considérée comme un délit grave. Les petites affaires doivent également faire l'objet de poursuites efficaces. Les modifications apportées par le Parlement roumain au code pénal en décembre 2013 tendant à affaiblir les règles applicables en matière de conflits d'intérêt et de corruption suscitent beaucoup de réactions et laissent la Commission européenne perplexe. Toutefois, traduisant l'équilibre des pouvoirs, les modifications ont été jugées inconstitutionnelles en janvier 2014. La Commission européenne s'interroge sur la viabilité des processus de réforme en Roumanie.

C. IL EST NECESSAIRE DE CLARIFIER LES PERSPECTIVES D'ELARGISSEMENT DE L'ESPACE SCHENGEN

Les débats au niveau européen n'ont pas vraiment avancé en 2013. Avec l'Allemagne, la France a proposé une ouverture en deux étapes (frontières maritimes et aériennes puis décision ultérieure sur les frontières terrestres). Cette proposition a été acceptée par tous les États membres au Conseil JAI de septembre 2011, hormis les Pays-Bas et la Finlande, toujours très réservés à ce jour. Les autorités bulgares et roumaines ont rappelé que ce mécanisme de coopération et de vérification n'est en aucune manière juridiquement lié à la participation à l'espace Schengen et qu'aucun État membre n'avait eu à remplir d'autres critères que ceux liés à l'évaluation Schengen avant de pouvoir accéder à l'espace Schengen.

Il est vrai que le MCV est inédit et a été créé afin de rattraper les retards de la Bulgarie et de la Roumanie dans les matières touchant à l'espace de liberté, de sécurité et de justice au moment de leur adhésion le 1^{er} janvier 2007.

Il paraît aujourd'hui difficile de ne pas tenir compte de l'existence de ce mécanisme dans la décision sur l'entrée des deux États dans l'espace Schengen, celui-ci reposant sur la confiance mutuelle que s'accordent les États membres ainsi que sur la coopération judiciaire et policière. La lutte contre la corruption demeure au cœur des préoccupations des États membres de l'espace Schengen.

La Commission des affaires européennes s'est prononcée le 9 mars 2011, suivant l'avis des rapporteurs Didier Quentin et Jérôme Lambert, sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie (n° E 5737). La résolution, devenue définitive le 25 mars 2011 (résolution n° 628 sur l'entrée de la République de Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen), rappelaient la nécessité que les autorités bulgares et roumaines mettent en œuvre, avec toute la rigueur nécessaire, les réformes indispensables à la réussite du mécanisme de coopération et de vérification, réformes qui auront un impact sur la sécurité de l'ensemble de l'espace Schengen. Elle appelait par ailleurs à ne pas précipiter l'entrée dans l'espace Schengen tant que les évaluations au titre de Schengen n'étaient pas terminées.

Le Parlement européen a adopté le 8 juin 2011 un rapport pour avis émettant un avis favorable à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen, soulignant cependant que la Bulgarie devrait adopter des mesures supplémentaires ainsi qu'une approche commune avec la Grèce et la Turquie afin de faire face à l'éventualité d'une forte pression migratoire.

Votre rapporteur Jérôme Lambert s'est rendu du 3 au 6 février 2014 en Bulgarie puis en Roumanie afin d'effectuer des visites sur place et de rencontrer les responsables politiques ainsi que les services des polices aux frontières en charge de ces questions. La Bulgarie a fait face à l'automne 2013 à une pression migratoire très élevée.

1. Le déplacement effectué par votre rapporteur à la frontière bulgare-turque et en Roumanie

Au cours du déplacement en Bulgarie, votre rapporteur a pu s'entretenir avec le vice-ministre de l'intérieur, M. Plamen Angelov, ainsi qu'avec M. Todor Tchourov, vice-ministre des affaires étrangères. Il a été rappelé la crise d'immigration sans précédent à laquelle la Bulgarie a dû faire face à l'automne 2013. Un peu plus de la moitié des migrants interrogés ont ou disent avoir la nationalité syrienne et arrivent en même temps que des migrants économiques. Les flux sont mixtes et 65 % des personnes sont des demandeurs d'asile et 35 % des migrants économiques. Outre les Syriens, qui représentent 57 % de l'ensemble des migrants irréguliers interpellés à l'entrée en Bulgarie, les principales

populations recensées sont les Afghans, les Algériens et les Palestiniens. Les flux ont été multipliés par 5,5 par rapport à l'année 2012, avec 11.618 migrants irréguliers interpellés en 2013 dans le cadre de passages illégaux. La quasi-totalité des interpellations ont eu lieu à la frontière bulgare-turque, les autres frontières présentant une situation stable. À l'automne, le nombre d'interpellations mensuelles sur cette frontière a pu atteindre 3.500. La pression migratoire sans précédent observée en 2013 est liée au contexte international ainsi qu'au renforcement conséquent, depuis l'été 2012, du dispositif grec dans la zone voisine d'Orestiada, ce qui a engendré un report des flux vers la Bulgarie et vers les frontières maritimes de la Grèce.

Selon les dernières statistiques Eurostat¹, la Bulgarie aurait reçu 7.145 demandes d'asile en 2013 (soit un quintuplement par rapport à 2012 avec 1.385 demandes), dont 63 % de Syriens, 8 % d'apatrides, 6 % d'Algériens, 4 % d'Afghans et 4 % d'Irakiens.

Des renforts importants de gardes-frontières ont été organisés par les autorités bulgares, sur la base notamment de réaffectations de gardes-frontières pour des périodes tournantes.

Le renforcement de la surveillance de cette frontière dite frontière verte pourrait à terme entraîner un nouveau report des filières de migration illégale vers la voie maritime.

Les responsables bulgares ont souligné que les allocations des fonds européens aux programmes nationaux, qui reposent sur une répartition qui est fonction des statistiques des années précédentes, ne tiennent pas suffisamment compte des évolutions et que le manque de souplesse aggrave des situations déjà très complexes. Une aide d'urgence de huit millions d'euros a toutefois été débloquée pour la Bulgarie, mais elle n'a été débloquée que fin janvier 2014. La capacité des centres d'accueil des demandeurs d'asile a été multipliée par cinq, dans des conditions toutefois difficiles. L'aide du bureau européen d'appui en matière d'asile a été soulignée. Une attention très précise est portée sur l'utilisation des fonds européens par les autorités bulgares, avec le bureau d'appui.

Les autorités bulgares ont souligné les efforts déployés pour maintenir la situation sous contrôle, avec la coopération avec les autorités turques, la décision de construire une clôture sur 30 kilomètres, dans les zones montagneuses dans lesquelles les systèmes de surveillance (caméras, patrouilles) sont moins efficaces.

Il convient de souligner que le HCR, en janvier 2014, puis le CERE (Conseil Européen pour les réfugiés et les exilés) ont demandé l'arrêt des transferts au titre du règlement Dublin vers la Bulgarie. En effet, selon les conclusions du HCR, les demandeurs d'asile en Bulgarie sont confrontés à un risque réel de traitement inhumain ou dégradant en raison des défaillances systémiques dans les conditions d'accueil et les procédures d'asile. Or, dans le cas de défaillances

¹ Eurostat, asylum applicants and first instance decisions on asylum applications : 2013, mars 2014.

systemiques dans le régime d'accueil des demandeurs d'asile et de risques de traitements inhumains ou dégradants, une solution autre que le transfert vers l'État membre responsable d'une demande d'asile (premier État d'entrée dans l'Union) doit être trouvée (article 3).

Le nouveau règlement Dublin III¹ prévoit également un nouveau mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise (article 33), piloté par la Commission européenne appuyée par le bureau européen d'appui en matière d'asile et le Conseil, tendant à la mise en œuvre par l'État d'un plan d'action préventif en vue de surmonter la pression et les problèmes de fonctionnement de son régime d'asile tout en assurant la protection des droits fondamentaux des demandeurs d'une protection internationale. Un plan d'action de gestion de crise peut également être demandé.

Ni l'article 33 ni l'article 3 n'ont été mis en œuvre à ce jour s'agissant de la Bulgarie.

Lors du déplacement les 3 et 4 février, votre rapporteur s'est rendu dans le centre d'accueil des demandeurs d'asile de Harmanli, à trente kilomètres de la frontière, dans lequel la situation était très dégradée lors de l'automne. La fourniture d'abris (les demandeurs étaient au tout début logés dans des tentes) était au départ très sommaire et la fourniture d'un repas chaud par jour a été assurée par les ONG pendant la période critique. Les travaux entrepris étaient déjà assez avancés en février, afin de permettre aux demandeurs d'asile d'être logés dans d'anciennes casernes réaménagées avec des douches et sanitaires et non plus dans des préfabriqués.

La situation dans les « centres de répartition » (traduction), dans lesquels les demandeurs d'asile et les migrants économiques sont dirigés avant d'être, pour les demandeurs d'asile, réorientés vers un centre d'accueil et l'agence nationale pour les réfugiés, est apparue difficile à votre rapporteur, bien qu'elle ait été beaucoup plus dure dans les mois précédents. Les femmes et les mineurs sont placés dans des pièces à part. Le centre visité par votre rapporteur comprenait 148 personnes, pour une capacité d'accueil de 260 personnes, mais près de 150 personnes pouvaient arriver chaque jour au plus fort de la crise. C'est au sein de ces centres que sont effectués les enregistrements initiaux et le premier entretien au titre du règlement Dublin par l'agence nationale pour les réfugiés.

La situation, quoique d'une gravité moindre qu'en octobre et novembre, n'apparaît pas réglée pour autant, puisque les perspectives apparaissaient difficiles avec la fin de l'hiver et le retrait des troupes d'Afghanistan.

¹ Règlement (UE) N o 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

Votre rapporteur s'est rendu à la direction régionale de la police aux frontières de la région d'Elhovo, responsable sur une zone de 30 kilomètres de profondeur sur 274 kilomètres, couvrant la frontière bulgare turque. Des échanges d'information avec les autorités turques ont pu être mis en place, mais la structure de surveillance de la Turquie est particulière puisque l'armée est responsable sur une zone de un kilomètre de profondeur, ainsi que la gendarmerie et la police pour ce qui concerne les villes. Les immigrants arrivent par des réseaux de passeurs qui les laissent à quelques centaines de mètres de la frontière côté turc. Des opérations de sauvetage de migrants en détresse doivent être régulièrement menées.

Les équipements de surveillance déployés à la frontière dans le cadre du système intégré de surveillance des frontières sont apparus d'un très bon niveau de technicité à votre rapporteur (caméras à thermo vision, puces, postes de surveillance, renseignement, surveillance aérienne). Les contrôles réalisés permettent effectivement d'appréhender les migrants illégaux qui, après une garde à vue de 24 heures, seront dirigés vers l'agence pour les réfugiés s'ils déposent une demande d'asile ou seront sous la responsabilité de la direction pour les migrations s'ils ne déposent pas de demande d'asile. Pendant la garde à vue, des avocats commis d'office sont présents ainsi que des représentants du comité Helsinki, selon les informations transmises à votre rapporteur.

Il convient de souligner que ces mesures présentent également un intérêt certain en matière de lutte contre le terrorisme, compte tenu des filières employées récemment.

En 2012, 1.886 personnes ont été interpellées à la frontière bulgare-turque, mais elles étaient près de 11.500 en 2013. 80 % des clandestins ont une destination finale autre que la Bulgarie, la plupart étant interpellés à la sortie de la Bulgarie à la frontière bulgare serbe.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, aux points de passages frontaliers à la frontière bulgare turque, 350 migrants irréguliers ont été interpellés en 2013 (contre moitié moins en 2012) sur quatre millions de passages. Tous les véhicules sont physiquement contrôlés ainsi que vérifiés à l'aide de moyens techniques spécifiques (détection d'une présence humaine, mesure du CO₂, etc...). Un contrôle systématique est effectué sur la base de données nationale de la police et le SIS. Des efforts particuliers sont faits en matière de lutte contre la corruption, divers dispositions ayant été prises (surveillance des opérations, affectations aléatoires, sommes dont les agents peuvent disposer, vérifications automatiques que les contrôles requis ont bien été effectués par l'agent, etc.). Par ailleurs, des opérations de contrôle ont permis de renvoyer des agents. Les équipements déployés en première ligne de contrôle et en deuxième ligne sont apparus tout à fait au niveau requis à votre rapporteur et conformes à ceux utilisés notamment en France sur la base des constatations que votre rapporteur a pu effectuer au cours de différentes missions.

Votre rapporteur s'est également rendu en Roumanie les 5 et 6 février 2014.

Votre rapporteur a pu effectuer la visite de l'aéroport international d'Otopeni à Bucarest, sur lequel sont effectuées 85.000 rotations par an et par lequel devraient passer 8 millions de passagers en 2014, parmi lesquels 25 à 30 % viennent d'en dehors de l'espace Schengen. Les mesures déployées dans la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité sont, là encore, apparues très pertinentes à votre rapporteur. L'évaluation des contrôles a été jugée conforme dans le cadre du processus d'évaluation Schengen en 2010. La coopération avec Frontex, à laquelle participent des policiers français, a permis de faire avancer certains contrôles, notamment s'agissant de passagers en transit pour l'Afrique mais ayant la France comme destination finale. Votre rapporteur a également pu s'entretenir avec le secrétaire d'État à l'intérieur, M. Bogdan Tohaneanu, visiter le centre national du SIS ainsi que le centre opérationnel de l'inspectorat général de la police des frontières.

Dans cet État membre également, la question de l'entrée dans l'espace Schengen est devenue une question de politique intérieure très présente. La rencontre avec la conseillère diplomatique du Premier ministre, M^{me} Luminita Odobescu, a de nouveau souligné la nécessité d'éclairer le débat sur ses enjeux réels. Il convient de trouver une solution équilibrée à la question de l'entrée dans l'espace Schengen.

2. La nécessité d'œuvrer pour un déblocage des négociations relatives à l'entrée dans l'espace Schengen

Il convient de souligner que le niveau de préparation est apparu tout à fait satisfaisant à votre rapporteur Jérôme Lambert, notamment s'agissant des visites effectuées dans les aéroports internationaux. C'est d'ailleurs ce que soulignaient déjà les évaluations techniques rendues dans le cadre de l'évaluation Schengen.

Dès lors que les vérifications au titre de Schengen sont terminées, la situation doit être clarifiée.

De l'avis de toutes les personnes entendues, il apparaît que le niveau du contrôle des frontières aéroportuaires doit pouvoir permettre une entrée dans l'espace Schengen, au moins s'agissant de ces frontières, comme le propose la France depuis plusieurs mois. Toutefois, il convient de souligner que, de l'avis de certains experts, cette procédure présente l'inconvénient d'être moins sûre sur le plan juridique, les procédures ne prévoyant qu'une entrée pleine et entière dans l'espace Schengen.

Votre rapporteur souligne l'enjeu actuel que représente pour la Bulgarie et la Roumanie l'entrée dans l'espace Schengen. Ce dossier majeur ne doit pas demeurer enlisé.

S'agissant du mécanisme de coopération et de vérification, les autorités ont indiqué travailler en toute transparence avec la Commission européenne. Toutefois, au-delà des critères précis de l'adhésion à l'espace Schengen, cette seconde démarche élargit le contexte et peut être ressentie comme une cible qui évolue dans le temps, avec de nouvelles exigences. L'ensemble des progrès réalisés ne semble pas avoir été pris en compte dans les derniers rapports selon certaines personnes entendues. Les autorités des deux États ont indiqué travailler en toute transparence avec les autorités européennes et mettre à profit les derniers rapports pour renforcer les mesures prises et se conformer aux recommandations.

Le mécanisme de coopération et de vérification a démontré des insuffisances importantes, qui ne peuvent pas être niées. Toutefois, l'entièreté du mécanisme de coopération et de vérification ne peut pas être présentée comme ayant un lien direct avec la surveillance des frontières.

Votre rapporteur souligne donc la nécessité d'une prise de décision relativement rapide par le Conseil.

Votre rapporteur Didier Quentin rappelle, quant à lui, la position de l'union pour un mouvement populaire, qui demeure fermement opposée à toute intégration de la Roumanie et de la Bulgarie, tant que de sérieux progrès et des résultats tangibles n'auront pas été enregistrés en matière de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. Il s'interroge également sur l'opportunité juridique de faire rentrer, en deux temps, la Bulgarie et la Roumanie dans l'espace Schengen, en leur confiant dans un premier temps le contrôle des frontières aéroportuaires et maritimes.

II. LE PAQUET LÉGISLATIF RELATIF AUX FRONTIÈRES INTELLIGENTES

Le paquet législatif relatif aux frontières intelligentes comprend trois textes, déposés simultanément le 28 février 2013 :

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie pour l'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (COM (2013)95, E 8134) ;

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) no 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie (EES) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) (COM (2013)96, E 8135) et

- la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs (COM (2013)97, E 8136).

A. LE SYSTÈME ENTRÉE/SORTIE (EES)

La communication de la Commission européenne « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne » de 2008 proposait d'instaurer :

- un système entrée/sortie enregistrant les entrées et sorties des étrangers admis pour un court séjour sur le territoire Schengen et
- un programme d'enregistrement des voyageurs visant à faciliter les déplacements des voyageurs préenregistrés et se déplaçant fréquemment.

Ces propositions ont été reprises dans le programme de Stockholm de décembre 2009 et dressant les priorités en matière de JAI pour la période 2010-2014. En juin 2011, le Conseil européen a souhaité que les travaux sur les frontières intelligentes progressent rapidement.

La proposition de règlement entrée/sortie date du 28 février 2013.

La Commission européenne rappelle que, à l'heure actuelle, l'apposition de cachets sur les documents de voyage est l'unique moyen d'indiquer les dates d'entrée et de sortie à partir desquelles les gardes-frontières et les services d'immigration calculent la durée du séjour des ressortissants de pays tiers hors espace Schengen, qui ne doit pas dépasser 90 jours sur une période de 180 jours. D'autres mesures et outils existant aux points de passage frontaliers, tels que les bases de données (système d'information Schengen – SIS – et système d'information sur les visas – VIS), « *dont la consultation est obligatoire à l'entrée mais pas à la sortie, ne sont pas destinés à enregistrer les franchissements de frontières et, par conséquent, ne prévoient pas cette fonction. Le VIS a pour objet principal de permettre de vérifier l'historique des demandes de visa et, à l'entrée, de savoir si la personne qui présente le visa à la frontière est bien celle à laquelle ce visa a été délivré* », souligne la Commission européenne. Il n'existe actuellement aucun moyen électronique pour vérifier les entrées et sorties dans l'espace Schengen. Les difficultés dues à l'utilisation des cachets et à leur qualité sont soulignées (illisibilité, calcul fastidieux de la durée du séjour, falsification et contrefaçon, etc.).

Treize États membres utilisent déjà leur propre système national entrée/sortie, qui permet de vérifier la durée de séjour si la personne quitte l'espace Schengen par l'État par lequel elle y est entrée. La Bulgarie dispose d'un système informatique de contrôle frontalier, qui conserve les enregistrements de passages d'étrangers, et qui s'avère très intéressant, ainsi qu'a pu relever votre rapporteur sur place.

Selon la Commission européenne, le nombre d'étrangers en situation irrégulière séjournant dans l'Union serait, selon les estimations, de 1,9 million à 3,8 millions. Elle souligne qu'il est communément admis que la majorité des immigrés irréguliers sont entrés légalement sur le territoire de l'Union puis y sont

restés après l'expiration de la durée de séjour autorisée. 505.220 personnes en situation irrégulière ont été appréhendées en 2010 dans l'Union.

Le système européen entrée/sortie calculera la durée de séjour autorisée, aidera à identifier une personne qui ne remplit pas les conditions de séjour et permettra aux autorités des États membres d'identifier les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisé et de recueillir des statistiques. Ces données statistiques auront un intérêt en matière de politique migratoire et dans les relations avec les pays d'origine, s'agissant notamment de la politique des visas. Il utilisera les données alphanumériques puis les données biométriques (empreintes). Il remplacera le système jugé lent et peu fiable d'apposition de cachets.

L'EES serait utilisé au sein de l'espace Schengen.

Il s'agirait donc d'un dispositif de collecte et de traitement de données personnelles à grande échelle.

Les finalités du système seraient les suivantes (article 4) :

« - renforcer les vérifications aux points de passage des frontières extérieures et [...] combattre l'immigration clandestine ;

– [...] calculer et [...] contrôler le calcul de la durée du séjour autorisé des ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour ;

– [...] aider à l'identification de toute personne qui ne remplit pas, ou ne remplit plus, les conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire des États membres ;

– [...] permettre aux autorités nationales des États membres d'identifier les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée et de prendre les mesures appropriées ;

– [...] recueillir des statistiques sur les entrées et sorties des ressortissants de pays tiers à des fins d'analyse. »

Le système serait composé d'un système central ainsi que d'un système national et d'une interface uniforme. L'accès serait réservé aux autorités compétentes désignées par les États membres. Le système permettrait d'identifier, à leur sortie, les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée et de générer une liste, à destination des autorités compétentes (il n'est pas précisé si tous les États membres recevraient l'intégralité de la liste), de toutes les personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée. Il convient de relever que, s'agissant des personnes ayant dépassé la durée de séjour autorisée, le projet ne permettra pas, en l'état (le texte ne prévoit pas d'utilisation par les services répressifs), de les localiser ni de faciliter leur retour.

Les données enregistrées sur le dossier individuel seraient les suivantes, pour les titulaires de visa (article 11) :

« a) le nom (nom de famille), le nom de naissance [nom(s) de famille antérieur(s)], le(s) prénom(s) [surnom(s)] ; date, lieu et pays de naissance, nationalité(s) et sexe

b) le type et le numéro du ou des documents de voyage, l'autorité l'ayant ou les ayant délivrés et la date de délivrance ;

c) le code en trois lettres du pays de délivrance et la date d'expiration de la validité du ou des documents de voyage ;

d) le numéro de la vignette-visa, y compris le code en trois lettres de l'État membre de délivrance, et la date d'expiration de la validité du visa, s'il y a lieu ;

e) à la première entrée sur la base du visa, le nombre d'entrées autorisées et la durée de séjour autorisée mentionnée sur la vignette-visa ;

f) s'il y a lieu, l'indication que l'accès au programme d'enregistrement des voyageurs a été accordé à la personne conformément au règlement XXX [règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs], son numéro d'identification unique et sa situation dans le cadre de ce programme. »

Pour les personnes exemptées de visa, le dossier individuel comprendrait en outre les dix empreintes digitales (hormis pour les enfants de moins de douze ans et les personnes pour lesquelles la prise des empreintes est physiquement impossible).

Le règlement serait applicable à tout ressortissant de pays tiers admis pour un court séjour et soumis à une vérification aux frontières. Il ne s'appliquerait pas aux membres de la famille d'un citoyen de l'Union auquel s'applique la directive 2004/38/CE¹, qui possèdent une carte de séjour, ni aux membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers jouissant du droit à la libre circulation, qui possèdent une carte de séjour, même s'ils n'accompagnent pas ou ne rejoignent pas ce ressortissant jouissant du droit à la libre circulation.

Il est prévu que seules les données alphanumériques soient entrées pendant les trois premières années d'utilisation du système afin de permettre une montée en charge progressive ainsi qu'une adaptation des procédures de vérification aux points de passage frontaliers.

Le dossier serait actualisé en cas de révocation ou de prorogation d'une autorisation de séjour.

Les autorités frontalières auraient accès sous certaines conditions au système EES pour les missions de contrôle aux frontières. Aux fins de l'examen

¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

des demandes de visas, les autorités en charge des visas pourraient consulter le système EES. Les autorités en charge des demandes d'accès au programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) pourraient également consulter le système EES. Le système pourrait également être utilisé s'agissant de certaines données en combinaison avec les empreintes digitales entrées pour les personnes exemptées de visa, afin de vérifier l'identité d'un ressortissant et si les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire des États membres sont remplies.

Des recherches à l'aide des empreintes digitales d'une personne pourraient être effectuées aux seules fins d'identification de toute personne ne remplissant pas ou ne remplissant plus les conditions d'entrée, de séjour et de résidence, aux points de passage des frontières extérieures ou sur le territoire des États membres.

La durée de conservation des données prévue serait de 5 ans en cas de dépassement de la durée de séjour autorisée et de 6 mois maximum pour chaque fiche entrée/sortie créée à chaque entrée et chaque sortie de la personne¹.

Chaque dossier individuel et les fiches d'entrée/sortie reliées seraient conservées trois mois (91 jours) au maximum à compter de la dernière sortie si aucune nouvelle entrée n'est enregistrée dans les 90 jours suivant cette dernière sortie.

Des possibilités de modification des données seraient prévues en cas d'événement grave et imprévisible ayant contraint une personne à dépasser la durée de séjour, en cas d'obtention d'un droit de séjour régulier ou en cas d'erreur. Un effacement anticipé des données serait prévu en cas d'acquisition de la nationalité ou d'un titre de séjour.

La durée de conservation des données et la possibilité d'un accès à des fins répressives seront réexaminées dans un délai de 2 ans.

La Commission européenne adopterait les mesures d'exécution nécessaires au développement et à la mise en œuvre du système. Le développement et la maintenance de l'EES reviendraient à l'agence des réseaux créée par le règlement 1077/2011², s'agissant de l'unité centrale, de l'unité centrale de secours, des interfaces uniformes et de l'infrastructure de communication. Les États membres seraient responsables du développement et de la maintenance du système national et de la connexion à l'EES.

Le projet de règlement établirait le partage des responsabilités dans le traitement des données et la manière dont chaque État membre et l'agence des réseaux devraient assurer la sécurité des données.

¹ *Date et heure, État membre, PPF et autorité qui a autorisé l'entrée, nombre de jours de séjour autorisés, dernier jour de séjour autorisé pour l'entrée, date et heure, État membre et PPF à la sortie.*

² *Règlement (UE) N° 1077/2011 portant création d'une agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.*

En principe, les données stockées dans l'EES ne pourraient être communiquées à un pays tiers, une organisation internationale ou une quelconque personne privée, ni être mises à leur disposition (article 27). Cependant des dérogations seraient prévues pour permettre la communication ou la mise à disposition des données prévues aux a, b et c de l'article 11 et à l'article 12 (y compris les empreintes digitales), à des pays tiers et des organisations listés en annexe¹ « *si cela s'avère nécessaire, dans des cas individuels, pour prouver l'identité de ressortissants de pays tiers, y compris aux fins du retour, mais uniquement si les conditions suivantes sont remplies* » :

- la Commission a adopté une décision constatant un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel dans ce pays tiers (article 25, 6 de la directive 95/46/CE)² ou le transfert est nécessaire ou rendu juridiquement obligatoire pour la sauvegarde d'un intérêt public important, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice (article 26, 1, d de la directive 95/46/CE) ;

- le pays tiers ou l'organisation internationale s'engage à n'utiliser les données que pour la finalité pour laquelle elles lui ont été transmises,

- les données sont communiquées, ou mises à disposition, conformément aux dispositions pertinentes du droit de l'Union, en particulier les accords de réadmission, ainsi que du droit national de l'État membre qui a communiqué ou mis à disposition les données (y compris sécurité et protection des données), et

- l'État membre qui a introduit les données dans l'EES a donné son autorisation.

En outre, ces transferts de données à caractère personnel ne devraient pas porter atteinte aux droits des réfugiés et des personnes sollicitant une protection internationale, notamment en ce qui concerne leur non refoulement.

Il conviendrait de préciser ces conditions et notamment que les données ne peuvent être transférées que pour les finalités prévues par le règlement. Cela impliquerait de réviser ces conditions de transfert si le règlement devait permettre une utilisation des données à des fins répressives.

Un droit à réparation serait prévu à l'article 29 pour toute personne ou État membre ayant subi un dommage. Un droit à l'information des personnes dont les données sont enregistrées serait prévu (article 33). Un droit d'accès, de rectification et d'effacement serait prévu. Un droit de recours devant les autorités ou les juridictions compétentes serait prévu (article 36).

¹ Seules les organisations suivantes sont fixées dans l'annexe : Organisations des Nations Unies, Organisation internationale pour les migrations, Comité International de la Croix Rouge.

² Andorre, Argentine, Australie, Canada, Iles Féroé, Ile de Man, Guernesey, Jersey, Israël, Nouvelle-Zélande, Uruguay et Suisse.

Une autorité de contrôle nationale serait chargée du contrôle de la licéité du traitement des données par l'État membre. Le contrôleur européen de la protection des données vérifierait les traitements de données menés par l'agence des réseaux.

Il convient de souligner que la réforme de cadre européen applicable à la protection des données, qui pourrait intervenir avant l'adoption du présent règlement, devrait nécessiter des modifications.

La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) no 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/sortie (EES) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) (COM(2013)96 final), du 28 février 2013, propose d'effectuer les modifications du code frontières Schengen nécessitées par l'adoption du système entrée/sortie et par le programme d'enregistrement des voyageurs. Les procédures de vérification aux frontières seraient revues en conséquence.

Le Sénat a adopté, le 3 mai 2013, une résolution, à l'initiative de M. François-Noël Buffet, jugeant que si le système entrée/sortie devait être ouvert aux services répressifs, un tel changement de finalité du système devrait être précédé d'une évaluation rigoureuse des dispositifs existants (VIS notamment) et régi strictement par le principe de proportionnalité.

Les autorités françaises sont très intéressées par cette proposition, car elle aurait le grand intérêt de pouvoir identifier les personnes restant au-delà de la durée autorisée sur le territoire de l'espace Schengen. Elle ne permettrait toutefois pas, en dehors des passages aux points de passage frontaliers, de déterminer où se trouve la personne au sein de cet espace.

Toutefois, des inquiétudes certaines se sont fait jour sur le coût du dispositif, avec des évaluations variant du simple au double (de 516 millions d'euros pour la période 2014-2020 selon la proposition de règlement jusqu'à 1,1 milliard d'euros selon les informations transmises à vos rapporteurs) ainsi que sur sa lourdeur. L'expérience du SIS II, enfin déployé en 2013, dont les coûts ont totalement dérivé à mesure que les délais de réalisation s'allongeaient, incite en effet à la prudence quant aux évaluations fournies par les Commission européenne.

Le système EES devrait, selon les autorités françaises, être interconnecté avec les autres dispositifs SIS et VIS, avec une interrogation immédiate dès l'origine. Il devrait par ailleurs pouvoir être utilisé par les forces de police. Il sera enfin nécessaire de permettre dès l'origine l'utilisation des données biométriques car les fraudes identitaires sont un problème central (le texte proposé ne prévoit l'utilisation de la biométrie qu'après trois années de mise en œuvre). Les autorités françaises souhaitent un allongement de la durée de conservation des données, afin notamment de réduire le nombre des prises d'empreintes.

24 États membres dont la France se sont prononcés, lors des débats au Conseil, pour l'accès des forces de police aux données contenues dans l'EES, la plupart des États souhaitant un accès pour la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité.

Ainsi, si les autorités françaises soutiennent le principe du texte, beaucoup de points demeurent problématiques, et notamment le délai nécessaire pour aboutir sur un tel projet, au vu notamment de l'expérience passée pour la mise en œuvre du SIS II et du VIS.

Du fait du grand nombre d'interrogations soulevées par les États membres, une nouvelle étude technique devrait être menée par la Commission européenne, qui aboutira probablement à la mise en œuvre d'un projet pilote.

Vos rapporteurs regrettent la méthodologie utilisée s'agissant de ce paquet frontières intelligentes, trop d'éléments clés étant laissés à une appréciation future (la question de l'accès des services répressifs, avec un éventuel accès des pays tiers, serait évaluée deux ans après la mise en place du système), alors même qu'ils entreront nécessairement en ligne de compte pour évaluer l'intérêt d'un dispositif aussi lourd et coûteux à mettre en place.

Il convient également de relever qu'un accès des forces répressives à l'EES nécessitera de réviser la base juridique de la proposition puisqu'elle ne vise que l'article 77.2.b et 77.2.d. du traité sur le fonctionnement de l'Union. Enfin, la récente jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de rétention des données de télécommunications à des fins répressives devra être prise en compte¹.

Il est donc proposé, à ce stade, une approbation du principe de la proposition, sous réserve de l'évolution des travaux.

B. LE PROGRAMME D'ENREGISTREMENT DES VOYAGEURS (RTP)

La Commission européenne a déposé la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs (Com(2013)97 final) le 28 février 2013.

Selon la Commission européenne, chaque année, 700 millions de franchissements de frontières sont recensés aux points de passage des frontières extérieures (aéroportuaires, maritimes et terrestres). La facilitation des flux relève selon elle de la viabilité des aéroports européens.

¹ Arrêt du 8 avril 2014 dans les affaires jointes C-293/12 et C-594/12 *Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a.*, par lequel la CJUE a invalidé la directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE.

Très peu de voyageurs d'États tiers (chefs d'État, diplomates, travailleurs frontaliers) bénéficient d'exceptions au principe de la vérification approfondie par le garde-frontière à l'entrée dans l'espace Schengen (vérification du titre, de la durée de séjour autorisée, objet du séjour, moyens de subsistance suffisants et intention de retourner dans le pays d'origine). Ils représentent environ deux millions de personnes, soit 0,2 % du flux total de voyageurs.

La proposition, fondée sur les articles 74 et 77 TFUE, propose de passer d'une logique de contrôle centrée sur le pays d'origine à une logique centrée sur la personne. Il est proposé, grâce au programme d'enregistrement des voyageurs, de pouvoir procéder à des vérifications simplifiées aux frontières pour les ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet de contrôles de sûreté préalables, qui voyagent souvent et dont on estime qu'ils présentent peu de risques. Les demandes pourraient être présentées, à l'aide d'un formulaire harmonisé, auprès du consulat de tout État membre de l'espace Schengen ou à n'importe quel point de passage des frontières extérieures. Le demandeur devrait être âgé d'au moins douze ans (prise des empreintes). Il devrait produire la preuve de moyens de subsistance suffisants et de documents attestant de sa situation professionnelle ou familiale justifiant les voyages fréquents. Une attention particulière devra être portée, lors de l'examen de la demande, au risque d'immigration illégale ou au risque pour la sécurité des États membres, ainsi qu'à la volonté réelle du demandeur de quitter le territoire avant l'expiration de la durée de séjour autorisée. Le demandeur ne devra notamment pas avoir par le passé dépassé la durée de séjour autorisée sur le territoire des États membres.

Une décision de recevabilité serait prise dans un délai de 25 jours. En cas de refus, un droit de recours juridictionnel effectif devrait être prévu.

Le voyageur enregistré recevrait un jeton d'authentification, sous la forme d'une carte lisible à la machine contenant un identifiant unique (numéro de demande), qu'il passerait dans une barrière automatique à la frontière, à l'arrivée et au départ. La barrière lirait le jeton d'authentification et le document de voyage ainsi que les empreintes digitales du voyageur qui seraient comparées à celles stockées dans le registre central et dans d'autres bases de données, y compris le système d'information sur les visas (VIS) pour les titulaires de visa.

Le franchissement des frontières serait également facilité lors des vérifications manuelles, les gardes-frontières n'ayant plus à poser au voyageur enregistré les questions relatives à la destination du voyage et l'existence de moyens de subsistance suffisants.

En cas de perte ou de vol du jeton, il appartiendrait au voyageur de le déclarer et de demander un nouveau jeton.

L'instauration d'un système d'entrée/sortie (EES), contenant ou non des éléments biométriques, qui enregistrerait les entrées et sorties, aux frontières extérieures, des ressortissants de pays tiers effectuant de courts séjours, serait la

condition préalable à l'automatisation complète des vérifications aux frontières pour les voyageurs enregistrés. Un tel système permettrait de supprimer l'obligation d'apposer un cachet sur le document de voyage prévue par le code frontières Schengen car l'opération manuelle serait remplacée par un enregistrement et un calcul automatiques de la durée de séjour.

L'accès au programme d'enregistrement serait de cinq ans maximum (un an puis prorogation de deux ans puis nouvelle prorogation de deux ans).

Quatre empreintes digitales seraient stockées pour chaque personne. Le garde-frontière ne consulterait les données du registre central que pour une nouvelle demande, une prorogation ou une révocation d'adhésion au programme, en cas de perte ou vol ou de problème au franchissement des frontières. Sinon, le garde-frontière ne recevrait au passage de la personne qu'une réponse positive ou négative.

Un registre central européen stockerait l'identifiant unique (numéro de demande), les données biométriques et des données alphanumériques. Le jeton stockerait l'identifiant unique et les empreintes seraient vérifiées aux frontières. Les données alphanumériques et les données biométriques seraient stockées dans des sections distinctes du registre central. Le lien entre les données alphanumériques et les empreintes ne devrait être établi que par l'identifiant unique. L'agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle serait chargée du développement et de la gestion opérationnelle du registre central, de l'interface uniforme, des points d'entrée du réseau et de l'infrastructure de communication. Elle définirait les spécifications techniques du jeton, sous réserve d'un avis favorable de la Commission européenne. Chaque État membre serait responsable de son système national (développement et maintenance), de la gestion et des modalités d'accès des autorités compétentes, selon les règles fixées par le règlement. Chaque État veillerait à la licéité du traitement et à la sécurité des données et l'agence européenne veillerait à ce que le registre central soit géré conformément au règlement.

Les données traitées ne pourraient en aucun cas être communiquées à un pays tiers ou à des organisations internationales ni être mises à leur disposition.

Un droit à réparation en cas de dommage serait prévu à l'encontre des États membres. Les personnes concernées bénéficieraient d'un droit à l'information, d'un droit d'accès, de rectification et d'effacement des données. Un droit à un recours administratif et un droit à un recours juridictionnel devraient être assurés, en cas de refus d'accès, de rectification ou d'effacement. Les autorités de contrôle nationales de la protection des données s'assureraient de la licéité du traitement des données. Le contrôleur européen des données vérifierait les traitements par l'agence européenne des réseaux et effectuerait un audit tous les quatre ans. L'agence soumettrait tous les deux ans un rapport sur le fonctionnement du programme et sa sécurité. Trois ans après la mise en œuvre,

puis tous les quatre ans, la Commission européenne établirait un rapport d'évaluation globale.

Les données stockées dans le registre central ne devraient pas être conservées au-delà de cinq ans.

Les demandeurs acquitteraient des droits de 20 euros.

Chaque État membre évaluerait s'il convient de mettre en œuvre le contrôle automatisé pour ses points de passage frontaliers. Que ce soit ou non au moyen d'un système automatisé, la facilitation du passage des frontières extérieures par les voyageurs préenregistrés devrait être effective.

Le coût de la mesure est estimé à 590,3 millions d'euros pour la période 2014-2020, y compris les coûts pour les États membres et le système central mais non compris le coût des barrières de contrôle automatisé aux frontières.

Les autorités françaises soutiennent le principe de la proposition mais sont très réservées sur l'utilisation du jeton d'identification, qui leur apparaît, ainsi qu'à plus d'une dizaine d'autres États membres, être une solution complexe et coûteuse. Cet élément fera partie des choix qui seront tranchés à l'issue de l'étude complémentaire que doit mener la Commission européenne.

*

* *

Au cours de la réunion du 30 avril 2014, l'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.

« **M. Marc Laffineur.** Je souhaite féliciter les rapporteurs. Je voudrais rappeler que nous sommes très opposés à l'élargissement de Schengen et je ne comprendrais pas que le gouvernement français ne soit pas de cet avis. Il existe bien sûr la libre circulation des personnes à laquelle tous les défenseurs de l'Europe sont attachés. Mais un tel élargissement constituerait un signe très négatif donné à notre opinion publique. L'euroscépticisme grandit, notamment du fait d'une impression de laxisme des États membres. Tant que les questions posées par les populations Roms ne sont pas réglées, tant que nos concitoyens ont l'impression qu'elles ne sont pas réglées, nous devons être très fermes. L'Europe donne déjà beaucoup d'aides pour intégrer ces populations. Je note par ailleurs que la majorité est peu présente aujourd'hui.

La Présidente Danielle Auroi. Sur ce point, cher collègue, un certain nombre de nos collègues sont retenus en séance.

M. Marc Laffineur. L'opposition a ces mêmes contraintes et est intéressée par ce dossier.

M. Philippe Armand Martin. Je souhaiterais aborder des questions complémentaires sur ce paquet frontières intelligentes. Pourriez-vous nous indiquer le coût global de ce dispositif et si des aides sont prévues pour abonder les budgets nationaux ? Qui, de l'Union ou des États membres, sera chargé de la gestion des données traitées, combien de temps seront-elles conservées et tous les États membres y auront-ils accès ?

M. Jacques Myard. En matière de frontières, nous avons confondu la libre circulation des personnes avec l'absence de contrôles aux frontières. Le système retenu n'est pas à la hauteur des flux et des pressions migratoires. La Roumanie et la Bulgarie ne sont à mon avis pas capables, et pas plus que nous d'ailleurs, de surveiller les frontières terrestres et maritimes. Je note que le SIS, très lourd, ne fonctionne pas bien. Les États ont remis en place des échanges avec des officiers de liaison. Nous sommes au bout d'un système qu'il faut reprendre pour éviter le rejet auquel nous risquons de faire face. Dire non ne sera pas une réponse définitive mais permettra de remettre à plat les contrôles et de limiter les risques de rejets xénophobes.

La Présidente Danielle Auroi. Je souhaite revenir sur les propos de notre collègue Marc Laffineur. Il faut arrêter de prendre prétexte de la question des Roms pour s'opposer à l'élargissement de l'espace Schengen. Cela me pose problème car il s'agit d'une discrimination que nous faisons à l'encontre des Roms qui sont des citoyens européens. Les autres arguments peuvent être entendus mais celui-ci pose problème.

M. Marc Laffineur. C'est pour cela que leurs États doivent promouvoir leur intégration.

M. Jacques Myard. S'il existait en France un campement d'Allemands sans ressources au-delà de 90 jours, ils ne pourraient pas rester en France. On assiste à une sédentarisation des Roms au-delà de 90 jours, donc au-delà de la règle européenne, et dire cela ne relève pas de la discrimination. Il s'agit de reconnaître un problème de fonctionnement de l'Union.

La Présidente Danielle Auroi. Il faut dire que cette question ne relève pas de l'élargissement de l'espace Schengen.

M. Marc Laffineur. C'est bien ce que j'ai dit : la libre circulation est normale et n'a rien à voir avec l'élargissement de l'espace Schengen. Mais l'ouverture de l'espace Schengen serait bien un signe négatif vis-à-vis de nos populations. Par ailleurs, ces deux États doivent intégrer leurs populations et ils reçoivent beaucoup d'argent pour cela.

La Présidente Danielle Auroi. Je souhaiterais que l'on parle aussi des réfugiés syriens, que certains États reçoivent plus que d'autres, ainsi que du problème de la porosité des frontières, qui est aussi sensible entre la Turquie et la Grèce. S'agissant des frontières intelligentes, je note que l'enregistrement des empreintes digitales semble inutile et coûteux à plusieurs collègues de la

Commission LIBE du Parlement européen. Ils soulignent également que d'autres instruments existent, tels que le VIS, dont il faut démontrer qu'ils ne suffiraient pas.

M. Jérôme Lambert. Dès que l'on aborde la question de la libre circulation des personnes, de Schengen et de la Bulgarie et de la Roumanie, les débats risquent de déraiser. L'élargissement ou non de l'espace Schengen ne changera pas la libre circulation des personnes. Pour les frontières aéroportuaires, il permettrait seulement de faciliter concrètement les contrôles à l'arrivée en effectuant les contrôles à l'embarquement en Roumanie et en Bulgarie. Ces États disposent du même matériel que celui que nous avons en France. L'enjeu n'est tout de même pas si majeur d'accepter que les contrôles soient faits au départ des vols en provenance de Bulgarie et de Roumanie et non plus à l'arrivée des vols au sein de l'espace Schengen actuel. Il n'y a pas de raison de douter que les contrôles seront bien faits là-bas, avec les moyens dont nous disposons pour effectuer les vérifications appropriées.

S'agissant du paquet sur les frontières intelligentes, le budget prévu pour le système entrée/sortie fait bien débat avec une fourchette de coût très large comprise entre 500 millions d'euros et 1,1 milliard pour la période 2014-2020, à la charge des institutions européennes. Les États membres exposeront également certains coûts propres. Il est certain que cet outil offre un intérêt particulier par rapport aux autres dispositifs existants, on ne peut dire le contraire. Le délai de conservation des données sera de 6 mois ou de cinq ans en cas de dépassement de la durée de séjour autorisée.

En ce qui concerne la frontière gréco-turque, on a pu observer, suite au renforcement de la surveillance en Grèce, un report à la frontière bulgare. La Grèce fait partie de l'espace Schengen. En Bulgarie, le système de détection à la frontière est très impressionnant. Des caméras précises filment à plusieurs centaines de mètres. Les autorités bulgares interviennent après la détection des passages et elles ne sont pas seules sur place car elles sont accompagnées par les autorités européennes. Elles ont mis en place une politique de lutte contre la corruption. Franchement, que demander de plus ?

La Présidente Danielle Auroi. Les points de vue des deux rapporteurs sont différents sur certains points et seront ainsi publiés.

M. Jacques Myard. On observe bien ici la vraie difficulté de la surveillance d'une frontière terrestre ou maritime. C'est pourquoi, le jour où le débat se posera de nouveau, je prendrai sans doute une position favorable à l'élargissement pour les seules frontières aéroportuaires. »

* *

*

En conclusion, la Commission a approuvé ces trois propositions de règlement, sous réserve d'un ré-examen futur compte tenu des résultats de l'étude menée par la Commission européenne.