



N° 898

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 avril 2018.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>

*sur l'Espace Schengen et la maîtrise des frontières extérieures  
de l'Union européenne*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. LUDOVIC MENDES ET CHRISTOPHE NAEGELEN  
Députés

---

---

(1) La composition de la commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* Mme Sabine THILLAYE, *présidente* ; MM. Pieyre-Alexandre ANGLADE, Jean-Louis BOURLANGES, Bernard DEFLESSELLES, Mme Liliana TANGUY, *vice-présidents* ; Mme Sophie AUCONIE, M. André CHASSAIGNE, Mmes Marietta KARAMANLI, Danièle OBONO, *secrétaires* ; MM. Damien ABAD, Patrice ANATO, Mme Aude BONO-VANDORME, MM. Éric BOTHOREL, Vincent BRU, Mmes Fannette CHARVIER, Yolaine de COURSON, Typhanie DEGOIS, Marguerite DEPREZ-AUDEBERT, M. Benjamin DIRX, Mmes Coralie DUBOST, Françoise DUMAS, MM. Pierre-Henri DUMONT, Alexandre FRESCHI, Bruno FUCHS, Mmes Valérie GOMEZ-BASSAC, Carole GRANDJEAN, Christine HENNION, MM. Michel HERBILLON, Alexandre HOLROYD, Mme Caroline JANVIER, MM. Christophe JERRETIE, Jérôme LAMBERT, Mmes Constance Le GRIP, Nicole Le PEIH, Fanette CHARVIER, MM. Jean-Claude LECLABART, Ludovic MENDES, Thierry MICHELS, Christophe NAEGELEN, MM. Damien PICHEREAU, Jean-Pierre PONT, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Mme Maina SAGE, MM. Raphaël SCHELLENBERGER, Benoit SIMIAN, Éric STRAUMANN, Mmes Michèle TABAROT, Alice THOUROT.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE</b> .....	11
<b>L'ESPACE SCHENGEN A PRIVILÉGIÉ LA LIBRE CIRCULATION PAR RAPPORT AUX IMPÉRATIFS DE SÉCURITÉ</b> .....	11
<b>I. LA LENTE CONSTRUCTION D'UN ESPACE DE LIBRE CIRCULATION</b> .....	13
A. L'ACCORD DE SCHENGEN DE 1985.....	13
B. LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DE 1990 .....	13
C. LE CODE FRONTIÈRES SCHENGEN.....	14
D. L'INTÉGRATION DANS LE DROIT EUROPÉEN DE L'ACQUIS SCHENGEN.....	16
<b>II. LES MESURES DE PROTECTION DE L'ESPACE SCHENGEN SE SONT RÉVÉLÉES INADAPTÉES</b> .....	19
A. LA SUPPRESSION DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES, AVEC DES POSSIBILITÉS DE RÉTABLISSEMENT .....	19
1. Les dispositions du Code frontières Schengen .....	19
2. Les contrôles à la frontière en France.....	20
B. DES MESURES COMPENSATOIRES INSUFFISANTES POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ.....	25
1. Une politique commune des visas.....	25
2. L'harmonisation des modalités de surveillance des frontières extérieures.....	27
3. Les bases de données .....	31
a. Le système d'information Schengen (SIS).....	31
b. Le système d'information sur les visas (VIS).....	33
c. Eurodac .....	34
d. L'agence EU-LISA.....	35
4. La coopération policière .....	36

5. Les liens de l'Espace Schengen avec les États tiers .....	39
<b>C. LES FAILLES DE L'ESPACE SCHENGEN RÉVÉLÉES PAR LA CRISE MIGRATOIRE ET LES ATTAQUES TERRORISTES .....</b>	<b>40</b>
1. La crise de confiance entre les États membres pour la gestion des frontières extérieures .....	40
2. Les réactions désordonnées des États membres de repli sur les frontières nationales.....	43
<b>III. LES MESURES ADOPTÉES POUR RÉFORMER L'ESPACE SCHENGEN DEPUIS 2015 SONT INSUFFISANTES .....</b>	<b>51</b>
<b>A. LE RENFORCEMENT DE LA SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>51</b>
1. Les nouvelles missions attribuées à l'Agence Frontex .....	51
2. Les Centres d'enregistrement et zones d'urgence migratoire ( <i>hotspots</i> ).....	52
3. Des contrôles renforcés aux frontières extérieures en réponse aux menaces terroristes.....	53
<b>B. DES SYSTÈMES D'INFORMATION PLUS EFFICACES POUR MIEUX SÉCURISER L'ESPACE SCHENGEN .....</b>	<b>54</b>
1. Un système d'information Schengen (SIS) modernisé.....	54
2. L'adoption du Règlement européen relatif au système d'entrée/sortie (EES).....	56
<b>C. DE NOUVELLES MODALITÉS POUR LES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES.....</b>	<b>57</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE.....</b>	<b>61</b>
<b>COMMENT CONSOLIDER L'ESPACE SCHENGEN POUR PRÉSERVER LA LIBRE CIRCULATION ET RENFORCER LA SÉCURITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>61</b>
<b>I. FAIRE UN CHOIX POLITIQUE CLAIR : UNE EUROPE SOLIDAIRE POUR UNE EUROPE FORTE FACE AUX MENACES .....</b>	<b>61</b>
A. UNE PRISE DE CONSCIENCE DE LA NÉCESSITÉ D'UNE EUROPE PLUS INTÉGRÉE POUR ASSURER UNE MEILLEURE SÉCURITÉ.....	61
B. QUELLES FORMES DE SOLIDARITÉ ENTRE LES ÉTATS MEMBRES POUR ORGANISER LES FLUX MIGRATOIRES ? .....	62
<b>II. UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES .....</b>	<b>66</b>
A. LES NOUVELLES MISSIONS DE L'AGENCE FRONTEX SONT NOVATRICES.....	66
B. UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE DE LA GESTION DES FRONTIÈRES.....	70
C. LA CRÉATION D'UNE POLICE DES FRONTIÈRES EUROPÉENNE .....	74
<b>III. DE NOUVEAUX OUTILS POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ DES EUROPÉENS .....</b>	<b>77</b>
A. LE SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN.....	77

B. LES TEXTES RELATIFS AUX « FRONTIÈRES INTELLIGENTES ».....	82
C. L'INTEROPÉRABILITÉ DES FICHIERS.....	84
<b>IV. RENFORCER LA COOPÉRATION POLICIÈRE.....</b>	<b>90</b>
A. DE MULTIPLES OUTILS AU SERVICE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES.....	90
B. LE RENFORCEMENT DES MISSIONS D'EUROPOL.....	94
<b>V. LA DIMENSION EXTERNE DE LA SÉCURITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE.....</b>	<b>97</b>
A. LES PARTENARIATS AVEC LES PAYS TIERS.....	97
B. LA POLITIQUE DES VISAS.....	100
<b>CONTRIBUTION DE M. CHRISTOPHE NAEGELEN CO-RAPPORTEUR D'INFORMATION.....</b>	<b>105</b>
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>109</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS.....</b>	<b>125</b>



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Espace Schengen qui symbolise la libre circulation des personnes est une des réussites majeures de l'Union européenne. Pourtant, de nombreuses critiques virulentes se sont fait entendre soit pour « sortir de l'Espace Schengen », soit pour prôner son démantèlement.

Les citoyens européens sont en réalité très attachés à la libre circulation des personnes et le repli sur les frontières nationales n'est pas la solution. La force symbolique de la frontière nationale qui protège est incontestable mais les contrôles systématiques ne constituent pas un moyen de protection efficace contre une menace extérieure.

La construction de l'Espace Schengen représente un acquis incontestable mais il faut le transformer en profondeur pour qu'il s'adapte aux nouveaux défis auxquels est confrontée l'Union européenne.

De cinq États fondateurs, l'Espace Schengen compte dorénavant 26 pays. Initié dans le cadre de la coopération intergouvernementale, l'acquis Schengen a été intégré dans l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997. Désormais, des millions de personnes circulent chaque année dans l'Espace Schengen sans être contrôlées lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures des États membres.

Enfin, l'Espace Schengen, et ce n'est pas la moindre réussite, a permis une intégration sans précédent des économies européennes. Dans le cadre de ce rapport nous n'aborderons pas la question de la libre circulation des biens et marchandises, nous concentrant sur la question de la libre circulation des personnes.

Mais cette construction d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures présente de nombreuses caractéristiques qui en font un projet trop complexe et inachevé. La complexité tient essentiellement à l'existence d'un espace qui ne correspond pas à la carte de l'Union européenne.

Ainsi 22 États membres sur 28 font pleinement partie de l'Espace Schengen. Mais parmi eux, le Danemark applique l'acquis de Schengen mais en tant que droit international seulement et non comme droit de l'Union. En revanche, 6 États membres ne participent pas pleinement à la coopération Schengen mais pour des raisons et avec des statuts différents. Le Royaume-Uni et

l'Irlande disposent d'une clause dérogatoire, appelée « *opting out* », au titre de laquelle ils ne participent pas à tout l'acquis de Schengen et continuent d'exercer des contrôles à l'entrée sur leur territoire. À l'inverse, 4 États membres (Roumanie, Bulgarie, Chypre et Croatie) ont vocation à faire partie de l'Espace Schengen et appliquent tout ou partie de l'acquis de Schengen, mais doivent maintenir les contrôles aux frontières intérieures.

Enfin, l'Espace Schengen compte 4 États associés non membres de l'Union européenne (Islande, Norvège, Suisse et Liechtenstein) qui appliquent tout l'acquis de Schengen et n'exercent pas de contrôles aux frontières intérieures. Schengen est donc un espace territorialement spécifique et juridiquement complexe puisqu'à chaque situation correspond un régime juridique particulier.

Le caractère inachevé de la construction de l'Espace Schengen tient à la difficulté de dépasser le concept de souveraineté nationale. En effet, la résistance des États à se dessaisir de leurs droits souverains en matière de contrôle de la frontière et de sécurité intérieure a rendu difficile l'évolution de l'Espace Schengen et son adaptation face à de nouvelles menaces.

Ces réticences ont d'abord porté sur la question du contrôle des frontières extérieures. Le principe de libre circulation implique un report des contrôles aux frontières extérieures de l'espace. Or, dans le système Schengen, et en application du principe de souveraineté, la frontière extérieure est une frontière nationale dont le contrôle échoit aux autorités nationales. Ainsi, chaque État contrôle sa part de frontière extérieure dans l'intérêt des autres États.

Ce système repose sur l'hypothèse que tous les États appliquent les règles communes et exercent un contrôle identique à l'entrée de l'Espace Schengen. Si cette présomption était acceptable lorsque l'Espace Schengen ne concernait qu'un groupe réduit d'États, elle s'est érodée avec l'élargissement du nombre de pays partenaires. De plus, la difficulté du contrôle n'est pas identique que l'on soit en mer Égée avec une multitude d'îles ou à la frontière entre l'Estonie et la Russie, si bien que le principe d'une application uniforme des règles et des contrôles peine à s'appliquer.

Le poids de la souveraineté nationale a par ailleurs fortement entravé le volet sécuritaire de l'Espace Schengen et tout particulièrement la coopération policière entre les États membres. Cette réaction souverainiste s'explique aisément si l'on rappelle que l'article 4 du Traité sur l'Union européenne stipule que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité des États.

Depuis 2015, l'Espace Schengen a surtout failli par manque de sens de l'anticipation, alors qu'il avait déjà connu des crises comme en 2011 suite aux « printemps arabes », qui ont d'ailleurs conduit à une légère réforme de sa gouvernance.

C'est donc « à logique constante » et avec des instruments inadaptés que les États membres ont dû faire face à l'effondrement de régimes dictatoriaux, qui jouaient en quelque sorte le rôle de garde-frontières, et à la déstabilisation de régions entières jetant sur les routes de l'exil des millions de personnes fuyant la guerre et le terrorisme.

La crise des réfugiés a été le révélateur d'une lecture essentiellement nationale des questions migratoires et des réponses à y apporter. Alors que tout indiquait que des demandeurs d'asile et réfugiés arriveraient en nombre sur le territoire européen, en raison notamment du conflit syrien, les États membres ont refusé de prévoir et d'organiser leur arrivée.

En refusant de prendre en considération tous les signaux envoyés par Frontex et les agences des Nations-Unies (UNHCR et PAM), évacuant la question de la réinstallation des réfugiés syriens résidant en Turquie, au Liban ou en Jordanie, les États membres ont semblé impuissants à faire face à l'afflux de migrants qui a frappé l'Union européenne à partir du mois d'août 2015.

À défaut d'adopter une démarche collective de prévention et d'organisation des flux de réfugiés, les États membres n'ont eu d'autre option que de réagir. Or, dans un domaine où la souveraineté joue à plein, la réaction a pris la forme du « chacun pour soi » au détriment de la réponse européenne.

La remise en cause de l'Espace Schengen conduirait à la ruine du projet européen car il en est un des symboles, c'est-à-dire la construction d'un espace dans lequel la recherche de toujours plus de liberté tient une place centrale, les citoyens européens étant très attachés à cette mobilité intra-européenne et à cette fluidité des déplacements.

Économiquement, ensuite, Schengen a été un accélérateur déterminant de l'intégration économique européenne grâce à une meilleure circulation des biens et des personnes. Rétablir les contrôles aux frontières intérieures trop longuement risque d'avoir un effet de ralentissement économique durable.

Pour préserver l'Espace Schengen, le défi consiste à mettre en œuvre l'ensemble des mesures qui permettront de renforcer la frontière extérieure dans sa fonction, celle d'un filtre, et d'organiser une coopération policière efficace. Si ce mouvement doit assurer une amélioration de la confiance entre les acteurs étatiques et les citoyens vis-à-vis du projet commun, il nécessite aussi une volonté politique.

Il est capital de restaurer la confiance entre les États membres et de prendre conscience que nous serons plus forts ensemble et plus efficaces contre les nouvelles menaces qui fragilisent l'Union européenne. C'est par un mouvement volontaire de plus d'intégration européenne que nous parviendrons à instaurer une Europe qui protège tout en préservant les acquis de la libre circulation.

À ce titre, « *l'avenir de l'Espace Schengen ne se décide pas à Bruxelles mais dans chaque État membre* »<sup>(1)</sup> comme l'a écrit M. Yves Pascouau, Chercheur associé à l'Université de Nantes.

Promouvoir l'Espace Schengen et la libre circulation reste un combat politique car la force des populismes risque de remettre en cause ce symbole de la construction européenne. Au-delà des mesures techniques que les États membres adopteront pour conforter cet espace de libre circulation, nous devons remettre au cœur du débat politique la question de ce qui rassemble les Européens. Pourquoi nous sentons-nous appartenir à une même culture ? Pourquoi croyons-nous avoir une destinée commune qui dépasse les appartenances nationales, pour la construction d'un projet collectif et transnational ?

Le Président Emmanuel Macron, dans son discours de la Sorbonne en septembre 2017, a bien exprimé cette nécessité d'une souveraineté européenne à construire pour que chaque État membre puisse réellement défendre ses intérêts et ses citoyens : « *L'Europe seule peut, en un mot, assurer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire. Pourquoi ? Parce que ce qui constitue, ce qui forge notre identité profonde, cet équilibre de valeur, ce rapport à la liberté, aux Droits de l'Homme, à la justice, est inédit sur la Planète. Cet attachement à une économie de marché, mais à la justice sociale, l'est tout autant.* »

---

(1) Extrait de l'article de M. Yves Pascouau – Policy paper publié par la Fondation Robert Schuman – Question d'Europe n° 392, 17 mai 2016.

## PREMIÈRE PARTIE

### L'ESPACE SCHENGEN A PRIVILÉGIÉ LA LIBRE CIRCULATION PAR RAPPORT AUX IMPÉRATIFS DE SÉCURITÉ

Pour l'Espace Schengen, l'année 2015 devait marquer une étape symbolique, celle du 30<sup>ème</sup> anniversaire de sa création. C'est en effet le 14 juin 1985 que fut signé l'accord de Schengen. Tout semblait réuni pour fêter l'une des réalisations les plus importantes de la construction européenne, à savoir la consécration de la libre circulation des personnes et des biens.

Tout au contraire, 2015 fut une année de remise en cause du bien-fondé de l'Espace Schengen.

Les attentats terroristes perpétrés sur le sol européen dès le début 2015 et l'augmentation significative du nombre de demandeurs d'asile - Syriens, Erythréens, Afghans, Irakiens, etc. - à la fin de l'été ont eu pour effet de porter Schengen sur le banc des accusés.

L'Espace Schengen avait déjà été confronté à de sévères critiques comme en 2011 avec « les printemps arabes » qui avaient entraîné l'arrivée en Europe de nombreux réfugiés mais la crise de 2015 a eu une intensité inégalée. De plus, elle est intervenue à une période où de forts courants populistes et eurosceptiques fragilisaient déjà le projet européen.

Ainsi, 30 ans après son lancement et près de 20 ans après son ouverture effective, l'Espace Schengen a été violemment critiqué pour son impuissance à endiguer le phénomène migratoire et a été accusé de désarmer les citoyens européens de toute possibilité de se défendre contre de nouvelles menaces terroristes.

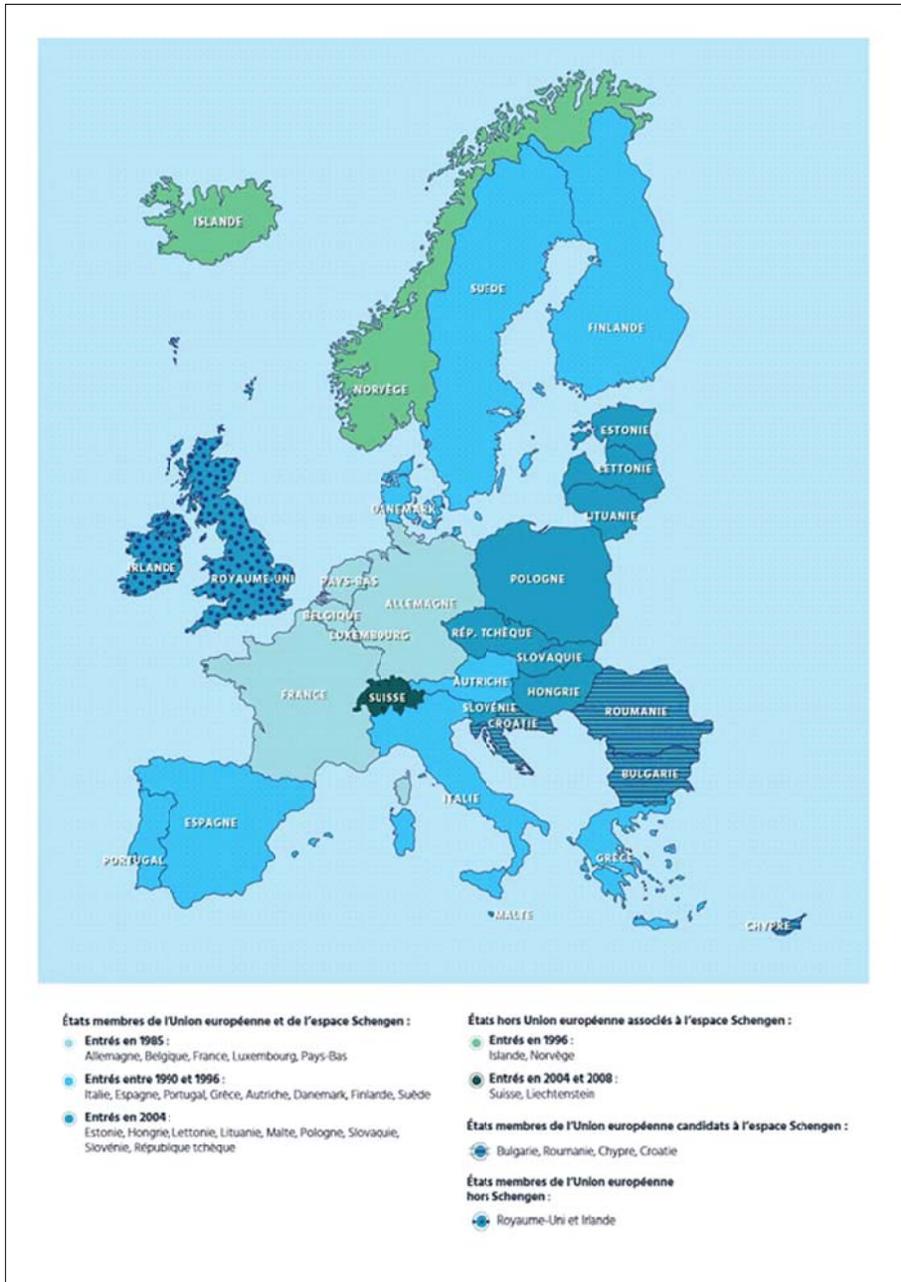
Face à la montée des dangers, les États membres ont d'abord réagi de manière désordonnée avec une forte tentation du repli sur la frontière nationale. <sup>(1)</sup>

---

(1) Le Sénat a publié le 4 avril 2017 les travaux de la Commission d'enquête : *Circuler en sécurité en Europe : Renforcer Schengen*, rapporteur M. François-Noël Buffet. Rapport n° 484 (2016-2017).

Les rapporteurs de l'Assemblée nationale se sont appuyés sur cette analyse très approfondie et ont cherché à compléter ce travail en s'attachant à décrire l'évolution des mesures adoptées au cours de l'année 2017.

### CARTE DE L'ESPACE SCHENGEN



Source : Commission d'enquête du Sénat – rapport n° 484 précité

## **I. LA LENTE CONSTRUCTION D'UN ESPACE DE LIBRE CIRCULATION**

La construction de l'Espace Schengen a été progressive. Engagée en 1985, elle n'a connu sa première véritable mise en œuvre, et réalisé son projet central, la suppression des contrôles aux frontières intérieures, que dix ans plus tard.

### **A. L'ACCORD DE SCHENGEN DE 1985**

L'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes a été signé, dans un cadre intergouvernemental, le 14 juin 1985, par cinq États membres : la France, l'Allemagne et les trois pays du Benelux, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg.

L'accord de Schengen comprend 33 articles répartis en mesures applicables à court terme et en mesures applicables à long terme.

Son préambule évoque l'objectif d'un « libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des États membres » et d'une « libre circulation des marchandises et des services » et se réfère aux « progrès déjà réalisés au sein des Communautés européennes en vue d'assurer la libre circulation des personnes, des marchandises et des services ». Il affiche « la volonté de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des ressortissants des États membres des Communautés européennes et d'y faciliter la circulation des marchandises et des services ».

À l'origine toutefois, cette libre circulation n'était qu'un principe juridique qui mettra du temps à se traduire concrètement pour les citoyens européens.

### **B. LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DE 1990**

Ce n'est que cinq ans plus tard, le 19 juin 1990, que les mêmes États signent la convention d'application de l'accord de Schengen qui a transformé la libre circulation de droit proclamée à Schengen en libre circulation de fait.

Cette convention de 142 articles est particulièrement importante car elle comporte des dispositions mettant concrètement en œuvre l'accord de Schengen de 1985, relatives à :

- la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (franchissement des frontières intérieures, franchissement des frontières extérieures, visas de courte durée et de longue durée, conditions de circulation des étrangers, titres de séjour et signalement aux fins de non-admission, mesures d'accompagnement, responsabilité pour le traitement des demandes d'asile) ;

- la police et la sécurité (coopération policière, entraide judiciaire en matière pénale, extradition, armes à feu et munitions) ;

- l'institution, l'exploitation et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS), ainsi que la protection des données à caractère personnel ;

- au transport et à la circulation des marchandises.

Les apports de cette convention sont nombreux. Ce texte a défini de manière précise les modalités de la levée des contrôles aux frontières intérieures, avec des contreparties appelées « mesures compensatoires ». Parmi ces dernières, figurent les procédures régissant la délivrance de visas uniformes, la lutte contre le trafic de drogues et la mise en place d'un système commun de partage de l'information : le système d'information Schengen, ou SIS, qui a permis la mutualisation des informations relatives aux personnes et aux objets recherchés et devant donc faire l'objet d'un contrôle. La convention soulignait la nécessité de mettre en place un contrôle efficace aux frontières extérieures. Elle a également promu l'application de sanctions contre les transporteurs et les personnes ayant soutenu l'immigration irrégulière. Elle a renforcé la coopération policière et douanière.

Un comité exécutif statuant à l'unanimité était chargé de veiller à l'application de la convention.

La convention d'application de l'accord de Schengen est entrée en vigueur près de cinq ans après sa signature, soit le 26 mars 1995, date de la levée effective des contrôles aux frontières intérieures. Il aura donc fallu près de dix ans entre la signature de l'accord de Schengen et l'entrée en vigueur de sa convention d'application pour aboutir.

### **C. LE CODE FRONTIÈRES SCHENGEN**

Le code frontières Schengen a été institué par un règlement du 15 mars 2006 (CFS).

Depuis lors, il a été modifié à plusieurs reprises - le texte est aujourd'hui codifié par un règlement du 9 mars 2016. Parmi les principales modifications signalons, en particulier :

- en 2013, afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles et tirer les conséquences de la réforme du mécanisme d'évaluation Schengen ;

- en 2016, pour modifier l'article 29 du code de manière à établir une procédure spécifique de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures « dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait

de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures ». En outre, la modification de l'article 8-2 du code frontières Schengen visant à mettre en place des contrôles systématiques aux frontières extérieures de tous les voyageurs, aussi bien en entrée que – désormais - en sortie de l'Espace Schengen, tant au regard des bases de documents volés ou perdus qu'au regard des bases de personnes recherchées, notamment la consultation du SIS est applicable depuis avril 2017.

Ce code, dès son article 1<sup>er</sup>, affirme la libre circulation comme un principe : « Le présent règlement prévoit l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union européenne ». Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> prévoit également que le code « établit les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne ».

#### QU'EST-CE QU'UNE FRONTIÈRE ?

L'article 2 du code frontières Schengen définit ce que sont les « frontières » :

- les frontières intérieures : les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres ; les aéroports des États membres pour les vols intérieurs ; les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières intérieures par transbordeur ;

- les frontières extérieures : les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures.

Par ailleurs, par « contrôle aux frontières », il convient d'entendre les activités effectuées aux frontières, conformément au présent règlement et aux fins de celui-ci, en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières.

Le contrôle aux frontières se distingue en effet des « vérifications aux frontières », définies comme les vérifications effectuées aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les personnes, y compris leurs moyens de transport et les objets en leur possession, peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres ou à le quitter, et de la « surveillance des frontières », définie comme la surveillance des frontières entre les points de passage frontaliers et la surveillance des points de passage frontaliers en dehors des heures d'ouverture fixées, en vue d'empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières.

*Source : Commission d'enquête du Sénat – rapport n° 484 précité*

## D. L'INTÉGRATION DANS LE DROIT EUROPÉEN DE L'ACQUIS SCHENGEN

À l'origine, la construction de l'Espace Schengen était de nature purement intergouvernementale.

Lors des négociations du traité de Maastricht, l'Allemagne, qui connaissait alors un afflux important de réfugiés en lien avec le conflit des Balkans, soutenue par la Belgique et les Pays-Bas, avait plaidé pour une communautarisation des politiques d'asile et d'immigration. La France et le Royaume-Uni étaient restés un certain temps opposés à cette orientation. Finalement, un compromis a été trouvé par l'instauration d'une compétence communautaire dans le domaine de la politique des visas et par la création d'un pilier intergouvernemental, à côté du pilier communautaire, traitant spécifiquement des questions d'asile et d'immigration. Néanmoins, le bilan de la coopération intergouvernementale sur le fondement du traité de Maastricht, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, est apparu moins bon que celui obtenu dans le cadre extracommunautaire du système Schengen.

La véritable communautarisation de Schengen a été réalisée par le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999. Ce traité a marqué la fin de la nature intergouvernementale de Schengen et a intégré son acquis dans l'Union en communautarisant une partie. Cet acquis comprend :

- les textes de l'accord de Schengen de 1985, de ses protocoles et des traités d'adhésion de ses États membres, ainsi que de sa convention d'application de 1990 ;

- et le droit dérivé afférent tel que défini par une décision du Conseil de 1999, en particulier les mesures de mise en œuvre prises en matière d'harmonisation des contrôles aux frontières extérieures et de renforcement de la coopération policière et judiciaire.

Cet acquis a été intégré dans le droit de l'Union conformément à une autre décision du Conseil du même jour, prise en vertu de l'article 2 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité. L'article 8 de ce protocole prévoyait que l'acquis devait être intégralement appliqué par tous les États candidats à l'adhésion, indépendamment des domaines restant directement liés à la participation effective à Schengen (contrôles aux frontières extérieures, politique commune en matière de visas et de retour, SIS, protection des données et coopération policière et judiciaire).

Ainsi, le traité d'Amsterdam, qui visait notamment à la réalisation progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, a fait entrer les questions relatives aux visas, à l'asile et à l'immigration dans le premier pilier communautaire, contribuant ainsi à une rationalisation et à une intégration de l'acquis de Schengen dans les traités.

Le rôle du comité exécutif a été transféré au Conseil, mais dans une formation spécifique, dite comité mixte, qui permet d'y faire participer les États associés.

Cette intégration a été confirmée dans le traité de Lisbonne, dont le titre V de la de la troisième partie porte sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice et dont le protocole n° 19, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est spécifiquement consacré à l'acquis de Schengen.

Les articles 67 et 77 du traité portent plus spécifiquement, pour le premier, sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice et, pour le second, sur la politique relative aux contrôles aux frontières. L'article 78 est relatif à la politique commune en matière d'asile et l'article 79 concerne la politique commune d'immigration.

## **LES ARTICLES 67 ET 77 DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **Article 67**

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.
2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.
3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.
4. L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile.

### **Article 77**

1. L'Union développe une politique visant :
  - a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;
  - b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;
  - c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur :

- a) la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée ;
- b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;
- c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;
- d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ;
- e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

3. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour faciliter l'exercice du droit, visé à l'article 20, paragraphe 2, point a), et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

4. Le présent article n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.

## **II. LES MESURES DE PROTECTION DE L'ESPACE SCHENGEN SE SONT RÉVÉLÉES INADAPTÉES**

Le fonctionnement de l'Espace Schengen repose sur deux principes fondamentaux : d'une part, la suppression des contrôles aux frontières intérieures, visant à rendre la libre circulation effective, mais qui n'exclut pas la possibilité de les réintroduire de façon temporaire dans certains cas déterminés, et, d'autre part, l'existence de mesures compensatoires, dont le but est de renforcer la sécurité des frontières extérieures.

### **A. LA SUPPRESSION DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES, AVEC DES POSSIBILITÉS DE RÉTABLISSEMENT**

#### **1. Les dispositions du Code frontières Schengen**

Conformément au code frontières Schengen, il n'y a pas, en principe, de contrôles aux frontières entre deux États membres de l'Espace Schengen.

Toutefois, en application de l'article 23 du code frontières Schengen, les forces de sécurité intérieure peuvent exercer des contrôles dans la zone frontalière et sur le territoire, notamment pour lutter contre la criminalité transfrontalière, à condition que de tels contrôles n'aient pas un effet équivalent à celui des vérifications frontalières.

Ces contrôles sont encadrés, en France, par l'article 78-2 du code de procédure pénale. Dans les cas prévus par le code frontières, des contrôles peuvent néanmoins être rétablis temporairement aux frontières intérieures. Ce rétablissement participe donc du fonctionnement de l'Espace Schengen et ne signifie pas une quelconque « suspension » de son fonctionnement. Pour autant, l'existence même de cet espace a conduit à réviser la conception et les méthodes des contrôles aux frontières.

Il faut bien sûr des contrôles aux points de passage frontaliers mais il ne faut pas les limiter qu'aux frontières, c'est pourquoi les agents de la PAF et de la police nationale organisent aussi des contrôles mobiles.

Ces contrôles sont alors réalisés dans les mêmes conditions que ceux conduits aux frontières extérieures, en application de l'article 32 du code frontières : les ressortissants de pays tiers même en provenance d'un État appartenant à l'Espace Schengen et qui seraient démunis des documents et des justificatifs de séjour exigés sont susceptibles de faire l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire national.

En application de l'article 39 du code frontières, chaque État doit notifier à la Commission la liste de ses services habilités à effectuer les contrôles aux frontières.

## **2. Les contrôles à la frontière en France**

La France opère une distinction entre contrôle et surveillance des frontières :

1°) le contrôle aux frontières est exercé par deux autorités appartenant à deux ministères distincts : dans la perspective de la mise en œuvre de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990, une complémentarité géographique et fonctionnelle avait en effet été organisée dès 1995 entre la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) du ministère de l'intérieur et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) du ministère de l'économie et des finances. Cette complémentarité entre les services de police et ceux des douanes pour le contrôle des frontières extérieures est organisée par une circulaire interministérielle du 6 novembre 1995, complétée par un protocole d'organisation de la complémentarité du 6 décembre 1999 dont la dernière version date du 9 décembre 2011 et qui rappelle que « *la DCPAF dispose d'une compétence générale en matière de circulation transfrontière des personnes* ».

Le contrôle des 118 points de passage frontaliers (PPF), définis par le code frontières Schengen comme « *tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures* », est placé sous la responsabilité partagée de ces deux administrations. La répartition des PPF obéit essentiellement à une analyse des risques de chaque PPF dans une logique de compétence. Ainsi la PAF a-t-elle vocation à se voir attribuer les PPF au « *trafic permanent significatif en provenance de pays sources d'immigration ou qui possèdent une importance justifiant une présence policière et douanière permanente* ».

### LES 118 POINTS DE PASSAGE FRONTALIERS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

La liste des points de passage frontaliers (PPF) doit être notifiée à la Commission par les États membres en application de l'article 39 du code frontières Schengen.

En France, cette liste est notifiée par la direction de l'immigration de la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur et publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

La France compte à présent **118 PPF**, dont :

- **44 à la DCPAF** : 22 aériens, 13 maritimes et 9 terrestres ;

- **74 à la DGDDI** : 51 aériens, 20 maritimes et 3 terrestres.

Un 119<sup>ème</sup> PPF devrait être notifié à la Commission, l'aérodrome de la Môle.

*Source : informations recueillies dans le rapport de la Commission d'enquête du Sénat – rapport n° 484 précité*

Concrètement, si la DCPAF est l'administration référente et pilote en la matière, elle coopère étroitement avec la DGDDI afin d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures.

Ainsi, sur le fondement du protocole de 2011, la DCPAF s'est engagée à mettre en œuvre un certain nombre de mesures destinées à faciliter l'exercice de cette mission par les services douaniers, en particulier : la désignation, pour chaque PPF tenu par les douanes, d'un service référent de la PAF, chargé d'apporter au service douanier une expertise technique sur les équipements et les installations de contrôle ainsi qu'une aide juridique et opérationnelle pour la conduite des procédures prévues par le code frontières Schengen ; des actions de formation à la détection de la fraude documentaire ou de l'usurpation d'identité par exemple ; la diffusion à tous les services en charge d'un PPF d'informations

telles que des fiches d'alerte et des analyses de risque ; la prise en charge systématique dans une zone d'attente de la PAF des étrangers dont l'entrée sur le territoire a été refusée dans un PPF tenu par les douanes et qui se sont vus notifier une décision de maintien en zone d'attente, dès lors qu'ils ne pouvaient pas repartir immédiatement vers leur pays d'origine ;

2°) **la surveillance des frontières entre les PPF** est assurée par les services de la direction générale de la police nationale (DGPN), de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), de la DGDDI et de la Marine nationale.

Les vérifications aux frontières portant sur les personnes sont effectuées conformément aux dispositions du code frontières Schengen.

**À la suite du rétablissement en France des contrôles aux frontières intérieures, le 13 novembre 2015, plusieurs points de passage autorisés (PPA), auxquels s'effectue le franchissement des frontières intérieures, par opposition aux PPF qui concernent le franchissement des frontières extérieures, ont été activés. 285 PPA ont ainsi été déclarés, soit : 154 tenus par la DCPAF (115 routiers, 16 ferroviaires, 22 aériens et 1 maritime) et 131 tenus par la DGDDI (71 terrestres et 60 aériens).**

*Quelles sont les informations sur les personnes qui sont contrôlées ?*

Les agents chargés des contrôles aux frontières sont aujourd'hui confrontés à des exigences contradictoires. Il s'agit de trouver un **équilibre entre sécurité et fluidité aux frontières**. Plus précisément, il s'agit de concilier les nouvelles dispositions de l'article 8.2 du code frontières Schengen qui étendent désormais l'obligation de contrôles systématiques à travers les bases de données pertinentes à l'ensemble des voyageurs, y compris les ressortissants de l'Union européenne et l'article 9 du CFS qui prévoit qu'en cas d'engorgement des frontières extérieures, les contrôles peuvent être allégés ?

Lors de notre entretien avec Mme Brigitte Lafourcade, directrice adjointe de la DCPAF avec M. Bernard Siffert, sous-directeur, il nous a été détaillé la procédure actuelle de contrôle aux frontières.

### **Comment se déroule un contrôle à la Frontière ?**

Les nouvelles dispositions de l'article 8 du Code Frontières Schengen (CFS), réglementant, à l'entrée et à la sortie, les modalités de contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'Espace Schengen, sont entrées en vigueur le 7 avril 2017.

Ces nouvelles dispositions ont systématisé la consultation des bases de données, nationales, européennes et internationales, à l'occasion du contrôle des deux catégories

existantes de personnes franchissant les frontières extérieures aériennes, terrestres et maritimes : les bénéficiaires du droit à la libre-circulation (BLC) et les ressortissants des pays-tiers (RPT).

Elles ont ainsi pour conséquence de rapprocher les modalités de contrôle des citoyens européens de celles des ressortissants des pays-tiers à l'exception des conditions d'entrée prévues à l'article 6 du CFS qui demeurent exigées uniquement pour les RPT.

Les citoyens européens faisaient jusqu'alors l'objet de vérifications minimales de leur identité et de la validité de leur document de voyage, ainsi que de vérifications non-systématiques dans les bases de données afin de s'assurer qu'elles ne constituaient pas une menace réelle, actuelle et grave pour la sécurité intérieure, l'ordre public, la santé publique ou les relations internationales des États membres.

Désormais, les modalités du contrôle à la frontière relatives à la personne (identité et présence dans des fichiers) et à son document de voyage (validité, authenticité y compris celle des données contenues sur la puce en cas de disponibilité des certificats, consultation des fichiers objets) sont les mêmes vis-à-vis des BLC et des RPT.

Le nouvel article 8 du CFS impose en effet pour tous les voyageurs se présentant à un point de passage frontalier (PPF) les vérifications suivantes, relatives soit à la personne, soit à son document de voyage.

#### Les vérifications relatives à la personne

Le garde-frontières devra tout d'abord procéder à la vérification de l'identité et de la nationalité de la personne.

En cas de doute sur l'identité du titulaire du document de voyage, le garde-frontières devra vérifier au moins l'un des deux identificateurs biométriques intégrés dans la puce du document de voyage.

Un contrôle systématique de la biométrie (empreinte digitale ou reconnaissance faciale) se fera automatiquement lors du passage à l'intérieur du SAS PARAFE. En aubette, la photo faciale figurant dans la puce s'affichera sur l'écran de contrôle et pourra être comparée à celle présente sur la page d'identité du document de voyage et au visage de la personne qui se présentera.

Il s'agit ensuite de réaliser des consultations dans les bases de données nationales, européennes et internationales, afin de déterminer si la personne n'est pas considérée comme une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des États membres. Les bases de données mentionnées dans le texte sont, de façon non exhaustive :

- le système d'information Schengen (SIS) et autres bases de données pertinentes de l'Union ;
- les bases de données nationales ;
- les bases de données Interpol.

Les gardes-frontières français consultent à travers l'application de contrôle frontière (CTF) les fichiers suivants : SIS, VIS, VISABIO, FPR, INTERPOL.

Le fichier EURODAC peut être consulté en zone d'attente dès lors qu'une demande d'asile à la frontière est déposée aux fins de vérifier si la procédure Dublin n'est pas applicable.

Les vérifications relatives au document de voyage présenté

Le garde-frontières doit également procéder à la vérification de l'authenticité et de la validité des documents de voyage, y compris par la consultation des bases de données pertinentes, et notamment :

- le SIS ;
- la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (SLTD) ;
- les bases de données nationales relatives aux documents de voyage volés, détournés, égarés et invalidés.

Les gardes-frontières français consultent à travers l'application de contrôle frontière (CTF) les fichiers suivants : SIS et SLTD.

Le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVES) peut être consulté en tant que de besoin en contrôle de seconde ligne.

En ce qui concerne les passeports et les documents de voyage comportant un support de stockage, il convient de vérifier l'authenticité des données contenues sur la puce (photo faciale et empreintes digitales). Il s'agit d'une vérification automatique de l'intégrité des données de la puce soit à l'entrée du SAS PARAFE, soit en aubette lors de l'apposition du document sur le lecteur automatisé.

En cas de doute sur l'authenticité du document de voyage, le garde-frontières devra vérifier au moins l'un des deux identificateurs biométriques intégrés dans la puce du document de voyage.

Comment est appliqué en France ce contrôle systématique ? Lorsqu'un voyageur présente un passeport, quelles sont les bases de données interrogées (Base personnes du SIS, VIS, Eurodac...) ?

Dans le cadre de sa mission de contrôle transfrontière, le garde-frontières dispose d'applications servant à sa prise de décision.

- a - Utilisation des fichiers en contrôle « simple » dit de première ligne :
- *Via* COVADIS (Contrôle et Vérification Automatique des Documents d'Identité Sécurisés)

L'ensemble des postes frontières de la PAF est équipé de lecteur optique de document de voyage qui permet, en quelques secondes, l'interrogation simultanée des bases nationales (notamment le fichier des personnes recherchées – FPR-), du Système d'Information Schengen - SIS - et de la base des documents de voyage volés ou perdus d'Interpol.

- Via le portail CHEOPS (Circulation Hiérarchisée des Enregistrements Opérationnels de la Police Sécurisés)

Le système CHEOPS permet l'accès, sous une même configuration, à différentes applications de la police. Concernant le contrôle transfrontière de première ligne, les principales applications utilisées sont regroupées sous l'onglet « immigration » qui comprend, parmi les plus importantes : les fichiers des visas et visas biométriques (VIS et VISABIO), le fichier National des étrangers (FNFNE), le fichier IFADO (*Intranet for False and Authentic Document Online*).

b - Utilisation des fichiers contrôle approfondi dit de « seconde ligne » :

- Une utilisation élargie de CHEOPS

Dans le cadre d'un contrôle approfondi de la personne, le garde-frontières a une utilisation plus globale des applications présentes sur CHEOPS. En sus de l'onglet « immigration », le policier utilise les applications lui permettant une identification de la personne telles le fichier des personnes recherchées (FPR), le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVES), le traitement d'antécédents judiciaires (TAJ).

- L'apport de VISABIO et SETRADER

Un développement récent (VISABIO : lecture par relevé décadactylaire de l'ensemble des informations liées à la délivrance du visa) et un développement en cours (SETRADER : échange de données relatives aux passagers de certains vols – cf. focus de la PAF) viennent compléter les outils mis à disposition de l'agent de seconde ligne afin de déterminer, en amont ou durant l'examen approfondi de la personne, la régularité de son voyage.

Source : DCPAF

## **B. DES MESURES COMPENSATOIRES INSUFFISANTES POUR GARANTIR LA SÉCURITÉ**

Dans l'économie générale du dispositif conçu à l'origine, la suppression des contrôles aux frontières intérieures à l'Espace Schengen devait être compensée par diverses mesures dites, précisément pour cette raison, « mesures compensatoires ».

Elles ont été mises en œuvre de façon progressive et n'ont donc été opérationnelles, généralement, qu'après la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

Il existe cinq types principaux de mesures compensatoires.

### **1. Une politique commune des visas**

Dès l'origine du processus, la politique commune en matière de visas a été conçue comme un corollaire de l'ouverture des frontières internes.

Comme l'a indiqué M. Jean de Croone, directeur adjoint de l'immigration, au ministère de l'intérieur, l'acquis de Schengen présente également des

prolongements en matière de visas à partir d'une base harmonisée qui permet de vérifier le droit des personnes se présentant à la frontière. Il était alors nécessaire d'harmoniser les conditions de délivrance des visas. En effet, les conditions d'entrée s'avèrent distinctes de celles du séjour, car la plupart des personnes bénéficiant d'un droit d'entrée ne vont pas s'établir dans l'Espace Schengen. Plus de 90 % des demandes visas au niveau européen sont de court séjour et n'ont pas vocation à donner lieu à une installation durable. En outre, le visa Schengen représente plus de 90 % des visas que nous délivre la France.

Le visa uniforme Schengen est un visa de court séjour, délivré par les États membres de l'Espace Schengen et valable pour l'ensemble du territoire Schengen. Il est délivré pour des séjours d'une durée maximale de 90 jours par période de 180 jours. Il autorise l'entrée dans l'Espace Schengen sous réserve que son titulaire remplisse les conditions d'entrée énoncées dans le code frontières Schengen.

La politique commune en matière de visas, engagée dès 1995, tend à harmoniser les politiques et pratiques nationales en la matière. Elle fait partie du champ de l'évaluation Schengen.

Un règlement fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis ou exemptés de l'obligation de visa de court séjour : l'annexe I liste les pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, alors que l'annexe II liste ceux dont les ressortissants en sont exemptés et bénéficient donc d'un régime dit de libéralisation des visas.

Pour les pays tiers soumis à l'obligation de visas de court séjour, l'Union européenne a adopté, le 13 juillet 2009, un code des visas, entré en vigueur en 2010.

Le code communautaire des visas fixe les procédures et conditions de délivrance de ces visas et garantit une application uniforme de la politique commune des visas. Les consulats des États membres et la Commission coopèrent et peuvent notamment procéder à l'établissement d'une liste harmonisée de documents justificatifs, à la définition de critères communs d'examen, à l'établissement de la liste des documents de voyage délivrés par le pays hôte, à l'échange de statistiques ou encore à l'échange d'informations sur l'analyse du risque d'immigration illégale. Le dépôt d'une demande de visa uniforme s'effectue sur un formulaire Schengen harmonisé et les frais de visa appliqués par les partenaires Schengen sont identiques.

En 2010, la Commission a établi un manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen, qui vient préciser les lignes de conduite à tenir par les services consulaires, mais qui ne crée toutefois pas d'obligations juridiquement contraignantes pour les États membres.

Selon une approche spécifique à chaque pays tiers, des accords relatifs à la facilitation de la délivrance des visas peuvent être conclus au cas par cas et prévoir

des formalités allégées et/ou des coûts réduits, voire l'exemption de visa pour certaines catégories de passeports, par exemple les passeports diplomatiques ou de service. Ces accords de facilitation s'accompagnent fréquemment d'accords de réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière.

Les exemptions de visa de court séjour Schengen sont de la compétence exclusive de l'Union européenne qui signe un accord en ce sens avec le pays tiers concerné. Les États membres conservent la possibilité de négocier à titre bilatéral des dispenses de visas de court séjour dans des domaines limités, par exemple pour les titulaires de passeports officiels, les équipages civils des navires et des avions, etc. Les visas de long séjour restent de la compétence nationale, conformément à l'article 18 de la convention d'application des accords de Schengen de 1990.

Ces exemptions de visa sont recensées dans le règlement n° 539/2001. Elles peuvent découler des négociations résultant des processus de libéralisation des visas, fondées sur un examen et le respect de critères dans les domaines de réformes telles que le renforcement de l'État de droit, la lutte contre le crime organisé, la corruption et l'immigration irrégulière, ainsi que l'amélioration des capacités administratives de gestion et de contrôle des frontières et la sécurisation des documents de voyages.

En 2017, l'Union européenne a délivré 16,1 millions de visas de court séjour Schengen (hors visa à territorialité limitée), dont 22,8 % l'ont été par la France, ce qui en fait le premier État membre pour la délivrance de visas Schengen (3,6 millions de visas délivrés), loin devant l'Allemagne (2,04 millions), l'Italie (1,85 million) et l'Espagne (1,62 million).

## **2. L'harmonisation des modalités de surveillance des frontières extérieures**

La suppression des contrôles aux frontières intérieures, inhérente au fonctionnement de l'Espace Schengen, devait aussi avoir pour contrepartie le renforcement des frontières extérieures et leur plus grande sécurité. L'objectif est d'aboutir à une gestion intégrée des frontières extérieures.

Cet objectif a été rappelé à plusieurs reprises, en particulier par le programme de La Haye (2004-2009), adopté au Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, sous Présidence française de l'Union européenne, et par le Programme de Stockholm (2010-2014), adopté par le Conseil européen du 11 décembre 2009.

Parmi les différentes mesures annoncées par ces programmes pluriannuels figurent la création puis le renforcement de l'Agence Frontex.

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, dite Frontex, a été instituée par un règlement en 2004.

Ce texte fixe pour objectif à l'agence « *d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne* ». S'il reconnaît que « *la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux États membres* », il indique que Frontex « *rend néanmoins plus facile et plus efficace l'application des dispositions communautaires existantes et futures en matière de gestion des frontières extérieures en assurant la coordination des actions des États membres lors de la mise en œuvre de ces dispositions, contribuant ainsi à l'efficacité, à la qualité et à l'uniformité du contrôle des personnes et de la surveillance des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne* ». Enfin, l'agence « *met à disposition de la Commission et des États membres l'assistance technique et les connaissances spécialisées nécessaires en matière de gestion des frontières extérieures et favorise la solidarité entre les États membres* ».

Le règlement de 2004 fixe à Frontex les principales tâches suivantes :

- coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures ;
- assister les États membres pour la formation des garde-frontières nationaux, y compris dans l'établissement de normes communes de formation ;
- effectuer des analyses de risques ;
- suivre l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures ;
- assister les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures ;
- fournir aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

Par ailleurs, Frontex peut elle-même, en accord avec les États membres concernés, prendre l'initiative d'opérations conjointes et de projets pilotes à mener en coopération avec les États membres.

Depuis sa création, avant le traité de Lisbonne donc, Frontex relève du premier pilier, dit pilier communautaire, et non du troisième pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Frontex, dont le siège est à Varsovie, est un organe indépendant de l'Union européenne, doté de la personnalité juridique et d'un budget autonome.

Ainsi, dès sa création, Frontex disposait d'un **mandat clairement circonscrit**. Elle doit se mettre d'accord avec l'État membre, dit État hôte, sur le déroulement d'une opération. Elle n'est qu'un élément du dispositif de gestion intégrée des frontières extérieures. Elle doit aider les autorités compétentes des États membres à travailler ensemble, favoriser l'apparition d'une culture professionnelle commune et promouvoir les bonnes pratiques. Néanmoins, elle ne disposait initialement que de ressources propres limitées et restait tributaire de celles des États.

Ce statut de l'Agence Frontex a changé profondément avec le nouveau Règlement de 2016 qui lui a attribué des pouvoirs propres et autonomes vis-à-vis des États membres (*cf. supra point 2. II.A*).

Parmi ses missions, Frontex doit fournir l'assistance nécessaire à l'élaboration et à la gestion d'un système européen de surveillance des frontières, Eurosur.

Juridiquement, Eurosur constitue un cadre commun pour l'échange d'informations et pour la coopération entre les États membres et Frontex pour améliorer la connaissance de la situation et accroître la capacité de réaction aux frontières extérieures des États membres de l'Union aux fins de détecter, prévenir et combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et de contribuer à assurer la protection de la vie des migrants et à leur sauver la vie.

## EUROSUR

Eurosur est un réseau d'échange d'informations sur la gestion des frontières, géré par Frontex depuis 2013 et dont le système central est basé au siège de l'agence, à Varsovie. Frontex met en place les infrastructures informatiques qui permettent de relier entre eux les points de coordination nationaux (la DCPAF en France). Ces derniers permettent d'établir une image précise de l'état des frontières de chacun des États membres, mais seuls ceux-ci décident des informations qu'ils partagent, y compris avec Frontex.

Ces informations ne comportent pas de données personnelles, mais, par exemple, des incidents aux frontières. Chaque centre dispose d'informations précises de la situation sur le terrain intégrant l'état de la menace globale (dont la criminalité transfrontalière et la menace migratoire) - en principe, les données relatives aux États tiers sont sensibles et ne sont donc pas communicables. Des zones rouges apparaissent : ce sont des zones qui bénéficient d'un soutien spécifique de Frontex qui peut aller jusqu'aux opérations RABIT (déploiement rapide, en cinq jours francs, de personnels de Frontex sur le terrain à la demande de l'État en difficulté, la Grèce ou l'Italie par exemple).

En plus des données fournies par les États membres, Frontex intègre des informations d'autres agences européennes et de partenaires commerciaux (des entreprises qui exploitent des images satellite ou des renseignements en *open source*).

L'ensemble de ces données constituent une image globale intégrée dans Eurosur.

Sur cette base, ce réseau de surveillance fournit treize niveaux de services :

1. les rapports d'incidents des États membres, diffusés aux autres États membres, qui comportent des informations sur les accidents de bateaux, sur la présence éventuelle d'armes ou le nombre de personnes impliquées, etc.

2. le suivi de la surveillance des mouvements de bateaux à partir des GPS des navires, en relation avec l'agence européenne de sécurité maritime

3. la surveillance des navires dits d'intérêt, par exemple, les bateaux fantômes qui sont sur le point d'être retirés du service. À ce titre, Frontex suit aujourd'hui les mouvements d'une quinzaine de bateaux sur les côtes turques et chypriotes

4. la capacité de détection des vaisseaux grâce à l'imagerie radar, aux images satellite ou aux données venant des vaisseaux eux-mêmes. Ces informations sont très utiles en vue des sauvetages en mer

5. le service météo : il est important pour les services qui assurent les sauvetages et pour analyser les liens entre les conditions météorologiques et les flux migratoires

6. des présentations interactives telles que des cartes ou des histogrammes qui sont importantes pour analyser les phénomènes migratoires. Elles permettent des extractions de données sur la situation de l'asile ou la pression subie par les États membres (c'est comme cela que l'on connaît précisément le nombre de migrants sur les côtes grecques par exemple)

7. un logiciel de simulation de trajets de bateaux (cap, vitesse, heure d'arrivée, etc.) pour observer et contrer les trafics transfrontaliers

8. l'accès à des images satellite haute résolution (jusqu'à 50 cm) qui permettent, par exemple, de repérer l'activité des passeurs sur les côtes libyennes (jusqu'au nombre de canots pneumatiques qui permettent d'évaluer le nombre de migrants embarqués)

9. la détection d'anomalies à travers l'analyse des comportements suspects des bateaux

10. l'accès à des outils de visualisation permettant notamment l'étude des mouvements sur les côtes

11. la surveillance des côtes grâce à l'analyse d'images de zones côtières spécifiques

12. le travail de surveillance pré-frontières pour avertir les États membres de l'imminence d'une arrivée de migrants sur une frontière terrestre, par le croisement de différentes données qui permettent d'établir un point de situation avant la frontière

13. l'historique des images satellite pour analyser les mouvements migratoires et la criminalité organisée

Source : Commission d'enquête du Sénat – rapport n° 484 précité

### 3. Les bases de données

Afin de faciliter les échanges d'informations sur certaines catégories de personnes et de biens, des bases de données ont été créées puis régulièrement améliorées.

Il existe principalement trois bases de données liées à l'Espace Schengen : le SIS, le VIS et Eurodac.

#### *a. Le système d'information Schengen (SIS)*

Le système d'information Schengen (SIS) a été institué dès 1990 par la convention d'application de l'accord de Schengen.

Il a été mis en œuvre en 1995 dans les États parties à l'accord de Schengen, en tant que principale mesure compensatoire liée à la suppression des contrôles aux frontières intérieures. Ses fonctionnalités permettent de stocker les signalements de personnes et d'objets recherchés en les rendant disponibles pour une consultation par les autorités compétentes, en particulier :

- les personnes recherchées pour arrestation en vue d'extradition et mandat d'arrêt européen ;
- les étrangers signalés aux fins de non-admission ;
- les personnes disparues ou à placer en sécurité ;
- les témoins, personnes citées à comparaître ou devant faire l'objet d'une notification de décisions judiciaires ;
- les personnes dites observées, c'est-à-dire faisant l'objet d'un contrôle discret ou d'un contrôle spécifique ;
- les données relatives aux objets recherchés aux fins de saisie ou de preuve dans une procédure pénale (véhicules à contrôler ou saisir, avions, bateaux, billets de banque et cartes de crédits, documents d'identité volés ou perdus, armes à feu).

Les informations obtenues sont assorties de conduites à tenir qui permettent aux services opérationnels de prendre une décision adaptée.

Différents services ont accès au SIS : les autorités de contrôle frontalier, les autorités douanières, les autorités judiciaires, d'enregistrement de visa et de véhicule, ainsi que les agences européennes Europol et Eurojust, uniquement pour les données liées à leurs missions.

Le SIS de deuxième génération, dit « SIS II », intégrant des fonctionnalités perfectionnées (possibilité d'introduire des données biométriques, nouveaux types de signalements, possibilité d'associer différents signalements), est entré en fonction le 9 avril 2013. Il tient aujourd'hui un rôle prépondérant dans le partage d'informations, comme l'a souligné M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur.

29 pays y ont aujourd'hui accès : les 26 États membres de l'Espace Schengen, ainsi que le Royaume-Uni, la Roumanie et la Bulgarie.

Ainsi, selon des informations transmises par la direction centrale de la police judiciaire, sur les 70 millions de signalements de personnes ou d'objets présents dans le SIS, la plupart des signalements concernent des documents. On compte à ce jour 830 000 personnes recherchées, pour la plupart pour refus d'entrée dans l'Espace Schengen. Les services français effectuent chaque année 550 millions de consultations dans le SIS (sur près de 3 milliards au niveau européen en 2015, soit 1 milliard de plus que l'année précédente, et près de 4 milliards en 2016), avec un total de 12 000 *hits* sur des signalements étrangers (7 500 *hits* étrangers sur des signalements français). En 2015, on a compté 156 000 *hits*, dont 116 000 sur des personnes et 40 000 sur des objets. Plus de 520 personnes ont été interpellées en Europe pour le compte de la France, et plus de 800 personnes interpellées en France pour le compte des autres États connectés.

L'échange d'informations à la suite de la découverte d'une personne ou d'un objet recherché (traitement des hits) est réalisé, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, entre les 29 États connectés par l'intermédiaire des bureaux SIRENE, dont chaque État membre de Schengen dispose et qui constitue le point de contact national unique chargé de la communication sur les signalements introduits dans le SIS en suivant des procédures strictement réglementées.

#### LE BUREAU SIRENE FRANÇAIS

En France, le bureau SIRENE est positionné à la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire, au sein de la plateforme SCCOPOL (section centrale de coopération opérationnelle de police), également chargée du bureau central national (BCN) Interpol France et de l'Unité nationale Europol (UNE).

Le bureau SIRENE compte 22 effectifs, policiers et gendarmes, dédiés aux échanges liés au SIS.

Ces agents sont chargés de traiter l'ensemble des échanges d'information relatifs à l'introduction de signalements dans le SIS et à une découverte d'une personne ou d'un objet signalé, en lien avec leurs homologues des autres États et les services nationaux concernés : bilatéral ou multilatéral des informations supplémentaires.

Pour la gestion des mandats d'arrêt européens, le bureau SIRENE est en liaison constante avec le bureau d'entraide pénale internationale (BEPI) du ministère de la justice qui dispose d'une représentation permanente au sein de ce service du ministère de l'Intérieur.

*Source : Commission d'enquête du Sénat – rapport n° 484 précité*

### ***b. Le système d'information sur les visas (VIS)***

Le système d'information sur les visas (VIS) a été créé en 2004. Sa mise en œuvre a été progressive puisqu'il a été étendu à tous les consulats des États membres entre octobre 2011 et février 2016. Il est actuellement utilisé par 26 pays, les 22 États membres de l'Espace Schengen et les 4 États associés.

Son utilisation est un facteur important d'harmonisation. Elle permet en effet de renforcer la coopération entre les services consulaires des États membres chargés des visas et de prévenir les demandes multiples de visas - le visa shopping -, de faciliter les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures et de contribuer à l'identification de toute personne qui ne remplit pas ou plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables dans un État membre.

Le VIS tend également à faciliter la lutte contre la fraude et les vérifications aux points de passage des frontières extérieures et sur le territoire des États membres et à faciliter l'application du règlement de Dublin. Il intègre les données alphanumériques sur le demandeur et les visas demandés, délivrés, refusés, annulés, retirés ou prorogés ; les photographies ; les empreintes digitales ; les liens avec les demandes de visas précédentes et avec les dossiers de demande des personnes qui voyagent ensemble. Ces données sont introduites dans une base de données centrale, permettant une traçabilité de toutes les demandes de visa dans l'Union européenne.

Le VIS est de plus en plus utilisé par les États membres afin de faciliter l'identification et la réadmission de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.

Il poursuit également un objectif de prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure de l'un des États membres et de lutte contre le terrorisme.

Les autorités habilitées à consulter la base de données VIS sont les autorités chargées des visas, des contrôles aux frontières extérieures et des territoires nationaux, mais aussi celles compétentes en matière d'asile. En outre, les autorités nationales de police et Europol peuvent aussi demander l'accès aux données enregistrées aux fins de prévention, de détection et d'investigation d'infractions terroristes et pénales.

Le VIS comporte aujourd'hui 36,8 millions de demandes de visa, ce qui correspond à autant de photographies numérisées et 31 millions d'empreintes digitales. On dénombre 600 000 à 1 million d'opérations par jour.

M. Jean de Croone, directeur-adjoint de l'immigration au ministère de l'Intérieur a présenté, au cours de son audition, la façon dont le VIS est utilisé en France. S'agissant du VIS, le volet national de ce fichier, - le NVIS est placé sous le contrôle de la CNIL. On dispose ainsi en France de deux bases de données : le NVIS, utilisé pour la délivrance de visas Schengen de court séjour, et le système VISABIO pour les visas français hors Schengen. Ces deux bases de données sont très importantes pour le contrôle aux frontières et sur le territoire car elles permettent d'identifier une personne à partir de ses empreintes digitales. En cas d'interpellation, il est possible de constater, à partir de la base VISABIO, que l'identité déclarée par la personne interpellée, si elle y figure, n'est pas celle sur le fondement de laquelle elle a demandé un visa et que, par exemple, sa date de naissance diffère, ce qui permet notamment de constater que cette personne n'est pas mineure.

Cependant, parmi les étrangers en situation irrégulière interpellés sur notre territoire, seule une minorité s'avère porteuse d'une demande de visa. La consultation du VIS est obligatoire lors du contrôle aux frontières, pour les étrangers soumis à l'obligation d'un visa pour entrer sur le territoire. Lorsqu'une interpellation se déroule sur le territoire, le service interpellateur peut, par le biais de l'interface CHEOPS (Circulation Hiérarchisée des Enregistrements Opérationnels de la Police Sécurisés)<sup>(1)</sup>, accéder aux informations contenues dans le VIS ou VISABIO.

### *c. Eurodac*

Le système Eurodac, en fonction depuis 2003, contribue à la mise en œuvre du règlement Dublin de désignation de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile en enregistrant les empreintes digitales des migrants en situation irrégulière et en vérifiant s'ils n'ont pas déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre - ou *asylum shopping*. Il est utilisé par 32 pays, les 28 États membres de l'Union européenne et les 4 États associés à l'Espace Schengen.

Sont enregistrées dans Eurodac les données anonymes des personnes de plus de 14 ans : empreintes digitales, pays de l'Union européenne d'origine, sexe de la personne, date et lieu de la demande d'asile ou de l'interception de la personne.

Les données sont conservées dix ans pour les demandeurs d'asile ou jusqu'à l'obtention de la citoyenneté d'un pays de l'Union européenne. Elles sont conservées deux ans à compter de la date à laquelle les empreintes ont été relevées

---

(1) Le système CHEOPS permet l'accès, sous une même configuration, à différentes applications de la police. Concernant le contrôle transfrontière de première ligne, les principales applications utilisées sont : les fichiers des visas et visas biométriques (VIS et VISABIO), le fichier National des étrangers (FNFNE), le fichier IFADO (Intranet for False and Authentic Documents Online).

pour les ressortissants appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure. Lorsque le ressortissant étranger a obtenu un titre de séjour, quitté le territoire de l'Union ou acquis la nationalité d'un pays de l'Union avant l'expiration des deux ans, ses données sont effacées. Pour les personnes présentes illégalement dans l'Union, les empreintes digitales ne sont pas sauvegardées, mais comparées aux demandes d'asiles présentes dans Eurodac.

Les services répressifs nationaux et Europol peuvent adresser des requêtes afin d'identifier un individu dans le cadre de la prévention, détection ou d'enquêtes portant sur des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, mais suivant des conditions très restrictives.

La DCPAF a expliqué aux rapporteurs que tous les migrants appréhendés voyaient leurs empreintes digitales relevées *via* la borne Eurodac qui n'autorise que la consultation, non l'enregistrement : les empreintes ne sont donc pas conservées. Les personnels PAF ne se voient opposer qu'environ 10 % de refus de prise d'empreintes. La prise d'empreintes dure environ trois minutes. La réponse intervient dans le quart d'heure. Le taux de réponses positives est en augmentation pour atteindre environ 40-45 % désormais. En cas de réponse positive, le pays d'enregistrement apparaît à l'écran. Il appartient à la préfecture de déterminer la suite à donner.

#### *d. L'agence EU-LISA*

Schengen et ses développements ont ainsi conduit l'Union européenne à mettre en place des systèmes d'information spécifiques aux politiques de coopération policière, de gestion des frontières, de migration et d'asile.

Afin d'assurer la gestion opérationnelle de ces trois systèmes d'information, SIS, VIS et Eurodac, l'Union européenne a institué une agence spécialisée, l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle, dite EU-LISA, créée en décembre 2012 sur la base d'un règlement de 2014. Son siège administratif se trouve à Tallin, en Estonie, mais Strasbourg en accueille le site technique principal, tandis qu'un site de secours se situe à Sankt-Johann-im-Pongau, en Autriche.

Son objectif est de garantir le bon fonctionnement technique 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 de ces systèmes. L'agence devrait se voir confier des missions de développement et de gestion opérationnelle d'autres systèmes d'information en discussion au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, dans le cadre de la mise en œuvre du paquet « frontières intelligentes ». La mission de l'agence EU-LISA consiste en un soutien technique à la mise en œuvre des politiques publiques Justice et affaires intérieures. La *DG Home* de la Commission en assure la tutelle et l'agence est en lien avec les autres agences relevant des politiques du domaine de la JAI (*cf supra point 2.III.B*)

#### 4. La coopération policière

La coopération policière repose pour l'essentiel :

- d'une part, on l'a vu ci-dessus, sur le développement à l'échelle européenne de systèmes d'information qui permettent l'échange rapide et sécurisé d'un grand nombre de données utiles aux forces de police ;
- d'autre part, sur un approfondissement de la coopération opérationnelle dans les zones frontalières.

Il convient également de souligner l'importance de la formation des agents qui permet de diffuser des bonnes pratiques et de mieux connaître les instruments européens.

S'agissant des zones frontalières, l'approfondissement de la coopération policière est rendu possible notamment par **les centres de coopération policière et douanière (CCPD)**, institués sur le fondement de l'article 39, paragraphes 4 et 5, de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990, qui ouvre la possibilité de régler par des arrangements ou des accords bilatéraux les modalités d'une coopération transfrontalière opérationnelle directe entre deux ou plusieurs parties à la convention dès lors qu'elles partagent une frontière commune.

À la suite de l'entrée en vigueur effective de cette convention, en mars 1995, la France a élaboré un modèle d'accord-type de coopération transfrontalière en matière policière et douanière afin de décliner les dispositions de la convention sur une base bilatérale et de fonder une coopération plus avancée avec ses principaux États partenaires que celle permise par le socle multilatéral.

Les CCPD permettent d'échanger des informations policières et douanières entre pays voisins. Ce sont des structures d'appui à la coopération transfrontalière, dédiées à l'échange de renseignements entre la France et ses six pays voisins.

Ils sont saisis principalement par des services frontaliers des forces de l'ordre ou de la douane, mais pas exclusivement, dans le cadre d'enquêtes dans les domaines de la lutte contre l'immigration irrégulière, contre la délinquance transfrontalière, les trafics illicites, les faux documents, ou en matière de prévention des menaces à l'ordre public (manifestations, secours à personne, etc.). *(Ils ont répondu à plus de 126 910 demandes des services opérationnels français et des partenaires étrangers au cours de l'année 2017, dont 40 % relevaient du domaine judiciaire et 20 % du domaine de la police des étrangers.)*

Les agents issus de la PAF, dans certains CCPD, facilitent les réadmissions auprès de l'État ou des États partenaires. C'est le cas notamment du CCPD de Vintimille qui assure sur le plan national, hors départements frontaliers, le traitement des réadmissions avec l'Italie, ceux de Genève avec la Suisse, ainsi que ceux d'Hendaye et du Perthus avec l'Espagne.

Les domaines d'action des CCPD ont aujourd'hui évolué, notamment concernant l'échange d'information en matière de criminalité organisée et depuis le début de l'année 2015, en matière de terrorisme, à la suite des différentes actions terroristes qui se sont déroulées sur le territoire national.

Leurs missions vont très certainement encore évoluer dans les prochaines années, sous l'effet de travaux menés dans le cadre de projets européens :

- qui les encouragent à l'utilisation de SIENA (messagerie d'échange d'information en matière de criminalité organisée pilotée par Europol) comme outil de communication et de gestion des requêtes ;
- qui soutiennent les relations de travail que FRONTEX développe également depuis 2 ans avec les 60 CCPD de l'Union européenne dans le cadre de ses missions de contrôle aux frontières extérieures. La France participe à ce projet qui permet aux garde-frontières des États membres déployés dans le cadre des opérations conjointes aux frontières extérieures, d'accéder aux bases de données des différents États membres via des CCPD dûment désignés. Cette possibilité est destinée à améliorer la qualité du contrôle des frontières.

### **Comment la France est-elle partie prenante dans ces centres ?**

La France a signé depuis presque 20 ans six accords bilatéraux de coopération (Italie et Allemagne en 1997, Suisse et Espagne en 1998, Belgique et Luxembourg en 2001), qui ont abouti à la création de 10 CCPD, dans lesquels travaillent 216 personnels français (et 258 étrangers), dont 117 policiers, 54 gendarmes et 45 douaniers. Les policiers sont issus de la Police judiciaire, de la sécurité publique et de la police aux frontières, pour pouvoir répondre à toute la variété de leurs missions.

Chacun de ces accords repose sur deux piliers : la création de CCPD, en charge de la facilitation de l'échange transfrontalier d'informations policières, et le développement de la coopération directe entre services opérationnels dans les zones frontalières, notamment en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

Il existe actuellement dix centres de coopération policière et douanière (CCPD), dont quatre sont situés sur le territoire national, Le Perthus (Pyrénées-Orientales), Melles-Pont-du-Roy (Haute-Garonne), Canfranc et Hendaye (Pyrénées-Atlantiques), et six à l'étranger : Tournai, Luxembourg (avec la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg), Kehl, Genève, Modane et Vintimille.

Leur domaine d'action est essentiellement centré sur la petite et moyenne délinquance.

Si ces dix CCPD ont été institués sur des bases juridiques distinctes, ils disposent néanmoins de missions globalement similaires, qui sont principalement de trois ordres :

- le recueil, l'analyse et la diffusion des informations pertinentes pour le bon fonctionnement de la coopération policière et douanière dans la zone frontalière et le traitement des demandes d'informations formulées par les services et unités de police et de douane de leur partie d'envoi ;
- l'appui à la coopération transfrontalière : dédiés à l'échange de renseignements, les CCPD ne disposent pas de pouvoirs opérationnels, mais facilitent la coopération transfrontalière directe des services territoriaux dans les domaines de la lutte contre l'immigration irrégulière, contre la délinquance transfrontalière, les trafics illicites, les faux documents, ou en matière de prévention des menaces à l'ordre public ;
- la contribution à la coordination de mesures opérationnelles ou d'intervention au profit des services nationaux et locaux de leurs parties, sur la base de plans communs préalablement définis ou sur une base *ad hoc* ;
- des missions subsidiaires de soutien à l'action des autorités centrales de leurs États, d'une part en matière d'observations transfrontalières et de poursuites transfrontalières, d'autre part, en matière d'éloignement et de réadmission de personnes.

Les échanges d'informations au titre de la coopération policière sont toutefois désormais fondés sur d'autres textes, en particulier depuis une décision-cadre de 2006, dite « initiative suédoise »<sup>(1)</sup>, qui s'est substituée à l'article 39 de la convention de 1990.

Par ailleurs, la coopération policière en Europe est facilitée par l'action d'Europol.

Europol, d'abord créée sur la base d'un accord en 1995 et opérationnelle depuis juillet 1999, est devenue une agence européenne financée sur le budget de l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Cette agence a pour mission de faciliter les échanges d'informations, *via* les unités nationales Europol (UNE) et leurs bureaux de liaison à La Haye, où se trouve son siège. L'ensemble des États membres disposent d'un point de contact centralisé (une UNE) qui constitue le seul organe de liaison entre Europol et les autorités nationales compétentes et qui est responsable de la gestion des échanges de renseignements avec Europol et les bureaux de liaison des autres États membres et États tiers. Chaque UNE détache des officiers de liaison au siège d'Europol.

---

(1) *Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres.*

L'agence apporte également un soutien opérationnel et technique aux services enquêteurs des États membres de l'Union européenne, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et grave, lorsqu'elle touche deux États membres au moins. Europol a vocation à devenir le canal privilégié d'échanges d'informations en Europe, en particulier quand les investigations nécessitent le recours à une analyse criminelle poussée.

Outre l'échange d'informations, Europol fournit des analyses criminelles opérationnelles, réalise des rapports stratégiques ou des expertises et assistances techniques aux enquêtes et opérations menées au sein de l'Union européenne. À cette fin, elle dispose notamment de plusieurs systèmes de transmission et de traitement informatisé des données personnelles, à savoir un système de messagerie opérationnelle sécurisé (SIENA), un système d'information (SIE) qui est un fichier d'échange de données permettant de procéder à des recoupements, un système d'analyse criminelle (EAS) regroupant des fichiers de travail et d'analyse dédiés à certains phénomènes criminels, ainsi qu'une fonction d'indexation des données.

En France, ces différents canaux de coopération policière sont gérés par la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) au sein de la direction centrale de la police judiciaire.

## **5. Les liens de l'Espace Schengen avec les États tiers**

La dimension extérieure est essentielle au bon fonctionnement de l'Espace Schengen. Aussi l'Union européenne a-t-elle cherché à établir des partenariats avec des pays tiers, axés en particulier sur la problématique du retour et de la réadmission.

Comme l'ont relevé les représentants de la Direction de l'immigration que les rapporteurs ont entendus, l'acquis de Schengen s'est développé sur la problématique du retour. En effet, la directive retour est de loin postérieure à l'Espace Schengen, mais une fois publiée, le lien entre ces deux problématiques a été clairement établi, et dans le texte de la directive, notamment dans ses considérants, il est clairement fait mention du chevauchement de ces deux blocs juridiques.

La politique de retour de l'Union européenne repose principalement sur une directive de 2008, dite directive « retour ». Ce texte organise aussi bien la fin du séjour irrégulier (décision d'éloignement, éloignement, départ volontaire) que le régime de rétention administrative et les garanties procédurales qui s'y attachent.

Quant à la question de la réadmission, elle est devenue une partie essentielle de la dimension extérieure des questions migratoires. L'Union européenne a entamé la négociation d'accords de réadmission avec les pays tiers depuis le début des années 2000, permettant la conclusion de dix-sept accords de

réadmission, afin de fixer les règles et faciliter le retour vers ces pays des personnes en situation irrégulière. L'amélioration de la coopération consulaire en matière de réadmission est conçue comme le pendant des accords de facilitation ou d'exemption de visas. Elle constitue l'un des critères retenus dans les processus de libéralisation des visas.

La coopération s'organise également avec les pays tiers afin de lutter contre les réseaux directement le long des routes migratoires. Plusieurs grands processus de dialogue ont été engagés par l'Union européenne ces deux dernières années, par exemple lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement Union européenne/Afrique qui s'est tenu à La Valette, à Malte, en novembre 2015.

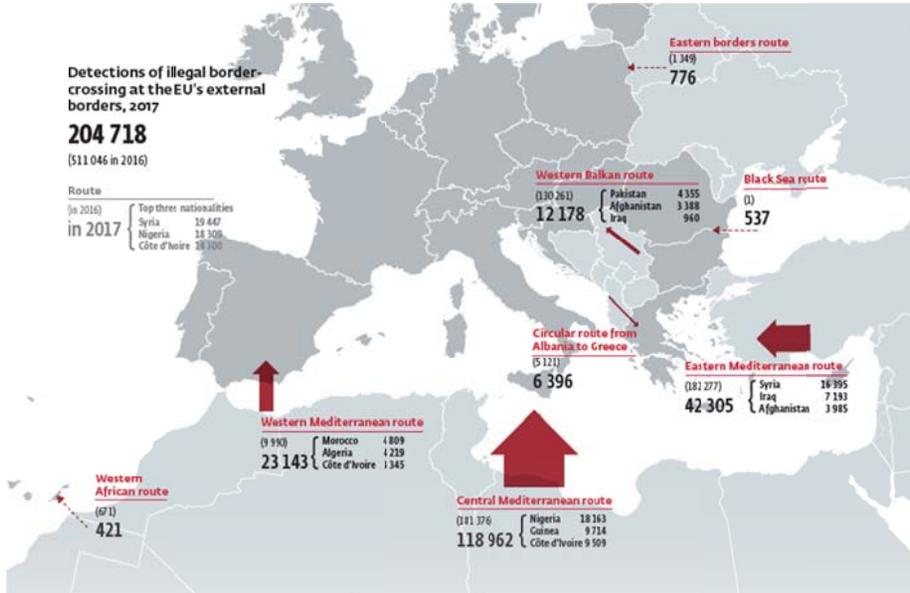
Chacun de ces cinq principaux types de mesures compensatoires a fait l'objet de réformes plus ou moins importantes dans le cadre des dispositions prises récemment pour améliorer le fonctionnement de l'Espace Schengen rendu nécessaire par la mise en évidence de failles dans le système initialement prévu.

## **C. LES FAILLES DE L'ESPACE SCHENGEN RÉVÉLÉES PAR LA CRISE MIGRATOIRE ET LES ATTAQUES TERRORISTES**

### **1. La crise de confiance entre les États membres pour la gestion des frontières extérieures**

La pression exercée par l'afflux massif de migrants en situation irrégulière et la multiplication des attaques terroristes dans divers États membres ont mis en évidence des lacunes dans l'architecture de Schengen nécessitant des mesures supplémentaires.

## NOMBRE DE FRANCHISSEMENTS IRRÉGULIERS DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2017



Source : Frontex

Le principe de libre circulation au sein de l'Espace Schengen a été mis en œuvre sans que toutes les conséquences en aient été tirées au plan de la gestion des frontières extérieures communes.

Comme l'a expliqué à nos rapporteurs Mme Brigitte Lafourcade, directrice-adjointe à la Direction centrale de la Police des frontières, la création de l'Espace Schengen reposait sur un postulat de confiance entre États participant à l'Espace Schengen. Chaque État membre acceptait de déléguer une partie sa souveraineté au pays de première entrée de l'étranger dans l'Espace Schengen, en lui confiant la responsabilité du contrôle à la frontière extérieure.

Tant que les menaces ont été relativement limitées pour la sécurité de l'Union européenne, la nécessité d'adopter des mesures pour compenser les inconvénients de la libre circulation en termes d'ordre public, a été sous-estimée.

Brusquement, les États membres ont pris conscience qu'ils devaient accepter une souveraineté partagée pour une protection efficace des frontières extérieures, ce que l'Espace Schengen prévoyait déjà depuis longtemps mais dont les États n'avaient pas voulu percevoir toutes les implications.

En théorie, cette responsabilité des frontières extérieures, se trouve donc partagée, tout État membre étant pays de première entrée dans la mesure où chacun dispose de gares ou d'aéroports internationaux qui constituent autant de portes d'entrée dans l'Espace Schengen. Dans les faits cependant, en raison de la

géographie de l'Espace Schengen, il n'incombe qu'à une partie seulement des États de garder, pour le compte de tous, les quelque 7 700 kilomètres de frontière terrestre et 42 600 kilomètres de côtes. La crise des réfugiés a rappelé de manière spectaculaire en 2015, la complexité objective du contrôle de ces frontières, en particulier des limites maritimes. Pour mémoire, la Grèce doit surveiller 16 000 km de côtes et comporte 4 000 îles qui sont autant de points d'entrée possibles pour des migrants.

Les moyens à déployer par les uns et par les autres ne sont en conséquence pas comparables. Or ce sont précisément l'Italie et surtout la Grèce qui ont eu à faire face, comme pays de première entrée, à cet afflux massif de migrants au moment où elles connaissaient par ailleurs de graves difficultés économiques.

De plus, une autre contrainte s'impose aux pays en première ligne des flux migratoires.

Pour le pays de première entrée, s'ajoute au contrôle de la frontière extérieure la responsabilité de l'examen de la demande d'asile, en vertu du règlement Dublin III.

Le fardeau pesant sur les pays comme la Grèce ou l'Italie, du fait de leur situation géographique, avait déjà été mis en lumière lors des printemps arabes en 2011. L'Union européenne n'a pas vraiment tiré les leçons de cette première crise migratoire.

Rappelons, ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne en décidant la suspension des réadmissions vers la Grèce en raison de défaillances systémiques du dispositif d'asile grec, avait pourtant déjà alerté sur les difficultés que connaissait ce pays pour l'accueil des demandeurs d'asile sur son sol.

L'asymétrie géographique, renforcée par les règles du droit d'asile européen, avait déjà été dénoncée, en 2011, par l'Italie qui refusait d'enregistrer les demandeurs d'asile, mettant en avant le fait que la majorité des ressortissants tunisiens ne souhaitaient pas demeurer en Italie mais déposer une demande d'asile dans un autre pays européen.

L'Espace Schengen aurait dû reposer sur deux piliers : la liberté à l'intérieur du « territoire Schengen » et des mesures de sécurité appliquées uniformément dans tout l'Espace. La construction d'espace de libre circulation devait être accompagnée de mesures dites « compensatoires » pour assurer la sécurité de cet espace. Or le volet « sécuritaire » de l'Espace Schengen ne s'est pas déployé de manière satisfaisante, la coopération policière entre les États, rencontrant des difficultés opérationnelles.

La Construction de l'Espace Schengen devait s'accompagner de la montée en puissance de différentes bases de données déjà évoquées, comme le SIS. Les attentats terroristes et la crise des réfugiés ont mis en lumière plusieurs carences les concernant.

En premier lieu, a été mise en exergue une contribution inégale en volume et en qualité aux bases des données selon les États membres.

La question de l'insuffisance de l'alimentation du SIS se pose de manière récurrente depuis les débuts de Schengen, certains États ne signalant pas certaines disparitions comme celles de billets de banque ou de moteurs de bateau. La France, par exemple, ne signale que peu de mandats d'arrêt européens. D'après les auditions menées par les rapporteurs, cette disparité entre les États membres résulte de cultures juridiques différentes au sein de l'Union européenne. Il s'agit d'un enjeu de gouvernance politique de l'Espace Schengen mais il y a aussi des obstacles légaux.

Ce sont par exemple des raisons juridiques qui expliquent que tous les services européens en charge de la lutte contre le terrorisme n'alimentent pas de manière systématique le SIS avec les fiches des individus suspectés d'activité terroriste. Certains de ces services ne relevant pas de l'autorité du ministère de l'intérieur ou de la justice de leur pays, ils n'ont pas compétence pour alimenter ou même consulter le SIS. Lorsque des procédures judiciaires sont en cours, il paraît préférable de ne pas renseigner de manière trop précise le SIS à propos des mis en cause pour éviter que d'autres États ne puissent interférer dans la procédure nationale.

Enfin, un problème d'interopérabilité entre les différentes bases de données européennes – SIS, VIS, Eurodac – a été identifié, compliquant leur consultation dans un contexte d'afflux massif de migrants (*voir supra le point 2-III-B*).

Ces dysfonctionnements ont montré que l'Espace Schengen présentait un caractère inachevé.

La Commission européenne et les États membres ne sont pas restés inactifs pour prendre des mesures d'urgence. La crise de 2015/2016 a produit une sorte d'électrochoc et des progrès considérables ont été faits dans un laps de temps très court alors que certains projets de réforme étaient en discussion depuis des années comme la réforme de l'Agence Frontex par exemple.

Il n'en demeure pas moins que les mesures prises ou en cours d'adoption pour réformer l'Espace Schengen sont encore trop timides.

## **2. Les réactions désordonnées des États membres de repli sur les frontières nationales**

Il est intéressant de rappeler quelques éléments de chronologie de la crise migratoire et des attentats terroristes ayant frappé plusieurs pays d'Europe durant les années 2015 et 2016 pour comprendre combien les États membres ont réagi de manière désordonnée et sans aucune concertation préalable avec les États voisins ou au niveau européen, alors même que l'Espace Schengen fonctionnait depuis vingt ans sur le principe d'une gestion commune d'un espace territorial sans frontières.

Au cours de l'année 2015, soumis à une pression migratoire de plus en plus forte, la Grèce et l'Italie ont été débordées et ont laissé entrer sur leur territoire des réfugiés et demandeurs d'asile sans les identifier ni les enregistrer, c'est-à-dire au détriment des règles du code frontières Schengen.

L'arrivée croissante de demandeurs d'asile en Europe a conduit l'Allemagne à revoir les perspectives pour l'année 2015 et à prendre deux mesures. Tout d'abord, l'Allemagne a garanti qu'elle appliquerait les règles en matière d'asile et qu'elle accueillerait les 800 000 demandeurs d'asile qui arriveraient sur son territoire. Ensuite, mais sans concertation préalable avec ses partenaires, elle a annoncé qu'elle ne renverrait plus les réfugiés syriens arrivés sur son territoire, après avoir été enregistrés dans un autre État membre, en appliquant la clause humanitaire inscrite dans le règlement dit de Dublin.

Cette annonce a eu pour effet de modifier les routes migratoires en direction de l'Allemagne. Par voie de conséquence, un nombre croissant de demandeurs d'asile ont emprunté la route des Balkans occidentaux, exerçant une forte pression sur plusieurs États et transformant les pays traversés en pays de transit. Certains États allant même jusqu'à organiser le transfert des demandeurs d'asile de leur territoire vers l'Allemagne. Dans ce contexte, les autorités hongroises ont débuté la construction d'une clôture à la frontière avec la Serbie pour stopper l'arrivée des réfugiés. Mais cet obstacle n'a eu pour effet que de dévier la route migratoire et de transférer la pression vers la Croatie.

Les flux de migrants devenant toujours plus nombreux durant l'été 2015, et les États européens se sentant dépassés par ces mouvements massifs, certains ont décidé de se replier sur leurs frontières nationales.

Faisant face à une arrivée continue de réfugiés syriens, l'Allemagne a décidé le 13 septembre 2015 de réintroduire temporairement les contrôles aux frontières avec l'Autriche. Ce dernier État a fait de même aux frontières avec l'Italie, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovaquie. Le lendemain, la Slovaquie et la Hongrie ont également rétabli des contrôles à leur frontière commune. En l'espace de quelques jours, plusieurs États ont réintroduit les contrôles aux frontières intérieures. Si ces mesures ont été prises en se référant à certains articles du code frontières Schengen, elles ont témoigné d'un contexte politique très tendu où la désorganisation, la méfiance et les oppositions sur la question de relocalisation des demandeurs d'asile ont conduit à opter pour le repli derrière la frontière nationale.

Après ces différentes décisions nationales unilatérales, les tensions sont restées vives. Ainsi, la Suède a annoncé mi-novembre le rétablissement des contrôles à ses frontières. L'Allemagne et l'Autriche les ont prolongés, tandis que la Norvège a pris la décision de les rétablir en raison de la pression migratoire.

La tension au sein de l'Union est encore montée avec les attentats de novembre 2015 à Paris.

Au lourd bilan de victimes s'est ajoutée une critique de plus en plus forte des insuffisances de Schengen. Ces critiques ont redoublé lorsque la presse a annoncé que le coordonnateur des attentats de Paris, venant de Syrie, était entré par la Grèce et aurait emprunté la route des Balkans en utilisant un faux passeport syrien et en infiltrant le flux des réfugiés. Les défaillances des contrôles à l'entrée dans l'Union européenne ont alors été pointées du doigt et la pérennité de Schengen mise en cause.

Il est regrettable que la Commission européenne soit intervenue très tardivement alors qu'elle aurait dû jouer un rôle proactif pour tenter de coordonner l'action des États membres.

Grâce à l'impulsion politique de M. Jean-Claude Juncker, le Conseil « Justice/Affaires intérieures » du 20 novembre 2015 a abouti à l'adoption de décisions pour sauver l'Espace Schengen.

Pour reprendre une expression imagée de M. Jean-Claude Juncker, Schengen est « partiellement comateux ». La situation imposait l'adoption de mesures fortes qui devaient sauvegarder Schengen en renforçant de manière significative son fonctionnement. Il soulignait que les États allaient devoir accepter désormais ce qu'ils avaient refusé hier, c'est-à-dire une intégration plus poussée de la coopération Schengen.

Un des premiers signes concrets de cette réaction des autorités européennes a été de légitimer *a posteriori* ces décisions unilatérales de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en faisant application, pour la première fois, de la procédure de l'article 29 du code frontières Schengen relatif à la procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'Espace Schengen.

À la suite d'une évaluation conduite en novembre 2015, la Commission a ainsi constaté de graves manquements dans la gestion des frontières extérieures par la Grèce. Partant de ce constat, le Conseil a recommandé à certains États, par une décision d'exécution en date du 12 mai 2016, de maintenir les contrôles aux frontières intérieures qu'ils avaient réintroduits en réponse à « *d'importants mouvements secondaires, constitutifs d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* ».

Cette recommandation a donc autorisé pour six mois, jusqu'au 12 novembre 2016 :

- l'Allemagne à maintenir des contrôles à sa frontière terrestre avec l'Autriche ;
- l'Autriche à les maintenir à sa frontière terrestre avec la Hongrie et la Slovaquie ;

- le Danemark, dans les ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers l'Allemagne et à sa frontière terrestre avec l'Allemagne ;
- la Norvège, dans les ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers le Danemark, l'Allemagne et la Suède ;
- la Suède, dans les ports situés dans les régions de police Sud et Ouest et au pont de l'Øresund qui la relie au Danemark.

Ces pays ont ensuite été autorisés à prolonger ces contrôles à trois reprises jusqu'au 11 novembre 2017.

Il convient de préciser que la France a choisi une base juridique différente pour rétablir des contrôles à ses frontières nationales.

Se fondant sur les articles 25 et 27 du code frontières Schengen autorisant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures « *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* », la France avait rétabli le contrôle à ses frontières à compter du 13 novembre 2015, pour une durée d'un mois, en prévision de la tenue sur son territoire de la conférence Paris Climat (COP 21). À la suite des attentats de Paris, le soir même, ces contrôles ont été renforcés et prolongés en un premier temps jusqu'au 26 mai 2016, puis, à plusieurs reprises, en raison d'une « menace terroriste permanente ».

L'appréciation de l'efficacité du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est une question complexe mais les rapporteurs tiennent à souligner la rupture représentée par les décisions des États membres au cours de l'automne 2015. La réintroduction des contrôles aux frontières nationales a été justifiée en raison des menaces à l'ordre public et à la sécurité.

Avant 2015, les menaces à l'ordre public justifiant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures étaient temporaires (compétitions sportives, manifestations politiques, réunions et visites de dirigeants) et n'avaient jamais entraîné de contrôles frontaliers supérieurs à 30 jours. Depuis 2015, ce sont la menace terroriste (pour ce qui concerne la France) et l'arrivée de réfugiés et demandeurs d'asile (principalement pour l'Allemagne et l'Autriche), qui ont motivé le rétablissement des contrôles, s'inscrivent dans un temps long et entraînent une mise en œuvre inédite des règles relatives aux contrôles frontaliers.

Ensuite, dans un contexte où la menace à l'ordre public perdure et où l'imaginaire de la frontière nationale agissant comme seul rempart contre les menaces extérieures pèse de tout son poids, le caractère temporaire des contrôles frontaliers va poser problème.

Les rapporteurs ont entendu des points de vue divergents sur l'efficacité de la réintroduction des contrôles aux frontières nationales.

M. Bastien Nivet, chercheur à l'IRIS et M. Pierre Berthelet, chercheur à l'Université Laval (Québec) ont souligné qu'il ne fallait pas considérer cette procédure comme très efficace au regard de son coût en termes d'effectifs. Ils ont insisté sur la différence à opérer entre protection des frontières et sécurisation des frontières car selon eux, il est plus efficace d'investir massivement dans des opérations de police et de renseignement ciblés, plutôt que de procéder à des contrôles systématiques aux postes frontières nationaux qui ne sont pas forcément utilisés par les individus qui cherchent à commettre des actes de délinquance ou de terrorisme.

De plus, si cette période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures devait se prolonger au cours de l'année 2018, il n'est pas certain que la régularité juridique de cette procédure serait confirmée, le code frontières Schengen ayant strictement encadré les possibilités de réintroduire ces contrôles aux frontières intérieures de l'Espace Schengen.

La DCPAF a un point de vue très différent et considère que ces contrôles ont montré leur efficacité mais elle reconnaît aussi que ce rétablissement des contrôles est difficile à assumer alors que les effectifs de cette direction n'ont pas connu de progression ces dernières années. La DCPAF a dû par exemple réduire la capacité de certains centres de rétention administrative voire fermer celui d'Hendaye pour être en mesure de déployer assez de personnel aux postes frontières.

Dans le document ci-joint, la DCPAF analyse l'intérêt de ce rétablissement mais surtout **insiste sur le fait que les autres types de contrôles « ciblés » doivent être complémentaires** des contrôles aux frontières intérieures, sans suffire à prévenir les menaces sécuritaires, contrairement à ce que soutient la Commission européenne.

#### **La position de la DCPAF sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures aux frontières (RCFI)**

Dans le dispositif mis en place sur instructions du ministre de l'Intérieur, par le DGPN et la DGGN, la DCPAF est l'acteur majeur de ce rétablissement, tant par ses moyens propres que par son rôle de coordination. Elle a pu mobiliser quotidiennement 4 500 à 5 000 policiers actifs et réservistes sur les 113 points de passage autorisés (PPA) routiers, 15 ferroviaires, 22 aériens et 1 maritime de sa compétence. Sur ce total, la DCPAF assure un contrôle fixe en H24 sur 48 PPA (10 routiers, 15 ferroviaires, 22 aériens et 1 maritime). La Sécurité Publique, les CRS et la Gendarmerie Nationale ont été également mobilisés afin de tenir les intervalles entre les PPA et d'assurer les contrôles en profondeur (bande frontalière des 20 km et au-delà). La DGDDI prend en charge les PPA qui lui ont été assignés.

Ce rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI) a démontré depuis le 13 novembre 2015, son efficacité.

En effet, la DCPAF a, depuis le 13 novembre 2015, à elle seule, procédé au contrôle de 170 047 835 personnes, interpellé 184 378 individus et non admis 140 295 étrangers aux frontières pour divers motifs. Par ailleurs, ces contrôles ont permis de détecter 21 874 fiches Sûreté de l'État inscrites au FPR, soit une moyenne supérieure à 10 000 par an.

Par ailleurs, en matière de prévention du terrorisme, les contrôles aux frontières intérieures se révèlent particulièrement pertinents. L'inscription d'individus liés à des organisations dans les systèmes nationaux (FPR) ou communautaires (SIS) n'est utile qu'en présence d'un dispositif de contrôle suffisamment maillé. À défaut, l'objectif de détection et de suivi des cibles des services de renseignement ne peut être atteint.

L'absence actuelle du PNR sur les liaisons aériennes intra Schengen constitue également un handicap certain dans ce domaine. Cette faille devrait cependant être en partie comblée en milieu d'année prochaine, les États membres ayant alors la possibilité d'étendre l'obligation de communication des données aux compagnies aériennes assurant ces liaisons.

La DGSJ confirme cette analyse, et indique qu'au regard de l'état de la menace et des importants revers subis par DAECH en zone syro-irakienne, il est justifié de préserver ces possibilités de contrôles. Sauf à démontrer le caractère parfaitement hermétique des frontières extérieures de l'UE, le contexte sécuritaire nécessite une attention particulière aux frontières intérieures. L'affaiblissement de l'organisation terroriste dans les zones de combat va conduire un certain nombre de djihadistes à regagner le territoire européen. Il ne faut pas anticiper la diminution du niveau de la menace. C'est au contraire dans cette période d'importante pression militaire sur zone que la vigilance mérite d'être maintenue à son niveau maximum.

Elles recouvrent toutes sortes de profils, mais la plupart d'entre elles concernent des individus fichés pour leurs relations avec les milieux islamistes radicaux.

À titre de comparaison, en 2014, dernière année où les contrôles avaient été opérés exclusivement aux frontières extérieures de l'Espace Schengen, 4 408 fiches S avaient été détectées, soit moitié moins, alors que les flux de passagers pouvaient être considérés comme similaires. La prise en charge des frontières intérieures apparaît donc comme un atout majeur dans la lutte contre les risques terroristes.

Ces fiches sont pour beaucoup découvertes sur les plateformes aéroportuaires, que ce soit à l'arrivée ou au départ de vols hors Schengen, mais également intra Schengen. Les frontières terrestres avec l'Italie et avec l'Espagne constituent également des lieux de détection majeurs, avec près de 40 % des hits enregistrés en 2017.

**Certes, la RCFI présente quelques faiblesses mises au jour par la Commission européenne.**

La Commission européenne a saisi la France en octobre dernier aux fins d'avoir des éléments de réponse suite à la notification de la prolongation de la RCFI au-delà de la période de 2 ans maximum prévue par le CFS.

Dans ce courrier, elle a rappelé l'engagement du 19 octobre du Conseil européen d'obtenir le « Retour à Schengen » dès que possible tout en intégrant pleinement les intérêts de sécurité proportionnés des États. Les États membres peuvent avoir des intérêts de sécurité justifiant les contrôles aux frontières intérieures mais les contrôles doivent être effectués de manière proportionnée et prendre en compte les effets induits sur les États membres voisins.

Elle a également rappelé les mesures alternatives devant être mises en œuvre par les États membres.

Les interrogations de la Commission ont porté sur les éléments suivants :

- la justification de la réalité de la menace terroriste et l'efficacité des contrôles aux frontières intérieures ;
- l'impact de ces mesures sur la libre circulation des personnes et des marchés ;
- les éléments démontrant que le contrôle aux frontières prévu ne serait en place que le temps nécessaire et ajusté à ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace identifiée ;
- les informations concernant les consultations avec les États membres voisins les plus touchés par les contrôles frontaliers annoncés et expliquant comment cette coopération se poursuivra dans les six mois afin de refléter l'évolution des besoins et de l'impact sur le terrain ;
- les éléments démontrant que l'intensification des contrôles de police dans les zones frontalières comme mesure alternative n'étaient pas suffisants pour répondre aux menaces identifiées.

**Néanmoins, les contrôles réalisés dans le cadre de la RCFI sont plus efficaces que les mesures alternatives qui peuvent être envisagées pour remplacer la RCFI.**

D'ailleurs, dans le droit fil de la recommandation de la Commission européenne, ces mesures sont déjà mises en œuvre, en complément de la RCFI. Elles pourront sans aucun doute s'intensifier.

Il s'agit des mesures suivantes :

➤ **La réalisation de contrôles d'identité ciblés** et non systématiques en zones frontalières. Ce sont les contrôles réalisés conformément aux articles 78-2 al 9 du code de procédure pénale ou de l'article L 611-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme a étendu les possibilités d'effectuer ces contrôles. Ainsi, l'article 78-2 du code de procédure pénale français permet-il désormais d'effectuer des contrôles « aux abords des gares » internationales, et non plus seulement dans les zones ouvertes au public à l'intérieur de celles-ci.

La durée pendant laquelle les forces de l'ordre peuvent effectuer des contrôles d'identité dans un même lieu à l'intérieur d'une bande de 20 kilomètres en deçà d'une frontière intérieure terrestre a été portée de 6 à 12 heures consécutives. De plus, la loi prévoit désormais la possibilité d'effectuer des contrôles d'identité dans un rayon maximal de dix kilomètres autour des points de passage frontaliers portuaires et aéroportuaires les plus sensibles, désignés par arrêté en raison de l'importance de leur fréquentation et de leur vulnérabilité.

➤ **Le renforcement de la coopération transfrontalière entre les services de sécurité :**

- par la conclusion d'accords avec nos pays voisins instaurant de nouvelles formes de coopération aux frontières terrestres ou sur le vecteur ferroviaire ;
- par la multiplication des patrouilles communes ;
- par l'utilisation des moyens techniques permettant la reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation (ex : utilisation renforcée du dispositif LAPI : lecture automatisée des plaques d'immatriculation).

La Commission évoque également :

➤ La réalisation d'analyses transfrontalières des risques. Les CCPD réalisent déjà des analyses régulières sur les flux migratoires transfrontaliers permettant d'adapter les contrôles par les services et les modes de coopération.

➤ Dans le but de s'assurer que les contrôles de police contrent efficacement les mouvements secondaires et non autorisés de personnes, les EM devraient appliquer l'article 6 (3) de la directive « retour » de 2008 et reprendre sans formalité les RPT qui ont transité sur leur territoire. Cette recommandation est intéressante mais la France est confrontée à de réelles difficultés dans la mise en œuvre des accords de réadmission, notamment avec l'Italie. Il est clair qu'un régime de non-admission est plus efficace.

Enfin, les moyens opérationnels ont également été renforcés, l'opération « Sentinelle », visant à assurer la protection par l'armée de points sensibles du territoire a été notamment maintenue.

Ces mesures nationales contribuent à prévenir les dangers pour la sécurité de nos concitoyens, depuis la fin de l'état d'urgence en novembre 2017, et s'inscrivent dans la mise en œuvre d'un dispositif pérenne. Toutefois, dans le respect des exigences résultant du code frontières Schengen et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, ces mesures ne peuvent pas produire un effet équivalent à une vérification à la frontière.

Dans un arrêt du 28 décembre 2017, le Conseil d'État affirme que la réintroduction par la France du contrôle à ses frontières intérieures peut être renouvelée tant que la menace terroriste persiste et qu'il s'agit de la seule mesure, même si elle doit être décidée en dernier recours, proportionnée à la gravité de la menace. Il ajoute que les autres mesures moins restrictives de la libre circulation des personnes ne sont pas de nature à prévenir le risque terroriste dans des conditions équivalentes.

Source : DCPAF

Comme nous le verrons dans la deuxième partie du rapport, les États membres ne subissant pas tous la même pression migratoire ni les mêmes menaces terroristes, **il n'existe pas aujourd'hui de consensus au sein des États membres pour savoir s'il y a lieu de modifier le code frontières Schengen pour permettre une procédure plus efficace de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.**

Pour réellement conforter l'Espace Schengen, les États membres devront prendre position sur des questions politiques très sensibles que sont notamment le transfert de souveraineté et leurs implications financières. En réalité, les États sont confrontés à leur propre faiblesse qui a consisté à imaginer que l'on pouvait construire un espace de liberté, de sécurité et de justice à bon compte sans devoir redéfinir les modes de partage de l'exercice de la souveraineté entre l'échelon national et l'échelon européen.

### **III. LES MESURES ADOPTÉES POUR RÉFORMER L'ESPACE SCHENGEN DEPUIS 2015 SONT INSUFFISANTES**

Comme le souligne la Commission européenne dans sa communication intitulée « Préserver et renforcer Schengen » du 27 septembre 2017, depuis sa création, l'Espace Schengen a été confronté à différents types de problèmes et de menaces. « *La force de Schengen tient également à sa capacité d'apprentissage et d'adaptation. Le code frontières Schengen a déjà été modifié à plusieurs reprises pour qu'il continue de répondre aux objectifs auxquels il est destiné.* »

Au cours de ces deux dernières années, de grands changements ont été opérés dans l'organisation de l'Espace Schengen et dans la gestion des frontières extérieures de l'Union européennes. Alors que certaines réformes étaient enlisées depuis de nombreuses années certains règlements européens ont été adoptés en un temps record comme si les États membres comme le Parlement européen avaient pris conscience de l'urgence de doter l'Union européenne de moyens opérationnels.

La règle de l'unanimité au Conseil européen a cependant conduit à ce que des réformes pourtant vitales pour la sécurité de l'Europe aient été adoptées dans une forme très édulcorée pour satisfaire certains États membres qui ne veulent rien céder de leur souveraineté nationale.

**Les rapporteurs considèrent que s'il faut saluer certaines avancées, certaines réformes devront être complétées pour réellement porter leurs fruits.**

#### **A. LE RENFORCEMENT DE LA SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE**

##### **1. Les nouvelles missions attribuées à l'Agence Frontex**

Le nouveau règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes<sup>(1)</sup> a renforcé les capacités sur le plan de la surveillance des flux migratoires à destination et à l'intérieur l'Union européenne, ainsi que sur le plan de l'analyse des risques. Le nouveau cadre juridique a apporté de nouvelles

---

(1) Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, JO L 251, du 16.09.2016.

ressources et de nouveaux outils qui permettent à la gestion des frontières extérieures de l'Union d'être plus résiliente face aux nouveaux défis. C'est notamment le cas avec les évaluations obligatoires de la vulnérabilité et leurs recommandations de suivi. Ces évaluations de la vulnérabilité fondées sur des preuves concrètes sont axées sur les résultats puisqu'elles peuvent aboutir à des recommandations opérationnelles adressées aux États membres concernés, définissant des mesures concrètes pour éliminer les vulnérabilités constatées au cours d'une période définie. Elles aident également les États membres et la Commission à mieux cibler les fonds de l'Union concernés, notamment le Fonds pour la sécurité intérieure, et toute autre demande de fonds d'urgence supplémentaires. La mise en œuvre intégrale de ces recommandations par les États membres concernés est par conséquent essentielle pour assurer le bon fonctionnement de l'Espace Schengen.

La création de la réserve de réaction rapide et du parc d'équipements de réaction rapide garantit la mise à disposition dans les 10 jours ouvrables de ressources humaines et d'équipements pour le soutien opérationnel, à la demande de tout État membre confronté à une situation aux frontières extérieures nécessitant des mesures urgentes. Le mandat renforcé de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes permet également d'intervenir dans les situations d'urgence, soit à la demande d'un État membre soit sur la base d'une décision du Conseil lorsqu'un État membre ne peut ou ne souhaite pas agir.

Le mandat de l'Agence a également été renforcé en matière de soutien à la coopération opérationnelle entre les États membres dans le domaine des retours, et de développement de cette coopération. Les trois nouvelles réserves de contrôleurs des retours forcés, d'escortes pour les retours forcés et de spécialistes des questions de retour sont opérationnelles et peuvent à présent être mobilisées sous la forme d'équipes d'intervention européennes pour les retours, qui offrent un soutien opérationnel destiné à renforcer les capacités des États membres.

En ce qui concerne le suivi de la situation et l'analyse des risques, l'Agence peut à présent préparer des analyses des risques couvrant les aspects pertinents pour la gestion européenne intégrée des frontières, y compris les risques qui peuvent compromettre le fonctionnement ou la sécurité de l'Espace Schengen de libre circulation ou ses frontières extérieures.

Tous ces nouveaux outils opérationnels permettent de mieux prévenir le risque d'arrivées massives de migrants en situation irrégulière, ainsi que les flux secondaires au sein de l'Espace Schengen, confirmant ainsi progressivement la nécessité d'éliminer de façon graduelle les contrôles temporaires aux frontières intérieures actuellement en place.

## **2. Les Centres d'enregistrement et zones d'urgence migratoire (*hotspots*)**

Dans le cadre des mesures immédiates destinées à aider les États membres en première ligne qui sont confrontés à des pressions migratoires

disproportionnées aux frontières extérieures de l'Union, la Commission européenne a mis au point l'approche des *hotspots*.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'Agence de coopération policière (Europol) et l'Agence de coopération judiciaire (Eurojust) collaborent sur le terrain avec les autorités de l'État membre en première ligne pour l'aider à remplir ses obligations au titre du droit de l'Union et lui permettre d'identifier rapidement les migrants en situation irrégulière, de les enregistrer et de prendre leurs empreintes digitales. L'approche des *hotspots* contribue également à la mise en œuvre des programmes temporaires de relocalisation. L'Italie et la Grèce sont les deux premiers États membres où cette approche est actuellement mise en œuvre. D'autres États membres peuvent également en bénéficier sur demande. Sur la base des enseignements tirés jusqu'à présent de la mise en œuvre de l'approche des *hotspots*, la Commission présentera plus tard cet automne des lignes directrices sur les préparatifs et la création des *hotspots* dans les États membres.

### **3. Des contrôles renforcés aux frontières extérieures en réponse aux menaces terroristes**

Pour renforcer les frontières extérieures à la suite d'une demande explicite du Conseil <sup>(1)</sup>, dans le but notamment de mieux identifier et d'appréhender les « combattants terroristes étrangers », la Commission a proposé une modification du code frontières Schengen instaurant des vérifications systématiques dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures pour toutes les personnes franchissant les frontières extérieures <sup>(2)</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle législation le 7 avril 2017, les mêmes règles de consultation des bases de données pertinentes s'appliquent à tous les voyageurs, y compris les citoyens de l'Union et les personnes jouissant du droit de libre circulation au titre de la législation de l'Union, sous réserve de certaines dérogations possibles dans des cas dûment justifiés.

La possibilité de déroger aux vérifications systématiques aux frontières terrestres et maritimes s'applique aux citoyens de l'Union lorsque ces vérifications systématiques ont un effet disproportionné sur la fluidité du trafic et à la suite d'une évaluation des risques permettant de garantir que la sécurité ne sera pas affectée par une consultation non systématique et ciblée des bases de données pertinentes. Dans les aéroports, cette dérogation est en principe possible pendant une période de six mois (jusqu'au 7 octobre 2017). Après cette date, la

---

(1) En particulier, la demande du Conseil du 20 novembre 2015 visant à modifier le code frontières Schengen à la suite des attaques terroristes perpétrées le 13 novembre 2015 à Paris.

(2) Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures.

Commission peut autoriser des dérogations d'une durée supplémentaire de 18 mois pour les aéroports confrontés à des problèmes d'infrastructures.

Les nouvelles règles renforcent l'utilisation de bases de données telles que le système d'information Schengen ou les bases de données d'Interpol, avec la consultation obligatoire de la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus.

En conséquence de l'introduction des vérifications systématiques, le nombre global de réponses positives obtenues dans le système d'information Schengen a, selon les informations fournies par les États membres, augmenté, et les voyages vers ou depuis les zones de conflit sont de toute évidence devenus plus difficiles.

Grâce à toutes ces actions et mesures prises aux frontières extérieures, l'Union est à présent mieux équipée pour prévenir et gérer les éventuelles situations de crise et pour ainsi garantir à ses citoyens un niveau de sécurité accru.

## **B. DES SYSTÈMES D'INFORMATION PLUS EFFICACES POUR MIEUX SÉCURISER L'ESPACE SCHENGEN**

### **1. Un système d'information Schengen (SIS) modernisé**

Le système d'information Schengen (SIS) est le plus vaste système d'échange d'informations sur lequel reposent le contrôle aux frontières extérieures et la coopération entre services répressifs dans l'Espace Schengen.

Suite à un audit dans différents États membres la Commission européenne a souligné les réussites de cette base de données tout en mettant en avant la nécessité de la moderniser.

Elle remarque également que « *la coopération policière transfrontière ne pourrait traiter un nombre aussi élevé de signalements sans cette base de données. Aucun autre système de coopération policière ne génère autant de résultats positifs ni n'est en mesure de traiter en temps réel un tel flux d'informations, et en conséquence, le nombre de réponses positives dans toutes les catégories de signalements augmente d'année en année* ».

Le rapport d'évaluation souligne toutefois la mauvaise qualité de certaines données enregistrées - données erronées ou incomplètes - ce qui entrave grandement l'utilisation du SIS et l'absence de mise en œuvre par certains États membres des nouvelles catégories de signalement (mandat d'arrêt européen) ou des nouvelles fonctionnalités (ajout de photographies et d'empreintes digitales) pourtant prévues par le SIS II.

Pour pallier ces lacunes, en décembre 2016, la Commission a présenté trois propositions pour renforcer davantage l'efficacité et l'efficience

opérationnelles du SIS et améliorer la sécurité globale en Europe. Les propositions apportent des améliorations techniques et opérationnelles au SIS pour assurer le partage continu et effectif d'informations entre les agents des services répressifs et les gardes-frontières en Europe. Les mesures se concentrent en particulier sur la mise à disposition de meilleurs outils pour lutter contre le terrorisme et sur l'amélioration de l'efficacité des retours des ressortissants des pays tiers qui n'ont pas le droit de séjourner dans l'Espace Schengen.

Une autre amélioration importante concerne le déploiement du système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) dans le SIS, qui permettra d'identifier de manière plus fiable les personnes entrant dans l'Espace Schengen. Le projet est actuellement en cours de réalisation (aucune modification législative n'est nécessaire pour sa mise en œuvre) et l'AFIS devrait démarrer en au printemps 2018.

Ces initiatives de la Commission européenne vont dans le bon sens mais les États membres n'ont pas toujours accueilli ces propositions avec beaucoup d'enthousiasme et surtout ces projets nécessitent des investissements informatiques très coûteux. La France par exemple a fait l'objet d'une évaluation Schengen en 2016 concernant le SIS et de graves lacunes ont été constatées du fait d'un manque d'investissement dans la modernisation des fonctionnalités du SIS, pour sa partie nationale.

Le 13 mars 2018 était publiée la décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements graves constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application par la France de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen.

Un certain nombre de fonctionnalités du SIS II (affichage et ajout de photographies, liens entre signalements, etc.) n'étaient pas encore mises en œuvre à la fin de l'année 2016, alors même qu'une proposition législative est en cours d'examen pour introduire de nouvelles alertes pour les étrangers irréguliers soumis à des décisions de retour ou encore permettre l'utilisation d'images faciales pour l'identification biométriques, en complément des empreintes digitales.

La France devra présenter un plan d'action concernant les manquements qui ont été estimés les plus graves par les instances européennes. Si les mesures correctives ne sont pas prises suffisamment rapidement, la France pourrait faire l'objet d'une procédure de manquement, qui pourrait se traduire par un prononcé d'une amende à payer.

Selon les informations communiquées par la DCPAF, la France a commencé à corriger les lacunes les plus graves mais la mise à niveau de la version nationale du SIS exigera de lourds investissements.

En France, la partie nationale du SIS II (N-SIS II) est alimentée par différents « systèmes sources » nationaux qui sont antérieurs au SIS II : pour les personnes, le FPR ; pour les véhicules volés et les objets signalés, le FOVeS. Le

N-SIS II est lui-même consulté par différentes applications ou fichiers nationaux, tandis que des bases de données nationales sur les visas ou les véhicules sont complétées par des données partielles du N-SIS II.

Cette architecture complexe est à l'origine de nombreuses anomalies (incidents d'exploitation, désalignement des bases, fonctionnalités indisponibles) qui ont d'ailleurs été relevées, par la Commission lors de l'évaluation Schengen de la France en 2016.

Selon les informations communiquées à vos rapporteurs par plusieurs personnes auditionnées, il faudrait que le SIS II ait la prééminence sur les systèmes d'information nationaux. Aujourd'hui, le système d'information Schengen est considéré comme une sorte d'extension du Fichier national des personnes recherchées, (FPR), alors qu'il faudrait faire du N-SIS II le fondement de l'organisation de notre système d'information national. C'est ainsi que la Norvège, par exemple, a choisi de mettre à bas tout son système d'information pour recréer une infrastructure conforme à ce que préconisait l'EU-LISA.

La France devrait prendre la décision de refondre intégralement son fichier national SIS II pour éviter les bugs informatiques liés à coexistence de deux systèmes d'information national et européen.

Les rapporteurs soutiennent sans hésitation les projets de modernisation des fonctionnalités du SIS II mais encore faut-il que les États membres fassent l'effort de moderniser leurs outils informatiques pour être en mesure de pouvoir intégrer dans des délais raisonnables les sauts technologiques nécessités par l'évolution des menaces.

## **2. L'adoption du Règlement européen relatif au système d'entrée/sortie (EES)**

D'autres propositions d'amélioration de la gestion de la sécurité et des frontières ont également été avancées par la Commission en 2016, notamment les propositions concernant la création de deux nouveaux systèmes informatiques à grande échelle, le système d'entrée/sortie et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)<sup>(1)</sup> Ces deux projets de Règlement constituent l'essentiel du paquet dit des « frontières intelligentes ».

Le système d'entrée/sortie vise à moderniser la gestion des frontières extérieures en améliorant la qualité et l'efficacité des contrôles, ainsi que la détection des faux documents et des fraudes à l'identité. Il s'appliquera à tous les ressortissants de pays tiers admis pour un court séjour dans l'Espace Schengen

---

(1) Règlement (UE) 2017/2226 du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) 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.

lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures de l'Europe. Il facilitera le franchissement des frontières pour les voyageurs de bonne foi, la détection des personnes dépassant la durée de séjour maximale autorisée et l'identification des personnes voyageant sans papiers dans l'Espace Schengen. L'objectif secondaire du système d'entrée/sortie consiste à renforcer la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité car il permet de suivre plus facilement les déplacements à l'entrée et à la sortie de l'Union Européenne. Ce Règlement concernant l'EES vient d'être adopté par les autorités européennes tandis que celui concernant ETIAS est toujours en cours de discussion.

Après le temps de l'adoption des textes, viendra celui de la préparation de la mise en œuvre de ces dispositifs très complexes au plan informatique. Le paquet frontières intelligentes ne devrait être mis en œuvre qu'à l'horizon 2023.

Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages exigera que les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa obtiennent une autorisation de voyager avant leur arrivée dans l'Espace Schengen. Il serait ainsi possible d'identifier les personnes susceptibles de présenter un risque d'immigration irrégulière ou pour la sécurité avant qu'elles n'arrivent à la frontière et d'accroître considérablement la sécurité aux frontières extérieures. Les voyageurs sauraient à l'avance et avec certitude s'ils peuvent entrer dans l'Espace Schengen, ce qui réduira considérablement le nombre de refus d'entrée.

La Commission envisage de présenter dès que possible une proposition pour renforcer davantage l'interopérabilité entre les systèmes susmentionnés, ainsi qu'avec Eurodac, le système d'information sur les visas, le système européen d'information sur les casiers judiciaires et les données Europol. **Cette proposition aura pour objectif de garantir que les utilisateurs finaux aient un accès rapide et fluide à toutes les informations nécessaires à l'exécution de leurs tâches**, avec une attention particulière pour l'accès des services répressifs aux systèmes d'information à finalité non répressive, ainsi que de fournir une solution permettant de détecter et de combattre les fraudes à l'identité.

Au point III de la deuxième partie nous analyserons comment ces initiatives pour améliorer la sécurité de l'Espace Schengen devraient être complétées pour être véritablement efficaces.

### **C. DE NOUVELLES MODALITÉS POUR LES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES**

Selon la Commission européenne, les règles régissant la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures se sont révélées suffisantes dans la grande majorité des cas. Toutefois, au cours des dernières années, des défis nouveaux et en évolution constante sont apparus, comme le montrent les attaques terroristes à répétition. La Commission est arrivée à la conclusion qu'il était nécessaire de moderniser ces règles, suite aux demandes insistantes de certains

États membres dont l'Allemagne, la Belgique et la France qui ont souligné que les menaces terroristes nécessitaient un maillage sécuritaire plus fin et une possibilité de prolonger les périodes de réintroduction des contrôles aux frontières nationales.

La Commission européenne reconnaît qu'il appartient aux États membres de choisir les mesures les plus appropriées pour faire face aux menaces recensées et protéger l'ordre public et la sécurité intérieure sur leur territoire. À cette fin, lorsque la menace persiste en dépit de tous les efforts, il est justifié d'adapter les durées maximales applicables, tout en prévoyant de meilleures garanties procédurales pour limiter les contrôles aux frontières intérieures au strict nécessaire, de façon à préserver l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

C'est pourquoi la Commission a présenté le 27 septembre 2017, une proposition<sup>(1)</sup> de révision des règles actuelles régissant le cadre général pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre des articles 25 et 27 du code frontières Schengen.

La proposition modifie les durées générales applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas d'événements prévisibles. Toutefois, étant donné que l'étendue et la durée de cette réintroduction temporaire ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour contrer la menace grave, la Commission supervise la longueur effective de ces contrôles et peut émettre un avis à cet égard. En cas d'inquiétude quant à la nécessité ou à la proportionnalité des contrôles aux frontières réintroduits, ou lorsque ceux-ci sont rétablis pendant plus de six mois, la Commission émettra toujours un avis.

Toute réintroduction ou toute prolongation des contrôles aux frontières sera subordonnée à la réalisation d'une évaluation approfondie des risques, qui contiendra également un compte rendu détaillé de la coordination qui aura eu lieu avec les États membres concernés. La Commission partagera l'évaluation des risques en tant que de besoin avec les agences disposant de l'expertise nécessaire pour évaluer les informations présentées par les États membres, à savoir l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et Europol.

La proposition introduit également la possibilité de prolonger le contrôle aux frontières à titre exceptionnel si la même menace persiste au-delà d'un an, mais uniquement si cette menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est suffisamment précise et si des mesures nationales exceptionnelles proportionnées ont été prises, telles que l'instauration d'un état d'urgence. Toute prolongation à ce titre est limitée à deux ans. Compte tenu de la nature exceptionnelle d'une prolongation de ce type, celle-ci exigerait un avis de la Commission suivi d'une recommandation du Conseil établissant, si nécessaire, les conditions de la coopération entre les États membres concernés, et qui constituerait une condition préalable à toute prolongation.

---

(1) Proposition de règlement COM(2017) 571.

La proposition renforce le principe selon lequel la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures doit intervenir en dernier recours. L'obligation de présenter une évaluation des risques démontrant que la réintroduction ou la prolongation envisagée des contrôles aux frontières intervient en dernier recours devrait inciter les États membres à explorer d'autres mesures, telles que le renforcement des mesures de police.

Dans l'attente de l'adoption des modifications ciblées du code frontières Schengen exposées ci-dessus, certains États Schengen dont la France, souhaitent maintenir leur dispositif de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures prévues par le code frontières Schengen.

Sur la base des règles existantes et eu égard à l'esprit des modifications proposées, la Commission estime que des orientations supplémentaires sont nécessaires pour garantir que, si un État membre invoque lesdites règles, il le fasse d'une manière permettant de mieux préserver l'intérêt commun. En particulier, l'État membre concerné devrait envisager prioritairement le recours à d'autres mesures et, lorsque la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures se révèle nécessaire conformément à l'article 26 du code frontières Schengen, prendre des mesures limitant autant que possible l'incidence sur la libre circulation et coopérer étroitement avec ses voisins. Par exemple, cette coopération devrait comporter un réexamen permanent des contrôles aux frontières et leur adaptation en fonction de l'évolution des besoins et de leur incidence sur le terrain.

Ce projet de Règlement a été assez mal accueilli par les États membres. Comme l'a expliqué M. Bernard Siffert de la DCPAF aux rapporteurs, un clivage est apparu entre les États membres qui souhaitent, pour des raisons sécuritaires, disposer d'une nouvelle procédure allégée de réintroduction des contrôles et pour des durées plus longues et ceux, comme l'Italie et la Grèce mais aussi les pays du groupe Visegrad, qui sont partisans du *statu quo*. Pour l'instant ce projet de Règlement paraît donc difficile à adopter mais des solutions pragmatiques devront être trouvées car les contrôles aux frontières intérieures ne pourront être prolongés au-delà de 2018, sans risque de contentieux devant la Cour de justice.



## DEUXIÈME PARTIE

### COMMENT CONSOLIDER L'ESPACE SCHENGEN POUR PRÉSERVER LA LIBRE CIRCULATION ET RENFORCER LA SÉCURITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

#### I. FAIRE UN CHOIX POLITIQUE CLAIR : UNE EUROPE SOLIDAIRE POUR UNE EUROPE FORTE FACE AUX MENACES

##### A. UNE PRISE DE CONSCIENCE DE LA NÉCESSITÉ D'UNE EUROPE PLUS INTÉGRÉE POUR ASSURER UNE MEILLEURE SÉCURITÉ

Au cours des auditions menées par les rapporteurs il est apparu clairement que la crise migratoire et les attaques terroristes ont été de puissants catalyseurs de changement. Après des réactions désordonnées et unilatérales, les États membres ont pris conscience de la nécessité de renforcer la stratégie de sécurité de l'Union européenne pour préserver l'acquis de l'Espace Schengen.

M. Yves Pascouau, Chercheur associé à l'Université de Nantes, a par exemple souligné que des réformes qui avaient été longtemps différées avaient pu être adoptées très rapidement comme le Règlement européen qui a étendu les missions de l'Agence Frontex et a instauré une gestion intégrée des frontières extérieures. Cette coresponsabilité dans la gestion des frontières entre les États membres et Frontex n'a pas été simple à adopter mais elle représente un progrès décisif car les dispositions du nouveau règlement permettront une solidarité effective en cas de nouvelle crise migratoire et une mutualisation des moyens techniques et humains pour surveiller les frontières extérieures de l'Union européenne.

Mme Christine Roger, directrice générale chargée des affaires intérieures au Conseil de l'Union européenne a quant à elle insisté sur un profond bouleversement des pratiques des États membres suite à la crise migratoire. Elle a souligné que dans les faits, il existe déjà un partage de souveraineté entre les États membres et les Agences de l'Union européenne, notamment dans les hotspots où travaillent dans une étroite coopération des agents du Bureau Européen d'Appui pour l'Asile, les officiers d'Europol, des agents Frontex, et des garde-frontières ou des douaniers mis à disposition par différents États membres. Formellement, tous ces professionnels doivent en référer à l'État d'accueil où est situé le *hotspot* pour recourir par exemple à certains moyens de contrainte mais pratiquement cette dépendance hiérarchique avait une faible incidence, l'essentiel étant de parvenir dans des délais assez courts à pouvoir enregistrer et à orienter tous les migrants qui arrivaient après des traversées maritimes très éprouvantes.

L'organisation progressive de l'accueil des migrants dans les *hotspots* a aussi permis de se rendre compte à quel point il est important d'améliorer l'accès aux bases de données de sécurité pour être en mesure de vérifier si certains migrants qui arrivaient dans ces *hotspots* n'avaient pas fait l'objet d'un signalement pour un délit ou une fraude documentaire. Les difficultés d'interrogation des fichiers de sécurité (absence d'interconnexion des fichiers, obligation pour les gardes-frontières mis à disposition de passer par leur collègue de l'État hôte pour interroger certains fichiers de sécurité) ont mis en évidence la nécessité de lancer une réforme de grande ampleur pour parvenir à l'horizon 2021 à une réelle interopérabilité des bases de données de sécurité.

La prise de conscience de la nécessité de plus d'intégration européenne pour être en mesure d'être plus résilient face aux menaces, n'a pas pour autant fait disparaître la profonde crise de confiance de certains États membres dans la capacité de l'union européenne à organiser et à réguler les flux migratoires.

Après avoir fait face aux situations d'urgence, les États membres se trouvent aujourd'hui confrontés à des choix de plus long terme.

Comme l'a répété à plusieurs reprises le Commissaire Dimitri Avramopoulos lors d'interventions publiques, l'Union européenne doit revoir sa stratégie migratoire car elle sera confrontée sur le long terme à d'importants flux migratoires associant de fortes demandes d'asile mais aussi des arrivées de migrants économiques. Les États membres ne pourront pas éluder un débat politique sur le fait de savoir si l'Union européenne doit avoir une politique d'immigration commune et comment devra se traduire la solidarité entre les États membres.

## **B. QUELLES FORMES DE SOLIDARITÉ ENTRE LES ÉTATS MEMBRES POUR ORGANISER LES FLUX MIGRATOIRES ?**

M. Pierre Berthelet, Docteur en droit et chercheur postdoctoral à l'Université Laval (Québec), a eu une analyse moins optimiste des effets de la crise migratoire et des attentats sur l'évolution de l'attitude des États membres vis-à-vis d'une renonciation volontaire à certaines formes de souveraineté nationale.

Au cours de son audition, il a expliqué l'ambiguïté de la notion de solidarité entre les États membres qui est pourtant très présente dans les textes fondateurs de l'Union européenne.

La solidarité est un principe largement évoqué en droit européen, particulièrement en droit primaire. Les multiples mentions dans le traité de Lisbonne illustrent son ascension normative. En tant que principe général, elle est énoncée à l'art. 3 paragraphe 3 al. 3 TUE en vertu duquel l'Union assure la promotion de la solidarité entre les États membres. Ce principe d'intégration est décliné de manière spécifique à l'art. 67 paragraphe 2 TFUE qui dispose en substance que l'Union développe une politique commune en matière

d'immigration et de gestion des frontières extérieures, cette politique étant fondée sur la solidarité entre les États membres. Quant à l'art. 80 TFUE, il « donne corps » à cette disposition énoncée à l'art. 67 paragraphe 2 TFUE en précisant que les politiques de l'Union ayant trait à la surveillance des frontières, à l'asile et à l'immigration, ainsi que « leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe ».

Mais, comme le souligne M. Henri Labayle, professeur de droit public et spécialiste des questions de sécurité européenne, le principe de solidarité posé par l'article 80 du traité de fonctionnement de l'Union Européenne n'est assorti d'aucune obligation ou sanction juridique, ce qui en relativise l'intérêt <sup>(1)</sup>.

Les crises migratoires de 2011 et de 2015 ont mis à jour les limites de cette solidarité évoquée à l'art. 80 TFUE.

Pour M. Pierre Berthelet, ces deux crises ont révélé non seulement un manque patent de solidarité, mais aussi une opposition entre les États membres quant à la notion même de solidarité et aux notions attenantes : partage des charges, responsabilité et devoir d'assistance. La solidarité figurant à l'art. 3 paragraphe 3 al. 3 TUE et aux art. 67 paragraphe 2 et 80 TFUE, est une notion floue, qui manque de précision. Or, la jurisprudence de la Cour ayant trait à la solidarité n'est pas homogène. De surcroît, il n'existe pas de définition précise de la portée de l'art. 80 TFUE. Cet article est dépourvu d'effet direct, laissant son contenu tributaire des choix politiques.

Si la solidarité est le moteur animant l'espace commun, celle-ci est dépendante du bon vouloir des États membres, cet art. 80 n'étant assorti d'aucune obligation et d'aucune sanction. Faute de recours juridictionnel effectif, elle ne serait qu'un principe directeur à valeur essentiellement politique. Cela étant, une lecture de l'art. 80 permet de considérer que ce principe, qui régit les politiques de l'Union, notamment celle relative à la gestion des frontières extérieures européennes, requiert que l'Union organise elle-même la solidarité entre les États membres.

Dès lors, la solidarité dans le droit, notamment dans l'art. 80 TFUE, apparaît comme assez théorique. La Commission européenne a cherché à donner une traduction concrète à ce principe de solidarité, constatant que la solidarité ne pouvait être attendue des États membres spontanément.

La solidarité instituée les institutions européennes s'est d'abord traduite par une solidarité financière en faveur des pays du Sud de l'Europe qui supportait

---

(1) Article de M. Henri Labayle : « Schengen, un espace dans l'impasse » - revue *Europe Mars* 2016.

la plus grosse charge pour organiser l'accueil des demandeurs d'asile mais aussi en faveur des pays de l'Est qui ayant récemment intégré l'Union ont reçu divers concours financiers pour mettre à niveau leur organisation de contrôle aux frontières (aide par exemple de la Roumanie et de la Bulgarie pour la modernisation des postes frontières et de la surveillance aéroportuaire).

Actuellement les États membres peuvent ainsi bénéficier de transferts financiers issus deux fonds européens : le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI ou ISF) et le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI ou AMIF).

La solidarité prend aussi la forme de soutien logistique. Il s'agit de la mutualisation des moyens dans le cadre des activités de Frontex. Une telle forme de solidarité, de nature pragmatique, se présente sous l'angle d'opérations coordonnées de surveillance des frontières ou encore de « charters communs » destinés à effectuer des opérations de retour de migrants illégaux.

Le poids financier de cette solidarité a été considérable. Rappelons ainsi quelques données. La Commission européenne a décidé le 30 septembre 2015, de consacrer, 1,7 milliard d'euros pour la période 2015-2016 pour faire face à la crise des réfugiés, destinés notamment à fournir une aide d'urgence aux États membres les plus touchés par la crise. Une partie de ces fonds provenait du FAMI et du FSI. La Commission a également proposé un projet de budget rectificatif destiné à allouer 801 millions d'euros supplémentaires pour faire face à la crise des réfugiés pour l'année 2015.

Un document de la Commission datant de septembre 2017 <sup>(1)</sup> précise, quant à lui, que près de 23 millions d'euros d'aide humanitaire ont été alloués dans les Balkans occidentaux. 78 millions d'euros issus de l'aide de préadhésion (IAP) ont été octroyés aux pays tiers de cette région. Cette aide vient en complément de l'aide d'urgence de 430 millions d'euros offerte à la Grèce. Les montants des ressources financières allouées destinées à endiguer la crise sont donc très importants. Ainsi, l'aide fournie au titre de l'AMIF et de l'ISF s'élève à 2,2 milliards euros pour aider les États à gérer la crise, à court et long terme.

En réalité, si l'on prend en compte le montant global des fonds mobilisés dans le cadre de la politique migratoire pour résoudre la crise, les sommes sont considérables. 22 milliards sont débloqués pour la période 2015-2018, soit 9,6 milliards au titre de projets financés à l'intérieur de l'Union et 12,4 milliards à l'extérieur. <sup>(2)</sup>

---

(1) *Communication de la Commission du 27 septembre 2017 relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration [COM(2017) 558].*

(2) *Communication de la Commission européenne du 7 décembre 2017 intitulée « Contribution de la Commission à la réunion des dirigeants sur la voie à suivre concernant les dimensions interne et externe de la politique migratoire » [COM(2017) 820].*

M. Pierre Berthelet a aussi souligné que le plus bel exemple de solidarité imposé d'en « haut » avait été l'adoption très rapide du Règlement réformant les missions de Frontex.

L'insuffisance des moyens et des pouvoirs de Frontex est apparue au grand jour, qui ne mettait pas l'agence en mesure d'imposer la solidarité aux États membres qui restaient réticents à lui accorder des moyens pour qu'elle assure ses missions.

La réaction de l'Union consistant en la mobilisation des ressources financières précédemment évoquées, et en l'adoption du règlement instituant le Corps européen de garde-frontières, incarne précisément la volonté d'instaurer les mécanismes de solidarité ayant tant fait défaut au moment de la crise migratoire de 2015. Cette crise a débouché sur la création d'un tel Corps, correspondant à une « amélioration radicale » de la capacité de l'Union à réagir au défi que constitue l'arrivée de migrants aux frontières extérieures de l'UE. Selon son analyse, les changements introduits dans le règlement de 2016 opèrent, à cet égard, un saut qualitatif majeur corrélatif à l'émergence d'une nouvelle génération d'agences post-crise.

Ces derniers mois la Commission européenne a pris diverses initiatives dont celle de proposer un nouveau Règlement permettant de rétablir des contrôles aux frontières intérieures pour une durée plus longue mais avec une procédure de concertation plus longue pour permettre une gestion concertée de cette réintroduction entre États membres limitrophes. Il s'agit d'un autre exemple du rôle régulateur de la **Commission européenne qui cherche à imposer de nouvelles procédures pour organiser une solidarité** entre les États membres.

En partant de l'idée qu'il existe des dissensions entre les membres de l'Union européenne de nature à altérer la cohésion de celle-ci, des mécanismes correcteurs doivent dès lors être établis.

Le droit européen, qui régit ces mécanismes correcteurs, contribue de manière décisive à préserver l'unité. La Commission a eu raison d'écrire « *le fait d'avoir une frontière extérieure commune oblige tous les États de l'Espace Schengen à coopérer et à partager la charge de sa gestion. Les mesures prises pour améliorer la gestion de la frontière extérieure ont donc fait appel à la solidarité et à la responsabilité de tous les États membres* ». Cette solidarité est avant tout verticale, par l'Union elle-même. Cette dernière entend insuffler davantage de cohésion en contenant la méfiance mutuelle des États membres. Si les progrès en matière de solidarité, au sens de solidarité verticale, sont incontestables, la méfiance ne s'est pas résorbée pour autant, bien au contraire.

M. Pierre Berthelet a conclu son audition en indiquant que le perfectionnement des procédures était donc un moyen d'endiguer cette méfiance. L'avenir dira si « la bureaucratisation » de l'Espace Schengen, correspondant à

l'accumulation de ces procédures sans cesse plus complexes, et donc plus lourdes, permettra d'affronter la prochaine crise migratoire.

## II. UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

### A. LES NOUVELLES MISSIONS DE L'AGENCE FRONTEX SONT NOVATRICES

Dès la création de l'Agence Frontex, l'idée de créer un corps européen de garde-frontières a été évoquée et le premier document de la Commission européenne qui y fait explicitement référence, daté de 2001, s'intitulait : « *Communication<sup>(1)</sup> de la Commission concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine* ». Déjà, les deux thèmes de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et de l'immigration étaient associés.

Progressivement l'idée s'est imposée de disposer d'équipes d'intervention pour surveiller les frontières extérieures et mener des opérations de sauvetage mais aussi d'interception de navires convoyés par des passeurs qui profitent de la détresse des migrants pour organiser de véritables trafics d'êtres humains. Jusqu'à présent, ces équipes étaient constituées essentiellement d'agents des différents États membres mis à disposition et coordonnés par l'Agence Frontex.

Les réticences des États membres, craignant pour leur souveraineté et pour leurs politiques nationales d'immigration expliquent pour une large part les délais importants pour la mise en œuvre concrète d'un corps européen de garde-frontières.

La commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale a émis à plusieurs reprises sa volonté de voir instituer un corps de garde-frontières.

Ainsi la résolution<sup>(2)</sup> adoptée par notre commission sur les politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière au regard des migrations en Méditerranée demandait « *un renforcement très significatif des moyens de l'Agence Frontex et de ceux mis à disposition des États membres les plus concernés* » et rappelait « *son soutien, à moyen terme, à la création d'un corps européen de gardes-frontières* ».

---

(1) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine (COM/2001/0672 final).*

(2) *Résolution européenne n° 499 appelant à un renforcement des politiques européennes en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, particulièrement en Méditerranée, adoptée par l'Assemblée nationale le 28 mars 2015.*

Cette prise de position a été renouvelée à l'occasion de la résolution sur le programme européen de sécurité de l'Union européenne <sup>(1)</sup>. Elle mentionnait la position de notre commission qui, « *réitère (ait) ses observations et demandes en matière de mise en œuvre d'un corps de garde-frontières "européen" tout au long des frontières communes* ».

La décision de partager un espace commun de libre circulation implique une responsabilité partagée consistant à prévoir des normes élevées et cohérentes en matière de gestion des frontières et de sécurité aux frontières extérieures. En effet, l'existence d'un Espace Schengen sans frontières intérieures n'est possible que si les frontières extérieures sont efficacement sécurisées et protégées.

La crise a également montré que les limitations imposées à l'Agence Frontex, telle qu'elle fonctionnait avant 2016, - insuffisance des moyens en personnel et en équipements, impossibilité d'engager et de réaliser des opérations de retour et absence d'un rôle explicite pour mener des opérations de recherche et de sauvetage - entravaient sa capacité à réagir et remédier efficacement à la situation.

Il est devenu de plus en plus évident que les différents États membres agissant en ordre dispersé ne peuvent pas convenablement relever les défis que représentent ces mouvements. Il était indispensable d'adopter des normes à l'échelle de l'Union et un système unifié de responsabilité partagée pour la gestion des frontières extérieures.

L'agenda européen en matière de migration, adopté en mai 2015 par la Commission européenne, a mis en évidence la nécessité de passer à une gestion commune des frontières extérieures, conformément à l'objectif visant à « mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures », énoncé à l'article 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne.

Frontex était trop dépendante du bon vouloir des États membres qui acceptaient ou non de lui mettre à disposition un vivier de garde-frontières dans le cadre des opérations conjointes. De plus Frontex ne pouvait déclencher une opération conjointe qu'à la demande de l'État membre concerné qui se trouvait en difficulté pour gérer ses frontières.

Il convenait donc de dépasser les principales faiblesses de l'Agence à savoir la rigidité en matière d'affectation des moyens, le fonctionnement opérationnel de Frontex, tributaire de l'implication des États membres qui se montraient plus réticents en période de fortes tensions budgétaires et la compétence limitée des garde-frontières mis à disposition de l'agence, ceux-ci

---

(1) Résolution européenne n° 652, sur le programme européen de sécurité, adoptée par l'Assemblée nationale le 31 décembre 2015.

ayant des pouvoirs moindres que les agents nationaux de l'État hôte (notamment pour la consultation de fichiers des forces de sécurité).

Le nouveau Règlement régissant le fonctionnement de Frontex permet plusieurs avancées majeures :

- faire de l'Agence Frontex le maître d'œuvre d'un régime de responsabilité et de solidarité collective de gestion des frontières, qui permettrait l'avènement d'une véritable gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management) ;

- élargir sensiblement les compétences de l'Agence, dont le budget connaîtra une forte augmentation (238 millions d'euros en 2016 ; 277 millions pour 2017 avec un recrutement de 180 personnes pour atteindre un effectif total de 500 à la fin de l'année 2017).

- constituer un corps européen de garde-frontières et garde-côtes sous l'égide de Frontex et avec les autorités nationales compétentes, pour une gestion intégrée des frontières.

Parmi les principales innovations de ce texte on peut citer, le renforcement de la fonction de veille stratégique sur les crises migratoires, une meilleure prévention des situations de crise, avec une « évaluation de vulnérabilité » pour détecter les points faibles de certains États dans leur gestion des frontières.

Le volet correctif permettrait, face à une pression migratoire disproportionnée, de déclencher une opération aux frontières de manière autonome et indépendante de l'État membre défaillant pouvant aboutir à ce que le Conseil européen décide, par acte d'exécution, les mesures correctives à mettre en œuvre par l'Agence. Certains juristes ont présenté cette nouvelle prérogative de l'Agence qui restera exceptionnelle, mais comme un « pouvoir de substitution » d'une agence européenne à un État membre défaillant, car Frontex devrait prendre des mesures et donc exercer à la place de l'État des prérogatives de puissance publique pour assurer une gestion efficace des frontières. <sup>(1)</sup>

Les moyens de l'Agence seront renforcés avec l'obligation de mise à disposition d'effectifs (*a minima* 1 500 personnes) pour la création d'une réserve rapide européenne de garde-frontières et garde-côtes, pouvant être déployée avec l'accord du Conseil d'administration de l'Agence : chaque État membre sera tenu de mettre à la disposition de l'Agence un vivier de 2 % de ses effectifs de garde-

---

(1) Voir en ce sens les articles de M. Édouard Dubout, Professeur à l'Université Panthéon-Assas « Les enjeux constitutionnels du pouvoir de substitution de l'Agence Frontex » et de M. Dominique Rüleng, Professeur à l'Université de Strasbourg « La nouvelle Frontex : évolution plutôt que révolution »- RTD de droit européen – Juillet 2017.

frontières et garde-côtes (3 % s'il ne dispose pas de frontières extérieures terrestre ou maritime). En cas de besoin, tout déploiement complémentaire de matériels et d'équipes serait requis dans les cinq jours qui suivent le déploiement de la Réserve Rapide.

Ce texte permet aussi l'augmentation des capacités techniques de Frontex, par la possibilité ouverte à l'Agence de procéder à des acquisitions de moyens en pleine propriété ou en copropriété, et par le renforcement des obligations des États membres concernant la mise à disposition de moyens techniques, notamment aériens et navals.

Enfin, ce texte renforce les prérogatives de Frontex pour organiser des opérations de réadmission de migrants irréguliers dans leur pays d'origine avec la création d'un « bureau du retour », en charge, en lien étroit avec les services compétents des États membres, du retour des réfugiés ou de tout autre individu en situation irrégulière, dans leurs pays d'origine.

L'article 4 du règlement précise les différents aspects de cette gestion intégrée des frontières.

Il s'agit tout d'abord de surveiller les frontières pour prévenir les flux migratoires illégaux mais aussi la criminalité transfrontalière. Il s'agit notamment d'appliquer les mesures prévues par le code frontières Schengen établi par le règlement (CE) n° 562/2006.

Cette surveillance suppose une coopération inter-administrations entre les autorités nationales de chaque État membre chargées du contrôle aux frontières et entre les institutions, agences, organes et organismes de l'Union compétents, y compris l'échange régulier d'informations au moyen d'outils d'échange d'information existants, et notamment le système européen de surveillance des frontières (« Eurosur »).

La coopération avec les pays tiers dans les domaines couverts par le présent règlement, plus particulièrement avec les pays voisins et les pays tiers qui ont été identifiés au moyen d'une analyse des risques comme étant des pays d'origine et de transit pour l'immigration irrégulière devra être renforcée.

Enfin, cette gestion intégrée suppose d'être en mesure de sanctionner les franchissements illégaux des frontières. L'organisation de mécanismes de retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire des États membres devra devenir plus efficace alors que jusqu'à présent, les procédures de réadmission représentaient le point faible de la politique migratoire européenne, chaque État membre restant maître des procédures judiciaires pour déterminer les conditions de régularité des séjours.

## B. UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE DE LA GESTION DES FRONTIÈRES

La mise en œuvre d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes met en œuvre la politique de gestion européenne intégrée des frontières en tant que responsabilité partagée de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières.

Le texte qui en pose ainsi le principe, rappelle la règle selon laquelle la gestion des frontières extérieures de l'Union est assurée à la fois par chaque État membre qui assure la gestion de ses tronçons de frontières extérieures dans son propre intérêt et qui agit pour le compte de tous les autres États membres qui ont aboli le contrôle aux frontières intérieures avec l'Agence Frontex dont les missions et la dénomination sont modifiées par ce règlement pour devenir « l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ».

La manière de gérer les frontières extérieures de l'Union doit évoluer. L'enjeu n'est plus dès lors le contrôle de la frontière en tant que telle, mais celui des personnes qui pourraient être amenées à la franchir. Il s'agit d'anticiper leurs déplacements et, le cas échéant, de les empêcher. Le contrôle n'est plus focalisé principalement sur ce que le code frontières Schengen appelle « la vérification », c'est-à-dire le moment où l'officier en charge d'un point de passage frontalier spécifique se retrouve face à la personne souhaitant franchir la frontière et effectue le contrôle, mais sur la surveillance. Les zones frontalières sont mises sous observation pour détecter les déplacements potentiellement suspects et intercepter les personnes concernées.

Plus que la coordination opérationnelle, part importante de son budget, mais verrouillée par les administrations nationales, la surveillance constitue le cœur des activités de Frontex.

Celle-ci se veut d'ailleurs une agence de renseignement. Le terme, ici, fait moins référence à des activités d'espionnage qu'à une série de pratiques policières plus connues dans la littérature anglophone sous l'appellation *d'intelligence-led policing* : des activités de police fondées sur la collecte et l'analyse d'information en amont, ne reposant pas uniquement sur la fonction d'enquête criminelle mais sur la collecte d'informations plus variées qui peuvent être utiles pour anticiper des mouvements migratoires ou des activités de traite des êtres humains.

La gestion intégrée des frontières extérieures conduit à une extra-territorialisation du contrôle des frontières, il s'agit de la remise en cause de la conception linéaire de la frontière comme enveloppe territoriale de l'État comme le souligne M. Philippe Bonditti, chercheur pour le Centre de recherche internationale (CERI) de Sciences Po, dans son article « *L'Europe : tracer les individus, effacer les frontières* » paru en 2013.

À terme, Frontex disposera de ses propres agents de liaison positionnés dans certains pays tiers considérés comme prioritaires, et elle peut déjà s'appuyer sur le réseau des officiers de liaison « immigration » officiellement déployés dans

les ambassades et consulats des États membres de l'Union Européenne depuis 2004. Il s'agit là encore de permettre à Frontex d'opérer au-delà des frontières extérieures de l'Union.

Cette gestion intégrée des frontières suppose aussi une intégration des systèmes de contrôle et de surveillance.

Toutefois, l'intégration numérique ne se limite pas à la compatibilité des systèmes techniques. Elle implique aussi l'harmonisation des cadres juridiques (voir les débats autour de l'accord sur le *Passenger Name Record* – PNR), l'uniformisation des savoir-faire et le partage d'informations (Frontex accorde beaucoup d'importance à la formation commune des gardes-frontières), afin de rendre la circulation de l'information légale et son exploitation efficace. En d'autres termes, l'intégration numérique des appareils de contrôle et de surveillance des frontières représente la part active de ces États dans l'effacement progressif des frontières géographiques. Rendre quasi instantanément disponibles aux services des polices nationales (reliées entre elles par le SIS), les informations recueillies par les services consulaires des États de l'Europe de Schengen à propos des demandeurs de visas en connectant le VIS au SIS II revient, en effet, à opérer un renversement topographique majeur. Le point de contrôle (*check point*) – et non plus la frontière-ligne géographique – devient le cœur de la gestion intégrée des frontières en instaurant un suivi de toutes les personnes qui se déplacent en franchissant les frontières extérieures de l'Union.

Lors de notre déplacement à Varsovie au siège de l'Agence Frontex, le 15 décembre 2017, M. Fabrice Leggeri directeur général de l'Agence a beaucoup insisté sur l'importance des changements intervenus dans le mode opératoire de l'Agence depuis 2015, évolution qui a été accélérée par la crise migratoire.

Selon son analyse, le règlement de 2016 qui a élargi les missions de l'agence a permis un saut qualitatif pour une gestion intégrée des frontières de l'Union européenne. Mais au cours de l'année 2015, M. Fabrice Leggeri ayant été nommé à ce poste au tout début de l'année, un gros travail a été entrepris pour que Frontex exerce la plénitude de ses prérogatives et soit reconnue comme un acteur à part entière de la coopération policière. C'est ainsi que Frontex a cherché avant l'extension de ses missions par le nouveau Règlement à renforcer sa coopération avec l'Agence Europol, passant un accord de coopération technique en décembre 2015, afin qu'il lui soit possible de collecter des données personnelles qui pourraient être transmises à Europol dans un but de prévention du terrorisme et de la criminalité transfrontalière comme notamment la surveillance des réseaux de passeurs de migrants.

La crise migratoire et les attentats terroristes ont aidé l'Agence Frontex à changer de culture professionnelle car jusque-là l'Agence était trop cantonnée à une mission de lutte contre l'immigration clandestine.

Pour M. Fabrice Leggeri, il est essentiel que Frontex se positionne comme Agence européenne de sécurité car **pour parvenir à une réelle maîtrise des frontières extérieures de l'Union européenne, il faut intégrer l'ensemble des questions de sécurité et ne pas se limiter à surveiller les flux migratoires.**

Un des progrès très important permis par le nouveau Règlement est d'avoir prévu que Frontex et les équipes de garde-frontières déployées sous la responsabilité de l'Agence puissent avoir accès à l'ensemble des bases de données de sécurité de l'Union européenne et notamment au Système d'information Schengen (cf. art. 44 et suiv. du Règlement de 2016).

Les nouvelles missions de Frontex peuvent être illustrées par le lancement depuis le 1<sup>er</sup> février 2018 d'une nouvelle opération en Méditerranée centrale pour aider l'Italie dans les activités de contrôle des frontières.

Dénommée Themis, cette opération remplace l'opération Triton, lancée en 2014. L'opération Themis continuera d'inclure la recherche et le sauvetage de migrants en difficulté et elle sera organisée avec les différents centres de coordination du sauvetage maritime responsables italiens mais la nouvelle opération aura aussi un axe plus important sur la répression des activités illégales.

Sa zone opérationnelle s'étendra sur la mer Méditerranée centrale dans les eaux couvrant les flux venant d'Algérie, de Tunisie, de Libye, d'Égypte, de Turquie et d'Albanie. La zone d'opération est donc plus large que celle de l'opération Sophia, puisqu'elle couvre également le flanc Est (Égypte, Turquie), le flanc Ouest (Algérie) et l'Adriatique.

Dans le cadre de cette opération, Frontex va aussi poursuivre sa présence dans les *hotspots* en Italie, où les agents déployés par l'agence aideront les autorités nationales à enregistrer les migrants, notamment en prenant leurs empreintes digitales et en confirmant leur nationalité.

L'originalité de cette nouvelle mission est de comporter un volet sécuritaire plus important. L'opération Themis comprendra également la collecte de renseignements et d'autres mesures visant à détecter les combattants étrangers et autres menaces terroristes aux frontières extérieures.

Pour la présentation du dernier rapport de Frontex intitulé « *Risk analysis for 2018* » au sujet des tendances migratoires, M. Fabrice Leggeri a déclaré lors d'une conférence de presse tenue le 20 février 2018 : « *Nous devons être mieux équipés pour empêcher que des groupes criminels tentent d'entrer dans l'UE sans être détectés. C'est crucial pour la sécurité intérieure de l'Union européenne* ». L'opération Themis visera « *à mieux refléter l'évolution des modèles de migration, ainsi que la criminalité transfrontalière. Frontex va aider également l'Italie à traquer les activités criminelles, telles que la contrebande de drogue à travers l'Adriatique* ».

Cette nouvelle mission a cependant suscité quelques interrogations.

Cette opération ressemble pour une bonne partie, à la fois dans la zone géographique et dans certaines de ses missions à l'opération militaire celle-là lancée par l'Union européenne, EUNAVFOR Med / Sophia. Si certaines missions confiées sont fort différentes - drogues et terrorisme pour Thémis/Triton et respect de l'embargo sur les armes pour Sophia - il n'en reste pas moins que les champs des deux opérations européennes se recoupent, en particulier sur la lutte contre les réseaux de migrants. On peut donc se demander comment va s'effectuer la coordination intra-européenne.

La communication officielle de Frontex semble un peu lacunaire et cette absence de transparence semble regrettable quand on connaît les difficultés de mise en place de l'opération Sophia. La colocalisation des deux centres de commandement opérationnels avait notamment donné lieu à une lutte d'influence entre les services « intérieurs » (douanes, garde-côtes) et la marine, chacun voulant garder son autonomie.

Ces problèmes de communication vis-à-vis de la société civile est une vraie difficulté pour l'Agence Frontex. M. Fabrice Leggeri lors de nos entretiens a exprimé son souci d'améliorer la transparence de son action et de veiller à ce que l'action menée par l'officier des droits fondamentaux de Frontex, Mme Inmaculada Arnaez soit plus médiatisée, notamment auprès des ONG.

Même si l'équipe de direction de Frontex est consciente qu'elle doit faire des efforts dans ses procédures « *d'accountability* » c'est-à-dire de définir une communication institutionnelle pour rendre compte de ses activités et de son souci de respecter ses obligations déontologiques en matière de respect des droits fondamentaux et d'utilisation des données personnelles recueillies, il semble que Frontex n'ait pas totalement changé de culture.

À la différence des opérations PSDC, qui opèrent dans un cadre précis, les opérations de Frontex sont menées sous la seule initiative de Frontex. Certes, il y a eu un plan d'opération approuvé au sein de Frontex, en accord avec le pays d'origine mais tout cela se fait de façon discrète, à un niveau infrapolitique, sans approbation formelle, ni transparence vis-à-vis des autorités politiques.

C'est un peu le paradoxe de l'action de Frontex, son autonomie en tant qu'Agence est tout à fait appréciable pour qu'elle puisse mener des actions avec une certaine réactivité mais seul son contrôle d'administration a connaissance de ces grands axes d'action. Aucune procédure de publicité n'est prévue.

Le contrôle politique sur l'Agence est toujours mené *a posteriori* et il est exercé par le Conseil et le Parlement européen. Les États membres siègent au Conseil d'administration mais n'exercent pas un contrôle très précis sur les décisions opérationnelles de la direction de Frontex.

Il est paradoxal que l'opération Sophia ait donné lieu à un mécanisme de publicité beaucoup plus large, alors qu'il s'agissait d'une opération militaire.

Une opération militaire menée au nom de l'Union européenne, financée par les seuls États membres, respecte toutes ces conditions : une décision cadre est approuvée par les ministres et publiée au journal officiel dans toutes les langues. Elle fixe l'objectif, les missions, les moyens, les règles tenant au secret et à la protection des données, donne des indications sur la zone d'opération, le budget affecté, la durée de l'opération et le contrôle politique de l'opération.

On peut regretter que l'opération Themis n'ait fait l'objet d'aucune communication publique pour définir son objectif, ses moyens et sa zone d'opération. Aucune information n'a été donnée sur le coût de cette opération, ni sa durée. Aucune information au Parlement européen n'a été effectuée officiellement. Mais il faut sans attendre pour créer un véritable corps européen de garde-frontières.

Les rapporteurs soutiennent pleinement l'action de Frontex et estiment que ses missions devraient être renforcées. Mais avant cette pleine montée en puissance, il faudrait sans doute redéfinir les modalités du contrôle « politique » sur cette agence pour qu'il n'intervienne pas seulement à posteriori et qu'il associe plus étroitement au moins le Parlement européen, voire les Parlements des États membres, selon des modalités à définir.

### **C. LA CRÉATION D'UNE POLICE DES FRONTIÈRES EUROPÉENNE**

Dans son discours de la Sorbonne Emmanuel Macron a proposé la mise en place progressive d'« *une police des frontières européennes qui garantisse partout en Europe une gestion rigoureuse des frontières et assure le retour de ceux qui ne peuvent rester* ».

Cet objectif devra être échelonné car à court terme l'Agence Frontex doit faire face à une montée en puissance délicate.

Ses effectifs devraient passer de 522 personnes à la fin 2017 à un peu plus de 1 000 à l'horizon de 2020. M. Fabrice Leggeri a indiqué aux rapporteurs que ces recrutements massifs constituaient un vrai défi en termes de gestion des ressources humaines car il faut équilibrer les nationalités d'origine des candidats et parvenir à attirer des profils spécialisés. La grille de rémunération n'est pas favorable par rapport à d'autres agences européennes du fait de l'implantation du siège de l'Agence à Varsovie, ville considérée comme moins chère que d'autres capitales européennes. De ce fait, les agents Frontex reçoivent en moyenne une rémunération un tiers inférieure à celle des professionnels recrutés par les institutions l'Union situées à Bruxelles.

Outre cet aspect financier, la formation de ces nouveaux arrivés est complexe à organiser puisque pour la seule année 2017, l'effectif de Frontex a été accru d'un tiers. Il est très important qu'une méthodologie commune soit donnée à ces agents avant qu'ils ne soient envoyés en mission pour des opérations d'appui aux États membres dans la sécurisation des frontières ou de gestion des *hotspots*.

Les moyens financiers alloués à l'Agence se sont considérablement accrus passant de 97 millions en 2014 à 302 millions pour 2017. Malgré cette forte progression de son budget, Frontex ne dispose pas assez de moyens logistiques surtout que les États membres n'ont pas respecté leurs engagements de mise à disposition de matériels pour le fonctionnement de la réserve de réaction rapide prévue par le Règlement de 2016 (à la fin de l'année 2017 seuls 14 États membres avaient contribué au parc d'équipements).

Pour parvenir à la création d'une police européenne des frontières, il faudrait dans un premier temps s'assurer que les agents Frontex déployés dans les États membres et les garde-frontières locaux **disposent des mêmes prérogatives en termes d'accès aux bases de données de sécurité** et de possibilité d'user de moyens de contrainte.

Il faudrait ensuite déterminer pour quelles fonctions les agents Frontex pourraient apporter une « valeur ajoutée » par rapport aux garde-frontières locaux et étudier comment certains États membres pourraient décider de déléguer à Frontex certains aspects de leur gestion des frontières. Aujourd'hui, il demeure de multiples obstacles juridiques dans les législations des États membres pour permettre à des agents étrangers d'exercer des missions de souveraineté et des actions de police judiciaire.

Lors de son audition, M. Didier Bigo, Maître de Conférences à Sciences Po, a attiré l'attention des rapporteurs sur la très forte disparité de culture professionnelle entre les agents jouant le rôle de garde-frontières selon les États membres. Certains sont des militaires, d'autres sont des douaniers, d'autres des agents de police judiciaire. Pour lui, une des premières missions de Frontex serait d'organiser des sessions de formation et des échanges de personnels entre États membres pour créer une déontologie et des méthodes de travail communes.

Ce n'est que dans un deuxième temps qu'il sera possible d'envisager la mise en place d'une véritable police européenne des frontières, sous l'autorité de l'Agence Frontex.

Pour parvenir à cette intégration progressive des garde-frontières sous l'égide de Frontex, il semble possible de s'inspirer des équipes conjointes d'enquêtes qui ont été mises en place dans le cadre d'Europol pour résoudre des enquêtes judiciaires très spécifiques où la dimension transnationale était déterminante. Il faudrait donc à terme définir des fonctions spécifiques dans la gestion des frontières qui pourraient être exercées par des équipes transnationales sous la conduite de Frontex. On peut penser par exemple à l'organisation des *hotspots* ou à certaines enquêtes de terrain pour apprécier les vulnérabilités des États membres dans leur organisation de surveillance des frontières.

Lors de la préparation du Cadre financier pluriannuel, les services de la Commission européenne ont fait une évaluation de plusieurs scénarii selon l'évolution des missions de l'Agence Frontex et de leur incidence budgétaire.

## OPTIONS POUR LE FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

### *Comment le budget de l'UE peut-il favoriser une meilleure gestion des frontières extérieures de l'UE ?*

Les dirigeants ont appelé de leurs vœux un renforcement des frontières extérieures, lequel constitue une condition préalable à la suppression des frontières intérieures. Le **corps européen de garde-frontières et de garde-côtes** a été constitué en 2016 sur la base d'une proposition de la Commission européenne. D'ici à 2020, il comptera 1 015 agents, dont des acteurs de terrain, ainsi que 1 500 agents nationaux au moins, prêts à intervenir, au sein de la réserve de réaction rapide. D'ici là, son budget annuel devrait passer de 292 millions d'euros à 335 millions d'euros. L'Union européenne octroie également des fonds en vue du cofinancement de la gestion nationale des frontières extérieures de l'Europe par 96 000 garde-frontières nationaux, de même qu'une aide d'urgence par l'intermédiaire du Fonds pour la sécurité intérieure (Frontières). Ces activités représentent globalement quelque 4 milliards d'euros sur une période de sept ans, soit 0,4 % du budget total de l'Union européenne.

L'évolution du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dépendra des décisions qui seront prises au sujet du futur cadre financier. En fonction du degré d'ambition, plusieurs scénarios pourraient être envisagés :

➤ **Une exploitation maximale du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes existant** encouragerait le développement continu du cadre pour l'échange d'informations (Eurosur), ainsi que la réalisation par les États membres d'investissements dans les capacités de gestion des frontières. Elle permettrait au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes d'accéder aux équipements dont il a besoin. Le budget requis s'élèverait à **8 milliards d'euros environ sur une période de sept ans**, soit 0,8 %, approximativement, du cadre financier pluriannuel actuel.

➤ **Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes renforcé** permettrait de favoriser un système de gestion des frontières de l'Union européenne totalement intégrée, fondée sur un cadre juridique révisé prévoyant un mandat élargi, réunissant et renforçant les outils existants liés à l'appréciation des risques et aux tableaux de situation; développant la capacité opérationnelle de l'Agence grâce à un corps permanent de garde-frontières européens composé d'au moins 3 000 agents de l'Union européenne; offrant un soutien financier et une formation en vue de l'extension du volet « garde-frontières nationaux » dans les États membres vulnérables; mettant en place des réserves d'experts plus larges et davantage opérationnelles; et renforçant ses propres équipements. Cela impliquerait un rôle beaucoup plus important en matière de retour au niveau de l'Union européenne, ainsi qu'un abaissement des seuils de déclenchement des interventions de l'Agence, de façon à prévenir des lacunes graves en matière de contrôles aux frontières extérieures susceptibles de déboucher sur une crise. Ce scénario nécessiterait un budget de **20 à 25 milliards d'euros environ sur une période de sept ans**, soit 1,8 à 2,3 %, approximativement, du cadre financier pluriannuel actuel.

➤ Un **système de gestion des frontières de l'Union européenne** totalement intégrée nécessiterait 100 000 agents et la mise en place, au niveau de l'Union européenne, d'un parc d'équipements substantiel comparable à celui du système américain ou canadien. Le budget requis s'élèverait à **près de 150 milliards d'euros sur une période de sept ans**, compte tenu de l'ensemble des dépenses nationales consacrées à la protection des frontières. Cela correspondrait à 14 %, approximativement, du cadre financier pluriannuel actuel, soit l'équivalent d'un budget annuel de l'Union européenne. À titre d'exemple, le bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (*US Bureau of Customs and Border Protection*) représente à lui seul un budget annuel de 13,56 milliards d'USD et emploie plus de 62 000 personnes. L'Agence des services frontaliers du Canada (*Canada Border Services Agency*) est dotée d'un budget annuel de 2 milliards de CAD environ et emploie plus de 14 000 personnes.

Source : Communication de la Commission européenne relative au futur cadre financier pluriannuel – COM(2018) 98 du 14 février 2018.

### III. DE NOUVEAUX OUTILS POUR AMÉLIORER LA SÉCURITÉ DES EUROPÉENS

#### A. LE SYSTÈME D'INFORMATION SCHENGEN

Comme il a été décrit au point III de la première partie, la Commission européenne a fait des propositions pour moderniser le SIS II en décembre 2016.

Lors de la présentation de ces propositions de Règlement, M. Julian King, Commissaire chargé de l'Union de la sécurité, a insisté sur la nécessité de mener de front la modernisation du SIS II qui depuis les attentats de 2015 est beaucoup plus sollicité et faits l'objet de signalements beaucoup plus nombreux mais aussi de lutter contre la fragmentation des bases de données de sécurité afin de permettre aux forces de police un accès direct et fiable à l'ensemble de ces fichiers. C'est pourquoi la modernisation du SIS et l'interopérabilité des fichiers sont deux chantiers étroitement liés et indispensables à la sécurité de l'Union européenne.

Les attentats de Paris et de Bruxelles ont contribué à placer l'échange d'informations entre les États membres et avec les agences en haut de l'agenda politique. La communication de la Commission européenne du 6 avril 2016 sur « des systèmes d'information plus forts et plus intelligents pour les frontières et la sécurité » a lancé un 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.

Dans cette perspective, et afin de fournir une vision stratégique globale de l'architecture européenne de gestion des données en matière de contrôles aux frontières et de sécurité, la Commission, par décision C/2016/3780 du 17 juin 2016, a pris l'initiative de créer le groupe d'experts à haut niveau (*High Level Expert Group*- HLEG), chargé de travailler sur l'évolution des systèmes d'information et leur interopérabilité. Associant des experts dans le domaine des

systèmes d'information désignés par les États membres, les États associés à Schengen et les agences de l'Union européenne, ce groupe s'est penché sur les aspects juridiques, techniques et opérationnels des systèmes d'Information, en examinant notamment l'utilité, la faisabilité technique et la proportionnalité des options qui sont envisageables.

Les travaux du HLEG ont débouché sur un rapport final publié le 8 mai 2017, qui contient des recommandations opérationnelles applicables aux systèmes d'information existants, aux systèmes futurs et à la notion d'interopérabilité entre les systèmes, tout en s'assurant du respect du cadre juridique européen de la protection des données à caractère personnel. Le Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) des 8 et 9 juin 2017 a pris en compte la substance de ces recommandations en adoptant des conclusions sur la manière de mettre en œuvre l'échange d'informations et d'assurer l'interopérabilité des systèmes d'Information de l'Union européenne.

Le système d'information majeur de la coopération policière européenne, le système d'information Schengen (SIS), est entré en application dans sa version de deuxième génération le 9 avril 2013, en s'appuyant sur deux instruments juridiques : le règlement n° 1987/2006 relatif à l'utilisation du SIS pour les contrôles des ressortissants de pays tiers ne remplissant pas les conditions d'entrée et de séjour dans l'Espace Schengen, et la décision du Conseil 2007/533/JAI relative à l'utilisation du SIS à des fins de coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Toutefois, depuis cette entrée en vigueur, le SIS a évolué à droit constant en prévoyant de nouvelles fonctionnalités et de nouvelles catégories d'objets et plus précisément :

- des nouvelles catégories d'alertes sur les objets : les aéronefs, navires, moteurs de bateaux, conteneurs, et équipements industriels volés, ainsi que les outils de sécurité et moyens de paiement ;
- la possibilité de mener des recherches directement dans le système centralisé, à l'inverse de la pratique précédente consistant à les mener sur la base d'une copie nationale des données ;
- la possibilité de lier des alertes sur les personnes et les objets, telles que des alertes concomitantes sur des personnes recherchées et des véhicules que ces dernières utilisent ;
- l'introduction de données biométriques (empreintes digitales et photographies) pour confirmer l'identité d'une personne en cas de concordance (hit) ;
- la copie du mandat d'arrêt européen directement lié aux alertes sur des personnes recherchées pour remise ou extradition ;

- l'information relative à l'identité détournée dans le but de prévenir l'erreur d'identification d'un tiers innocent dans une affaire de fraude à l'identité.

De plus, les États membres et l'agence européenne des systèmes d'information, EU-LISA, ont identifié plusieurs fonctionnalités qui seraient utiles pour assurer un développement significatif du fonctionnement du SIS II :

- la création d'alertes dans le SIS sur les migrants irréguliers soumis à des décisions de retour ;
- l'utilisation d'images faciales pour l'identification biométrique, en plus des empreintes digitales, pour lancer un processus de recherche dans le SIS sans connaître l'identité de la personne au préalable ;
- la transmission automatique d'information résultant d'un hit à la suite d'un contrôle ;
- l'enregistrement d'information sur un hit dans le système central SIS, suite à des alertes insérées dans le cadre de contrôles spécifiques et discrets ;
- la création d'une nouvelle catégorie d'alerte sur les personnes recherchées inconnues à l'égard desquelles des données policières existent dans les bases de données nationales.

Dans son rapport du 21 décembre 2016 relatif à l'évaluation du SIS de deuxième génération, la Commission conclut à la nécessité d'opérer des changements législatifs afin de soutenir les souhaits d'évolution des utilisateurs du SIS II. Pour ce faire, elle a proposé, au groupe Acquis Schengen du Conseil, trois nouveaux règlements relatifs au fonctionnement du système d'information Schengen dans trois domaines différents :

1. le règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation du SIS pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ;
2. le règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre, le fonctionnement et l'utilisation du SIS dans le domaine des contrôles aux frontières, amendant le règlement UE n° 515/2014 et révisant le règlement CE n° 1987/2006 ;
3. le règlement du Parlement européen et du Conseil sur la mise en œuvre, le fonctionnement et l'utilisation du SIS dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière de criminalité, amendant le règlement UE n° 515/2014 et révisant le règlement CE n° 1987/2006, la décision du Conseil 2007/533/JAI et la décision de la Commission UE 2010/261.

Concernant les procédures de retour, le projet de règlement, vise à **définir les conditions et procédures d'utilisation du SIS pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier** à l'égard desquels une décision de retour a été rendue conformément aux dispositions de la directive 2008/115/CE par les autorités nationales compétentes des États membres.

Elle prévoit en particulier la mise en place de modalités techniques pour la saisie et le traitement de données dans le SIS, **sous forme d'alertes** signalant les ressortissants de pays tiers soumis à une décision de retour dans les États membres, et l'échange d'informations supplémentaires sur ces alertes.

**L'objectif est d'aider** les autorités responsables de la politique d'immigration des États membres à assurer le suivi et à faire respecter le retour des ressortissants de pays tiers qui n'ont pas le droit de séjourner dans les États membres, et ainsi **dissuader les migrations irrégulières**.

Pour ce faire, il est prévu que **toutes les décisions de retour émises par les États membres soient introduites dans le SIS**.

Pour favoriser l'échange de données entre autorités responsables, la proposition prévoit le principe et les modalités techniques de **saisie des déclarations de retour** dans le SIS afin de permettre aux autorités compétentes de vérifier que l'obligation de retour a été respectée. Cette introduction devrait intervenir **immédiatement après la décision de retour**.

Dans tous les cas, la proposition de règlement prévoit le principe du retour volontaire du ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier (par préférence au retour forcé). La durée de la période de départ volontaire et toute prolongation de celle-ci devraient être indiquées dans l'alerte pour permettre aux autorités concernées de décider s'il convient d'agir dans chaque cas en vertu de la connaissance de l'information de retour.

Le principe d'une coopération étroite entre États membres sur les données de retour est également prévu ainsi que la mise en place **d'un point de contact unique** dans chaque État membre chargé d'assurer l'échange d'informations complémentaires sur les signalements de retour. Pour donner toute sa force et son efficacité au système, il est également prévu que chaque État membre ait l'obligation de **confirmer le départ du ressortissant d'un pays tiers soumis à une décision de retour**. Cette disposition exige des contrôles systématiques à la sortie afin de garantir que tous les ressortissants de pays tiers concernés soient signalés comme ayant quitté effectivement le territoire.

**En cas de non-respect d'une obligation de retour** la proposition énonce les dispositions à prendre en cas de non-respect de l'obligation de retour. Une série de procédures sont ainsi prévues en tel cas de sorte que si un ressortissant de pays tiers soumis à une alerte de retour est identifié et appréhendé dans un autre État membre, **celui-ci soit renvoyé dans l'État membre qui a émis la décision de retour**.

**Il est aussi prévu** le maintien d'informations dans le SIS sur les décisions de retour **après le retour** (de sorte à pouvoir vérifier qu'un ressortissant de pays tiers renvoyé d'un État membre ne se retrouve à nouveau en séjour irrégulier dans un État membre différent de celui qui avait rendu la première décision de retour).

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a adopté le rapport de M. Jeroen Lenaers (PPE, NL) sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Les eurodéputés ont proposé que les États membres rendent temporairement non consultable un signalement concernant un retour dans le SIS en cas de suspension ou de report d'exécution de la décision de retour ou lorsqu'un recours introduit à l'encontre d'une décision de retour est susceptible d'entraîner la suspension de son exécution. Le signalement devrait être immédiatement supprimé en cas d'annulation de la décision de retour.

Parmi les données introduites dans le SIS devraient également figurer les informations indiquant si la décision de retour peut faire l'objet d'un recours et si un recours est en cours contre la décision de retour. Les données dactyloscopiques devraient toujours être privilégiées par rapport aux photographies et aux images faciales de façon à garantir l'identification avec un degré d'exactitude élevé.

Les eurodéputés ont suggéré que chaque État membre désigne une autorité nationale pleinement opérationnelle 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 chargée d'assurer l'échange et la disponibilité de toutes les informations supplémentaires sur les ressortissants de pays tiers faisant l'objet d'une décision de retour. Les États membres devraient pouvoir désigner leur bureau SIRENE comme faisant fonction d'autorité nationale.

Les eurodéputés ont précisé que si un ressortissant de pays tiers qui fait l'objet d'un signalement concernant un retour est identifié au moment de son entrée par les frontières extérieures, l'État membre qui a identifié le ressortissant concerné devrait informer l'État membre signalant dès que possible et en tout cas dans les 12 heures, par voie d'échange d'informations supplémentaires.

Concernant les données à caractère personnel vers des pays tiers: elles ne pourraient être échangées que si le pays tiers s'engage explicitement à n'utiliser les données que pour la finalité pour laquelle elles lui ont été transmises et si le ressortissant de pays tiers a été informé que les données à caractère personnel le concernant seront partagées avec les autorités d'un pays tiers.

Au cours des négociations au niveau du Conseil JAI, la France a notamment insisté pour que l'insertion de la biométrie (empreintes digitales) soit obligatoire.

S'agissant de la réforme du SIS II sur la coopération policière, la France exprime parmi ses points d'attention le fait que l'inscription obligatoire dans le système des individus suspectés d'activités à caractère terroriste connaisse des exceptions (raisons juridiques ou opérationnelles).

Le projet de Règlement SIS-Contrôles aux frontières ne pose plus de problème et devrait être adopté rapidement.

Les rapporteurs insistent sur la nécessité d'accélérer l'adoption de ces trois règlements.

## **B. LES TEXTES RELATIFS AUX « FRONTIÈRES INTELLIGENTES »**

Deux textes principaux constituent le paquet dit « des frontières intelligentes ». Rappelons qu'il s'agit de nouveaux dispositifs technologiques permettant de mieux surveiller les flux aux frontières de l'UE.

Il a déjà été indiqué que le règlement portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers avait été adopté le 30 novembre 2017.

Comme l'ont souligné les responsables de la DCPAF, il est regrettable que ce nouvel outil très utile **ne s'applique qu'aux déplacements des ressortissants des États tiers**, entrant en Europe pour un court séjour et **non aux ressortissants européens** alors qu'il serait très utile de pouvoir suivre les déplacements de citoyens européens compromis dans des voyages à visée terroriste.

**Ce mécanisme qui ne sera opérationnel qu'en 2021, va demander des investissements conséquents en équipements informatiques et aura une portée limitée du fait d'une version de compromis.**

De plus la finalité du recours à EES est très précisément encadrée. L'accès des services répressifs à l'EES est indirect, *via* un point d'accès central, 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.

Les rapporteurs regrettent que certaines initiatives excellentes dans leur projet initial soient largement dénaturées après négociations entre les États membres au Conseil et le parlement européen.

Le même constat peut être fait pour le projet de règlement relatif à l'ETIAS.

Le projet de règlement européen relatif à l'autorisation préalable de voyage ou « ETIAS » pour « *European Travel Information and Authorization System* », imposé aux ressortissants de pays tiers exemptés de visa, est en cours de

finalisation et fait l'objet actuellement des derniers trilogues de recherche de compromis.

L'ETIAS permettra de réaliser des contrôles anticipés et, le cas échéant, de refuser une autorisation de voyage aux ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa qui se rendent dans l'Espace Schengen. Ce système contribuera à renforcer la sécurité intérieure, à prévenir l'immigration clandestine, à limiter les risques pour la santé publique et à réduire les temps d'attente aux frontières, grâce à l'identification, avant leur arrivée aux frontières extérieures, des personnes susceptibles de présenter un risque dans l'un de ces domaines.

Le système s'appliquera aux ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa, ainsi qu'à ceux qui sont exemptés de l'obligation de visa de transit aéroportuaire. Ces personnes devront obtenir une autorisation de voyage avant leur déplacement, par l'intermédiaire d'une application en ligne.

Les informations communiquées dans chaque demande donneront lieu à un traitement automatique par consultation d'autres bases de données de l'UE afin de déterminer s'il y a des motifs raisonnables s'opposant à la délivrance d'une autorisation de voyage. Si aucune réponse positive (« hit ») ni aucun élément nécessitant une analyse approfondie n'est mis en évidence, l'autorisation de voyage sera automatiquement délivrée à bref délai. Tel devrait être le cas pour la grande majorité des demandes.

En cas de réponse positive ou d'élément nécessitant une analyse, la demande fera l'objet d'une évaluation manuelle par les autorités compétentes. Dans ce cas, l'unité centrale ETIAS vérifiera tout d'abord que les données enregistrées dans le dossier de demande correspondent aux données déclenchant une réponse positive. Lorsque tel est le cas ou si des doutes subsistent, la demande sera traitée manuellement par l'unité nationale ETIAS de l'État membre responsable. L'acceptation ou le refus d'une demande qui a déclenché une réponse positive sera notifiée au plus tard 96 heures après l'introduction de la demande, ou, si des informations supplémentaires ont été demandées, 96 heures suivant la réception de ces informations.

Avant l'embarquement, les transporteurs aériens, les transporteurs maritimes et les transporteurs internationaux de groupes assurant des liaisons routières par autocar devront vérifier si les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation d'autorisation de voyage sont en possession d'une autorisation de voyage en cours de validité.

L'autorisation de voyage ne conférera pas un droit d'entrée ou de séjour automatique, c'est le garde-frontières qui prendra la décision finale. Une autorisation de voyage sera valable trois ans ou jusqu'à l'expiration du document de voyage enregistré lors de la demande, selon l'hypothèse qui se réalise en premier.

L'architecture du système comprend une Unité Centrale ETIAS (UCE) qui sera développée et maintenue par l'Agence EU-LISA et qui sera hébergée au sein de l'Agence FRONTEX, un web service pour les demandes d'autorisation de voyager en ligne, une interface d'accès pour les transporteurs et des Unités Nationales ETIAS (UNE) au sein de chaque État membre. EU-LYSA développera par ailleurs un système de communication uniformisé entre Unité Centrale et Unités nationales ETIAS.

À ce jour, la question qui se pose est la suivante : qui va créer, héberger et assurer le pilotage de l'Unité Nationale française (ministère, service concernés ?). Cette question n'est pas tranchée alors que les ressources humaines qui devront y être affectées tout comme les surfaces immobilières nécessaires constituent des enjeux majeurs.

Le projet de règlement n'est toujours pas finalisé. Des discussions entre la Commission européenne, le Conseil et le Parlement sont en cours. Ces trilogues devraient cependant aboutir rapidement.

La mise en œuvre opérationnelle d'ETIAS est actuellement envisagée au second semestre 2021.

### **C. L'INTEROPÉRABILITÉ DES FICHIERS**

Lors de sa présentation du projet de la Commission européenne sur l'interopérabilité des fichiers de sécurité, M. Julian King, Commissaire européen, a souligné qu'il fallait tirer les leçons des lacunes policières révélées par les attentats.

Selon lui, « *Il y a des faiblesses dans la conception et le fonctionnement de nos systèmes d'informations... Il y a des limites dans la façon dont nos systèmes fournissent des informations aux agents sur le terrain.* » La « *cause majeure* » est que les systèmes sont « *incapables de communiquer et de partager des informations entre eux* ». D'où la nécessité de modifier les bases de données pour parvenir à une interopérabilité.

Un des objectifs est d'éviter qu'une même personne soit enregistrée dans des bases de données indépendantes sous différents alias.

La Commission a proposé le 14 décembre 2017 deux projets de règlement<sup>(1)</sup>, un règlement dans le domaine Schengen (frontières et visas) et un dans le domaine UE (coopération policière et judiciaire, asile et migrations).

---

(1) Projets de règlement européen portant sur l'interopérabilité des systèmes d'information [COM(2017) 793 & COM(2017) 794].

Les buts recherchés au moyen de ces textes sont de :

- fournir aux utilisateurs un accès rapide, fluide, systématique et contrôlé aux bases européennes, notamment en contrôle frontières ;
- faciliter l'identification des ressortissants de pays tiers sur le territoire ;
- lutter contre la fraude à l'identité en identifiant les identités multiples ;
- simplifier le traitement « en cascade » des signalements.

Pour cela, des nouveaux outils concrétisent la démarche d'interopérabilité :

- *l'European search portal* (ESP) : il s'agira d'une interface unique d'accès aux données à l'attention des garde-frontières et des membres des forces de l'ordre permettant de consulter simultanément les bases de données européennes : VIS, SIS, Eurodac, EES, ETIAS, ECRIS-TN ;
- le *Shared biometric matching service* (Sbms) : il permettra de détecter les identités multiples par la mise en commun des éléments biométriques des différentes bases de données. ETIAS et ECRIS-TN ne sont pas concernés ;
- le *Common identity repository* (CIR) regroupera les données d'identité communes aux différentes bases de données : biographiques, biométriques (portrait, empreintes), documents de voyage répertoriés ;
- le *Multiple-identity detector* (MID) permettra de trouver les liens entre les différentes identités d'une même personne disséminées dans les différentes bases de données : VIS, SIS, Eurodac, EES, ETIAS, ECRIS-TN.

Le projet de l'interopérabilité vise aussi à améliorer la qualité des données échangées *via* ces fichiers. C'est pourquoi ces projets de règlements visent à imposer un format universel pour les messages (UMF) en tant que norme en tant que norme de l'Union européenne pour le développement de systèmes d'information dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

L'interopérabilité concernera les systèmes d'information de l'Union européenne pour la sécurité, les frontières et la gestion des migrations exploités au niveau central; trois de ces systèmes existent déjà, un va bientôt être développé et deux autres se trouvent au stade de propositions en cours d'examen par le Parlement européen et le Conseil. Chaque système gardera ses propres objectifs, finalités, bases juridiques, règles, groupes d'utilisateurs et contextes institutionnels.

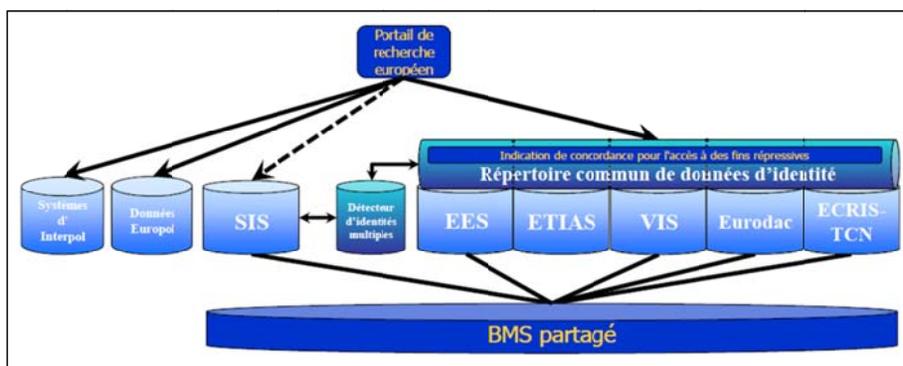
Les trois systèmes d'information centralisés qui existent à ce jour sont :

1. le **système d'information Schengen (SIS)**, qui comprend un large éventail de signalements de personnes (refus d'entrée ou de séjour,

mandat d'arrêt européen, personnes disparues, concours dans le cadre d'une procédure judiciaire, contrôles discrets et spécifiques) et d'objets (notamment les documents de voyage ou d'identité égarés, volés et invalidés). Dans les projets de règlements relatifs au SIS présentés en décembre 2016, la Commission propose d'élargir cet éventail afin d'y inclure les décisions de retour et les contrôles d'investigation ;

2. le **système Eurodac**, qui contient les empreintes digitales des demandeurs d'asile et des ressortissants de pays tiers qui ont franchi illégalement les frontières extérieures ou se trouvent en séjour irrégulier dans un État membre, et ;
3. le **système d'information sur les visas (VIS)**, qui contient des données sur les visas de court séjour.

#### SCHEMA D'ORGANISATION POUR L'INTEROPERABILITE DES SYSTEMES D'INFORMATION



Source : *Projet de règlement européen portant sur l'interopérabilité des systèmes d'information (COM (2017) 794).*

Outre ces systèmes existants, la Commission a proposé en 2016-2017 trois nouveaux systèmes d'information centralisés de l'Union européenne :

1. le **système d'entrée/de sortie (EES)**, dont la base juridique vient juste d'être approuvée, qui remplacera le système actuel consistant à apposer manuellement un tampon sur les passeports et qui enregistrera sous forme électronique le nom, le type de document de voyage, les données biométriques ainsi que la date et le lieu d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers se rendant dans l'Espace Schengen pour un court séjour ;
2. le **système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)**, qui, lorsque la proposition aura été adoptée, sera un système largement automatisé rassemblant et vérifiant les informations fournies par les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa avant leur voyage dans l'Espace Schengen, et ;

**3. le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (système ECRIS-TCN)**, qui sera un système électronique d'échange d'informations concernant les condamnations antérieures prononcées à l'encontre de ressortissants de pays tiers par des juridictions pénales se trouvant dans l'Union.

Ces six systèmes sont complémentaires et, à l'exception du système d'information Schengen (SIS), concernent exclusivement les ressortissants de pays tiers. Ces systèmes aident les autorités nationales à gérer les frontières, les migrations, le traitement des visas et l'asile ainsi qu'à lutter contre la criminalité et le terrorisme. C'est tout particulièrement vrai dans le cas du SIS, qui est l'instrument de partage d'informations en matière répressive le plus utilisé à l'heure actuelle.

Outre ces systèmes d'information, gérés de manière centrale au niveau de l'Union, le champ d'application du projet d'interopérabilité comprend également la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés et perdus (SLTD), qui, conformément aux dispositions du code frontières Schengen, est systématiquement consultée aux frontières extérieures de l'Union, et la base de données d'Interpol sur les documents de voyage associés aux notices (TDAWN). Il couvre également les données Europol, dans la mesure où cela est pertinent pour assurer le fonctionnement du système ETIAS proposé et pour aider les États membres qui recherchent des données relatives aux infractions graves et au terrorisme.

Il est prévu un mode d'interrogation en deux étapes pour respecter la distinction entre fichiers à visée répressive et les autres fichiers.

Les services répressifs ne peuvent consulter directement ces systèmes d'information à finalité non répressive qu'à des fins de prévention et de détection du terrorisme et d'autres infractions pénales graves, ou d'enquêtes et de poursuites en la matière. De plus, les systèmes respectifs sont régis par des conditions d'accès et des garanties différentes et certaines des règles actuelles pourraient ralentir l'utilisation légitime de ces systèmes par ces services.

La répression est définie comme un objectif secondaire ou accessoire d'Eurodac, du VIS, du futur EES et de l'ETIAS proposé. Par conséquent, la possibilité d'accéder aux données stockées dans ces systèmes à des fins répressives est limitée.

Dans un premier temps, l'agent des services répressifs lancerait une recherche portant sur une personne spécifique à l'aide des données d'identité, des données du document de voyage ou des données biométriques de cette personne afin de vérifier si des informations relatives à celle-ci sont stockées dans le CIR. Si tel est le cas, l'agent recevra une réponse indiquant le ou les systèmes d'information de l'Union européenne qui contiennent des données relatives à cette

personne (l'indicateur de concordance). L'agent n'aurait pas effectivement accès aux données se trouvant dans les systèmes sous-jacents.

Dans un second temps, l'agent peut émettre une demande individuelle d'accès à chaque système qui lui a été signalé comme contenant des données, en vue d'obtenir le dossier complet concernant la personne en question, dans le respect des règles et procédures existantes établies par chacun des systèmes concernés. Un tel accès dans le cadre de la deuxième étape resterait subordonné à l'autorisation préalable d'une autorité désignée et continuerait à nécessiter un identifiant d'utilisateur spécifique et l'enregistrement des consultations.

Cette nouvelle approche apporterait également une valeur ajoutée aux services répressifs grâce à l'existence de liens potentiels dans le MID. Le MID aiderait le CIR à détecter les liens existants, renforçant encore ainsi la précision de la recherche. Le MID serait en mesure d'indiquer si la personne est connue sous différentes identités dans différents systèmes d'information.

L'approche de la consultation des données en deux étapes est particulièrement utile dans les cas où le suspect, l'auteur ou la victime présumée d'une infraction terroriste ou d'une autre infraction pénale grave n'est pas connu. En effet, dans de tels cas, le CIR permettrait de déterminer quel système d'information connaît la personne en une seule recherche. De ce fait, les conditions existantes concernant les recherches préalables dans les bases de données nationales et les recherches préalables dans le système automatisé d'identification par empreintes digitales d'autres États membres, prévues par la décision 2008/615/JAI (« vérification *Prim* »), deviennent redondantes.

Lors de sa présentation, M. Julian King a assuré aux députés que la Commission ne voulait en aucun cas, « *créer une base de données gigantesque où tout serait interconnecté. Chaque base de données conserverait ses règles spécifiques de limitation des objectifs, règles d'accès et règles de conservation des données.* » Il a insisté sur les règles strictes de protection des données personnelles. Pour lui, « *il ne s'agit pas de collecter de plus en plus de nouvelles données. Il s'agit d'une manière ciblée et intelligente d'utiliser les informations existantes détenues dans nos systèmes pour mieux agir.* » Il a précisé cependant que « *alias et fausses identités ne sont toutefois pas protégés par la loi sur la protection des données.* »

Il a conclu son propos en disant que l'objectif final est de faciliter le travail des forces de police par un accès très simple au portail de recherche européen. « *Cela aiderait les agents de la police et des douaniers, situés en première ligne, à accéder simultanément à plusieurs systèmes d'information de l'Union, en recevant des résultats combinés sur un seul écran, leur permettant ainsi d'utiliser les systèmes existants de manière plus efficace et plus productive.* »

Les rapporteurs soutiennent cette initiative qui sera complexe à mettre en œuvre en raison de la complexité des connexions informatiques à mettre en place. Ce sera l'Agence EU-LISA qui sera le maître d'œuvre de ce projet.

Les rapporteurs estiment néanmoins que ce chantier de très grande ampleur puisqu'il ne sera opérationnel qu'en 2023, devrait faire l'objet d'une programmation financière un peu plus précise que celle qui figure dans les projets de Règlement. Le coût estimé sur neuf ans (2019-2027) est évalué à 424,7 millions d'euros mais cette évaluation ne comprend aucune indication sur les dépenses induites pour les États membres pour adapter leurs fichiers nationaux.

Par ailleurs, afin de donner sa pleine efficacité au projet de l'interopérabilité, et de soutenir la mise en œuvre concrète de la réforme du système de Dublin, la Commission propose également d'adapter et de renforcer le système Eurodac.

L'objectif est d'en élargir l'objet, ce qui facilitera les opérations retours forcés et contribuera à lutter contre la migration irrégulière. La proposition vise à étendre le champ d'application du règlement Eurodac afin de permettre aux États membres de stocker et de rechercher des données concernant des ressortissants de pays tiers ou des apatrides qui **ne sont pas des demandeurs de protection internationale** et qui se **trouvent en situation irrégulière** dans l'Union européenne, de sorte qu'ils puissent être identifiés à des fins de retour ou de réadmission.

Dans le plein respect des règles en matière de protection des données, elle permettra également aux États membres de stocker davantage de données à caractère personnel dans la base de données Eurodac, telles que le nom, la date de naissance, la nationalité, des éléments d'identification ou des documents de voyage, et l'image faciale. L'enrichissement des informations contenues dans le système permettra aux autorités compétentes en matière d'immigration et d'asile d'identifier facilement un demandeur d'asile ou un ressortissant de pays tiers en situation irrégulière, sans avoir à demander des informations à un autre État membre séparément, comme c'est le cas actuellement.

Cette réforme est encore en cours de négociation entre les autorités européennes.

## **IV. RENFORCER LA COOPÉRATION POLICIÈRE**

### **A. DE MULTIPLES OUTILS AU SERVICE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE ENTRE LES ÉTATS MEMBRES**

L'audition de M. Jean-Jacques Colombi, commissaire divisionnaire, chef de la division des relations internationales de la DCPJ a été très intéressante pour comprendre que la coopération policière entre les États membres utilise aujourd'hui différents instruments qui ne sont pas tous liés à l'acquis Schengen, mais l'utilisation du SIS II est cependant un outil très précieux.

Il a souligné que la principale difficulté actuelle est de faire en sorte que la coopération policière dans le cadre européen ne soit plus l'apanage de quelques policiers spécialisés mais devienne une pratique courante pour l'ensemble des services répressifs et pour les magistrats dans le cadre de recherche d'information utiles pour l'aboutissement de procédures judiciaires.

Cette évolution est difficile car la coopération policière intra-européenne passe par des procédures assez compliquées et de nouveaux outils sont apparus qui ne sont pas encore familiers à tous les professionnels concernés.

De plus, les demandes de coopération policière dans un cadre européen ou internationale sont centralisées au niveau de division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'Intérieur.

Pour la France, c'est la section de coopération opérationnelle de police - la SCCOPOL - qui est en quelque sorte la « salle des machines » de la coopération internationale en matière policière.

Cette organisation centralisée a été mise en place en 2000 par M. Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur. Il s'agit du point de contact national unique pour tous les échanges relevant des canaux institutionnels de coopération policière. Elle traite l'ensemble des demandes de coopération policière émanant des partenaires étrangers, ainsi que les demandes à destination de l'étranger émises par les services de police, de gendarmerie et des douanes. La SCCOPOL est un service interministériel. Elle regroupe des fonctionnaires issus de la police, de la gendarmerie et des douanes. Elle travaille vingt-quatre heures sur vingt-quatre et trois cent soixante-cinq jours par an.

Selon M. Jean-Jacques Colombi, la coopération policière fonctionne bien car les outils à disposition sont nombreux et qu'il existe au sein de l'union européenne des relations de confiance entre les services qui sont organisés selon des normes juridiques assez proches et un même niveau de protection des libertés.

Mais des progrès restent à faire. En France par exemple plutôt que de confier ces outils de coopération à l'ensemble des agents de la direction, on les a confiés à une unité spécialisée, il existe donc une propension culturelle chez les enquêteurs français à ne pas s'approprier les outils de la coopération internationale

et à demander aux services idoines, chargés spécifiquement de coopération policière internationale, de régler ces questions. Or cette démarche centralisée n'est plus bien adaptée aujourd'hui, à cause du volume des données à traiter. Il est désormais nécessaire que toutes les institutions exerçant le métier de la police judiciaire s'approprient les différents outils de la coopération policière internationale.

Dans la coopération policière il faut distinguer deux aspects très différents. Le premier volet porte sur les outils d'aide à l'enquête, le deuxième volet porte sur les fichiers qui aident aux contrôles de police administrative sur la voie publique. À ce titre le SIS II est d'abord un outil d'aide aux contrôles policiers et aux vérifications aux frontières.

Quelques chiffres pour permettre de comprendre que le SIS II est un outil très utile même si sa facilité d'accès doit être améliorée.

Le SIS II comprend 71 millions de données et 830 000 personnes à arrêter ou à surveiller - parmi lesquelles 35 600 personnes visées par un mandat d'arrêt européen - contre 170 à 180 000 personnes seulement dans le fichier français des personnes recherchées, le FPR. Les policiers français qui effectuent quotidiennement des contrôles sur la voie publique recherchent donc davantage d'individus figurant dans le SIS II que dans le FPR.

En 2015, 522 mandats d'arrêt européens émis par la France ont été mis à exécution par nos partenaires européens dans le cadre de Schengen. De son côté, la France a arrêté 819 personnes pour le compte de ses partenaires, auxquelles on peut ajouter les 60 personnes interpellées à l'extérieur de l'Espace Schengen grâce à Interpol.

En 2016, nous avons enregistré près de 4 milliards de consultations dans le fichier Schengen en Europe, selon les informations communiquées aux députés français par le Commissaire Julian King, lors de son audition par la commission des lois et la commission des affaires européennes le 10 avril 2018.

La France a répertorié 12 000 signalements de personnes recherchées à l'étranger. Les policiers étrangers, quant à eux, ont alerté à 7 500 reprises pour des signalements concernant des personnes recherchées en France.

Le fichier Schengen comprend 86 000 personnes recherchées sur le fondement des surveillances exercées dans le cadre de la répression des infractions pénales, dont 44 000 pour la France, et 10 000 individus recherchés pour atteinte à la sûreté de l'État, dont 2 000 pour la France.

M. Jean-Jacques Colombi a ensuite expliqué que l'inscription de certaines mentions dans le SIS devait être faite avec discernement. Si une enquête judiciaire est en cours c'est le magistrat qui doit apprécier en opportunité si la transmission de certaines informations dans le SIS ne risque pas d'avoir pour effet de fragiliser la poursuite d'une enquête qui doit pouvoir être conduite dans des conditions de confidentialité.

Les limites actuelles de l'utilisation du fichier SIS II tiennent à ce que les États membres n'ont pas une approche homogène des enjeux de sécurité. Selon la taille du pays, l'acuité des risques terroristes ou de grande criminalité et la pression migratoire, les pratiques d'alimentation du fichier SIS II est très hétérogène.

Selon les données communiquées par la DCPAF, la France est ainsi le premier pays pour le signalement de personnes placées sous surveillance (58 % du total), mais n'a que 500 empreintes dactyloscopiques en base (plus de 40 000 pour l'Allemagne et l'Italie). Autre exemple de la disparité des pratiques policières en Europe, donné par M. Jean-Jacques Colombi : le BKA, l'office fédéral de police criminelle allemand, rencontre parfois des difficultés à recueillir des renseignements auprès des polices de certains *Länder*, très attachés au respect de leurs compétences propres. C'est donc pour obtenir des informations qu'elle aurait eu du mal à se procurer en interne que la police fédérale allemande fait une utilisation extensive des outils de la coopération policière internationale. Le cas de la France est différent : c'est un pays centralisé, qui dispose d'une plateforme commune et ne rencontre pas ce type de difficultés.

En revanche en France un grand nombre de mandats d'arrêt émis en France ne sont pas « européens » ce qui est très regrettable car les délinquants sont très mobiles en Europe.

Un des axes de progrès prioritaire pour M. Jean-Jacques Colombi est de parvenir à mettre en place un mécanisme de casier judiciaire européen intégrant des données sur les ressortissants des États tiers et de parvenir à une réelle interopérabilité des différents fichiers de sécurité.

Les rapporteurs estiment très important que les deux projets de Règlement visant à moderniser le fonctionnement de l'ECRIS aboutissent rapidement.

Rappelons que l'ECRIS, créé en 2012, permet un échange efficace d'informations entre les États membres concernant les condamnations pénales dans l'Union européenne. Pour l'instant, la plupart des informations échangées concernent des citoyens de l'Union européenne.

Les attentats terroristes intervenus dans l'Union européenne ont démontré la nécessité d'une proposition législative supplémentaire, pour mettre en place un système centralisé pour le traitement des éléments d'identification des ressortissants non européens, s'inscrivant dans le cadre de l'initiative sur l'interopérabilité.

Le Conseil en date du 8 décembre 2017 a arrêté sa position (orientation générale) sur deux propositions législatives relatives à l'utilisation de l'ECRIS concernant les ressortissants de pays tiers et les apatrides.

Ce projet législatif est composé des éléments suivants :

- un règlement, qui porte création d'un système centralisé permettant d'identifier l'État membre ou les États membres pouvant détenir des informations relatives aux condamnations concernant un ressortissant de pays tiers.
- une directive, qui modifie l'actuelle décision-cadre relative à l'ECRIS à la lumière de ce nouveau système centralisé qui permet d'obtenir des informations relatives aux ressortissants de pays tiers.

La commission des libertés civiles a approuvé, le 25 janvier 2018, ce projet. Le système national des pays tiers (TCN) d'ECRIS :

Ces textes qui doivent être encore adoptés en Séance plénière par le Parlement européen représenteront une réelle avancée. Ils permettront aux autorités nationales d'établir rapidement si un État membre de l'Union européenne détient des casiers judiciaires sur un ressortissant non-européen. Le système ECRIS contiendra des données telles que les noms, adresses, empreintes digitales et images faciales (ces dernières ne pouvant cependant être utilisées que pour confirmer l'identité d'un ressortissant de pays tiers qui a été identifié sur la base d'autres données) et respectera les règles européennes en matière de sécurité et de protection des données.

Lors de notre entretien avec Mme Christine Roger au Conseil, nous avons évoqué la possibilité d'intensifier des formes de coopération policière qui reposent sur une démarche intergouvernementale et qui sont plus souples que les mécanismes institutionnalisés de l'Union européenne.

Il nous a été donné pour exemple les excellents résultats du *Counter Terrorist Group (CTG)* qui rassemble 16 États (30 services concernés y compris des organisations relevant du Renseignement). Cette organisation informelle est distincte d'Europol mais se réunit tout de même à La Haye et travaille en étroite collaboration avec l'Agence européenne. Depuis 2017, elle a créé une base de données spécifique <sup>(1)</sup>.

L'autre exemple de coopération policière de format spécifique est celle dite du «traité de Prüm», qui a permis en 2005 à 7 pays européens de pouvoir d'échanger des informations sensibles. Le 23 juin 2008, d'importantes parties du traité ont été transposées en droit européen avec l'adoption de la décision 2008/615/JAI du Conseil.

Cette décision de 2008 est destinée à améliorer l'échange d'informations, en permettant aux États membres d'accorder aux autres États membres des droits d'accès à leurs fichiers ADN, à leurs fichiers d'empreintes digitales et à leurs registres d'immatriculation des véhicules (principe dit de disponibilité).

---

(1) Voir l'étude commandée par la commission LIBE du parlement européen « The European Union's Policies on Counter-Terrorism. Relevance, Coherence and Effectiveness ».

Dans le cas de données extraites de fichiers ADN et de fichiers d'empreintes digitales, un système de concordance/non-concordance permet à l'État consultant de demander des données à caractère personnel bien précises à l'État membre gestionnaire du fichier. Il le fait par le biais des procédures d'entraide, notamment selon les principes fixés par de la décision-cadre sur l'entraide policière (dite décision-cadre suédoise).

M. Jean-Jacques Colombi a souligné l'intérêt de cette forme de coopération qui permet par exemple de « faire parler » des relevés d'empreintes digitales ou des échantillons d'ADN que l'on ne peut rattacher à aucune personne connue dans un fichier de police. Au plan opérationnel ce mécanisme est très utile car il permet d'obtenir une information en moins de huit heures en cas d'urgence.

## **B. LE RENFORCEMENT DES MISSIONS D'EUROPOL**

Concernant la coopération policière, l'autre question très politique est de savoir s'il faut accroître les compétences d'Europol pour en faire une Agence opérationnelle de police.

Aujourd'hui, cette Agence a pour mission principale d'apporter un soutien technique aux États et ne peut de manière autonome ni déclencher une enquête ni user de contrainte physique contre des personnes. Le Règlement européen qui fixe le statut de cette Agence ne prévoit pas cette possibilité d'évolution.

Il est indéniable cependant, qu'en quelques années Europol a profondément changé mais il faut se demander s'il y aurait une véritable plus-value à ce qu'Europol exerce des fonctions opérationnelles alors qu'elle a été conçue pour procéder à des analyses de risques et mener des investigations approfondies sur l'évolution des formes de criminalité.

Comme le souligne M. Gilles de Kerchove, coordinateur anti-terrorisme pour l'Union européenne, Europol n'est pas qu'une agence de police c'est « *un hub de l'information sécuritaire* ». C'est pourquoi la matière première d'Europol est constituée d'une base de données SIENA qui recueille des informations dont chaque État membre reste propriétaire et dont le partage peut être limité ou totalement interdit par le propriétaire de cette information. C'est la richesse des informations recueillies qui permet à Europol de pouvoir éclairer les États membres sur l'évolution de la criminalité.

Si Europol devait devenir une agence opérationnelle de police pour les formes de criminalité transnationale, il faudrait d'abord mener un travail complexe de répartition des compétences entre échelon « fédéral » et national, la poursuite des infractions au plan judiciaire restant du ressort des États membres. De plus, les effectifs d'Europol devraient être considérablement augmentés pour faire face à cette nouvelle mission.

Les fortes réticences de certains États membres pour instaurer un Parquet européen et plus encore pour étendre sa compétence à la lutte contre la criminalité transfrontalière et à la lutte contre le terrorisme incitent à penser qu'Europol ne pourra pas devenir à brève échéance une agence de police opérationnelle avec des compétences propres.

Europol doit à court terme être en mesure d'exploiter la forte augmentation des informations partagées *via* sa base de données SIENA (+ 30 % de flux d'informations entre 2016 et 2017) et pouvoir répondre dans des délais rapides au demande d'assistance des États membres. Pour ce faire elle doit engager de lourds investissements informatiques pour continuer faire face à la massification de ses données.

Elle doit aussi poursuivre ses efforts pour promouvoir un système standardisé et automatique d'échanges *via* le système SIENA. Cette évolution est délicate à mener car elle doit trouver un équilibre entre l'échange massif de données et l'analyse très fine de certaines réalités criminelles complexes qui nécessitent un travail où les échanges entre professionnels doivent se faire dans un climat de confiance absolue. L'automatisme des échanges ne risque-t-elle pas de conduire à l'appauvrissement des données et en une perte en qualité ?

Dans une récente interview au site d'information spécialisé B2 PRO, M. Gilles de Kerchove dresse un bilan très positif de l'évolution d'Europol.

*« C'est absolument fantastique comme les États membres font désormais appel à Europol. Alors que c'était inenvisageable il y a cinq ans. Cela s'était passé une seule fois en Bulgarie, après l'attentat de Bourgas [18 juillet 2012 contre un autocar de touristes israéliens]. Au lendemain de l'attentat du Bataclan [13 novembre 2015], le gouvernement français fait appel à Europol, qui arrive en moins de 24 heures pour soutenir l'enquête, partage avec Europol des terrabytes d'information et associe tant Europol qu'Eurojust à tous les stades de l'enquête. La Belgique a fait la même chose après les attentats de Bruxelles. Europol développe également des centres d'excellence intéressants, singulièrement dans la cybersécurité, les enquêtes digitales, le signalement de contenus illégaux sur internet. C'est plus qu'un changement de rythme. C'est une vraie montée en puissance. »*

Europol pourrait ainsi fortement évoluer pour se concentrer sur des domaines par essence transnationaux à savoir la lutte contre la cybercriminalité et le recours plus fréquent à des équipes communes d'enquêtes.

M. Jean-Jacques Colombi a bien expliqué les avantages de recourir à cette forme très aboutie de coopération policière.

Selon son analyse, l'équipe commune d'enquête reste le *nec plus ultra* de la coopération, elle est réservée aux affaires les plus importantes. C'était le cas pour l'attentat du Bataclan, où il a été convenu qu'Europol ferait l'ensemble de l'analyse criminelle, alors que la Police judiciaire française s'en était chargée pour

l'affaire Charlie Hebdo ; car les assassinats à Charlie Hebdo relevaient de terroristes ancrés dans le territoire national, alors qu'avec le Bataclan, il y avait un registre d'emblée international, l'enquête devait passer par le *big data* et embrasser plusieurs pays.

### **Devrait-on faire davantage d'équipes communes d'enquête ?**

Cette procédure présente des avantages incontestables mais il faut la réserver à des affaires dont les ramifications sont véritablement présentes dans plusieurs pays européens. Il doit y avoir la nécessité d'un intérêt commun.

Si les équipes communes ont l'avantage d'une information commune en temps réel, elles présentent aussi des lourdeurs parce qu'il faut avancer d'un même pas alors que les procédures sont parfois bien différentes – en France, tous les actes de procédure doivent être écrits, ce que ne font pas du tout les Espagnols, par exemple. Faut-il, dès lors, revoir toute notre procédure pénale pour accélérer les enquêtes transnationales et nous rapprocher de certaines règles en usage chez nos voisins ?

Les rapporteurs considèrent donc que la coopération policière doit être renforcée et surtout qu'elle soit rendue plus facile pour les professionnels ce qui passe par un effort de formation dans les écoles de police, de gendarmerie et à l'École nationale de la magistrature pour que les mécanismes de coopération policière soient mieux connus. Cela suppose aussi que les investissements informatiques soient réalisés sans retard pour éviter que des fichiers nationaux vieillissants ne soient pas compatibles avec les nouvelles fonctionnalités des fichiers de sécurité européens.

En conclusion de cette partie sur la coopération policière, les rapporteurs souhaitent insister sur les progrès réalisés depuis 2016. Plusieurs personnes auditionnées ont émis l'idée que les mécanismes de coopération policière qui restent aujourd'hui assez complexes à mettre en œuvre ont cependant eu un effet remarquable, celui de « contraindre » des services à coopérer et ce faisant ont permis de créer des « bonnes pratiques communes » et une culture professionnelle plus favorable au travail transfrontalier.

Cette évolution est patente au sein d'Europol où la multiplication des équipes communes d'enquête a permis de franchir un cap. En matière de lutte contre la cybercriminalité, Europol est en passe de devenir un service réellement opérationnel et a une véritable valeur ajoutée par rapport aux services répressifs des États membres.

## **V. LA DIMENSION EXTERNE DE LA SÉCURITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE**

Comme il a déjà été dit précédemment, le volet externe de la politique de sécurité intérieure est tout à fait primordial.

L'Union européenne a parfois été critiquée pour avoir externalisé la gestion de ses frontières extérieures en en faisant porter le poids sur les pays en proche voisinage comme la Turquie ou les pays du pourtour de la Méditerranée.

Ces critiques ont une part de vérité mais la gravité de la pression migratoire impose une coopération étroite entre l'Union européenne, les pays d'origine des migrants et ceux de transit. Seul un effort de long terme pour réguler les flux et contribuer au développement économique des pays du Sud permettra d'apaiser les tensions actuelles.

### **A. LES PARTENARIATS AVEC LES PAYS TIERS**

Depuis 2015 notamment, année du pic de la crise migratoire, le Conseil européen a réitéré à de nombreuses reprises l'importance de travailler en lien étroit avec les pays tiers d'origine et de transit pour traiter des causes profondes des migrations irrégulières et promouvoir une coopération globale avec ces pays.

Le Sommet de La Valette, des 11 et 12 novembre 2015, a permis de jeter les bases d'un partenariat global sur la question migratoire avec les pays d'origine et de transit africains. Lors de ce sommet, ont été adoptés une déclaration politique et un plan d'action qui se décline en cinq grandes thématiques :

- lutter contre les causes profondes des déplacements forcés et des migrations irrégulières ;
- envisager de nouvelles formes de mobilité et migration légale ;
- assurer la protection internationale et asile ;
- prévenir le trafic de migrants et la traite des êtres humains ;
- améliorer les procédures de retour et faciliter des accords de réadmission.

Ce plan d'action couvre l'ensemble des problématiques migratoires et vise à traiter à la fois les priorités urgentes (assistance aux déplacés et réfugiés et lutte contre les réseaux de trafiquants) et à proposer des solutions pérennes pour une meilleure gestion globale des migrations.

Pour rendre l'approche de La Valette plus opérationnelle, la Commission a mis en place un nouveau « cadre de partenariat », avalisé par le Conseil européen de juin 2016, à l'égard des principaux pays d'origines et de transit, permettant notamment de développer des « pactes migratoires » avec cinq pays prioritaires (Niger, Mali, Sénégal, Nigéria et Éthiopie). L'objectif de ces dialogues est

d'obtenir des résultats tangibles en matière de gestion des migrations, et notamment de réadmission. Ces pactes combinant des mesures incitatives, à l'aide de financements dédiés (notamment FFU), consistent en des dialogues renforcés, hautement coordonnés au niveau européen, visant à souligner l'importance de la question migratoire dans les relations extérieures de l'Union européenne. Ces pactes doivent notamment atteindre des objectifs clairs en matière de retours des migrants en situation irrégulière, et y parvenir au moyen de mesures incitatives efficaces, mobilisant toutes les politiques, instruments et outils de l'Union européenne, avec l'implication de la Haute représentante, du SEAE, de la Commission et des États membres.

Par la suite, le Sommet informel de Malte le 3 février 2017 a adopté une déclaration, qui vise des « mesures opérationnelles supplémentaires au niveau régional », et recouvrent en fait principalement deux dimensions.

Il s'agit d'une part de l'action en Libye même, en soutien du gouvernement d'entente nationale : renforcement des capacités des gardes côtes nationaux libyens, démantèlement du modèle économique des passeurs, soutien au développement des communautés locales en Libye, mise en place de structures et de conditions d'accueil adaptées pour les migrants en Libye et permettre leur retour volontaire en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Il s'agit d'autre part de renforcer la coopération en amont, avec les pays d'origine et les pays voisins de la Libye, notamment la coopération régionale aux frontières terrestres de la Libye. Ceci inclut aussi le développement de campagnes d'information et de sensibilisation à destination des migrants en Libye et dans les pays d'origine et de transit et la mise en place de moyens pour surveiller l'émergence de routes alternatives, ainsi que plus globalement d'un approfondissement du dialogue et de la coopération en matière de migrations avec tous les pays voisins de la Libye.

L'action financière de l'Union européenne sur cette question est soutenue, depuis le Sommet de La Valette, par le « Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » (FFU). Son budget, initialement fixé à 1,8 Md€ est désormais de 3,2 Md€ Il a permis le financement de plus d'une centaine de projets répondant aux engagements de La Valette, au profit des 26 pays bénéficiaires.

Les autorités françaises ont appuyé le plan d'action de La Valette et elles participent activement aux comités opérationnels du FFU.

À l'issue du Sommet de Paris du 27 août 2017, le Président de la République a nommé un Ambassadeur en charge des migrations, qui participe aux discussions communes avec les pays tiers visant à relayer les messages communs de l'Union européenne sur le plan migratoire. Un effort significatif a également été fait par la France, afin de permettre la réinstallation de plus de 3 000 personnes

en besoin de protection depuis le Tchad et le Niger, et notamment après un premier passage en Libye. Enfin, la France contribue de manière significative à la mise en œuvre des projets dans le cadre du FFU, notamment *via* l'Agence française de développement ou Expertise France.

Les rapporteurs soutiennent cette démarche qui doit allier une dimension européenne mais aussi bilatérale en raison des liens privilégiés de la France avec les pays du Sahel.

La France a joué un rôle important au Sommet UE-UA d'Abidjan des 29 et 30 novembre 2017, un rôle de premier plan pour un surcroît de mobilisation contre la traite des êtres humains en Libye, en initiant notamment un dialogue entre l'ONU, l'Union européenne et l'Union africaine sur la base d'un plan d'action en 9 points. La première rencontre de ce groupe de travail a eu lieu au mois de décembre 2017.

De sérieuses difficultés sur la question de la réadmission sont toujours signalées dans le cadre de la relation de l'Union européenne avec certains pays d'origine. Dans ce contexte, le Conseil de l'Union européenne a adopté le 9 juin 2017 un mécanisme politique de coordination de mesures à prendre en matière de délivrance des visas, en cas de coopération consulaire défailante en matière de réadmission.

La formation de garde-côtes libyens dans le cadre de l'opération de PSDC maritime « Sophia » se poursuit, de même que le soutien européen à l'OIM et au HCR. L'Union européenne a également renforcé la coopération avec les pays du voisinage libyen en annonçant un soutien financier de 50 millions d'euros au profit des forces conjointes de sécurité du G5 Sahel, dans une optique de sécurisation des frontières et de lutte contre le terrorisme.

En deux ans, l'Union européenne a profondément changé sa manière de traiter avec les pays d'origine des migrations.

Mme Federica Mogherini, haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a plaidé, le lundi 26 juin 2017, pour l'ouverture de canaux légaux de migration, un « *problème tabou* » dans l'Union européenne selon elle.

*« Nous nous concentrons pour éviter que des gens perdent des vies à cause des passeurs et des trafiquants - et c'est une priorité humanitaire - mais je pense que nous avons également la responsabilité d'ouvrir des canaux légaux pour que les gens viennent en Europe d'une manière durable, humaine et réglementée. »*

Elle a souligné les changements intervenus : *« il y a deux ans, la migration n'était pas abordée comme une question européenne puis l'accent a été mis sur la gestion et le contrôle des frontières et maintenant nous sommes finalement sur la bonne voie, notamment grâce aux partenariats avec les pays d'origine et de transit, avec les ONG et la société civile ».*

## B. LA POLITIQUE DES VISAS

En 2016, 14 millions de visas de court séjour Schengen ont été délivrés. La France est l'État membre qui dispose du plus important réseau consulaire, le deuxième au niveau mondial. Au cours de l'année de référence, la France a délivré à elle seule près de 20 % de la totalité des visas Schengen.

La politique commune des visas de court séjour, consacrée à l'article 77 TFUE, est un instrument clé pour lutter contre l'immigration irrégulière, assurer la sécurité au sein de l'Union, mais aussi contribuer à faciliter le tourisme et l'investissement économique. Afin d'éviter que les voyageurs ne privilégient, dans l'Espace Schengen, les États membres où les formalités administratives sont les moins lourdes, l'harmonisation progressive de la politique en matière de délivrance de visas s'est avérée nécessaire. La première phase d'harmonisation, en 1995, visait tout d'abord à établir un modèle type de visa (qui a fait l'objet d'une importante révision en 2017 afin de le sécuriser davantage). Dans un second temps, le règlement (CE) n° 539/2001 a dressé deux listes de nationalités soumises ou non à l'obligation de visa pour entrer et séjourner à court terme dans l'Espace Schengen. Ces listes ont progressivement évolué en fonction des relations diplomatiques de l'Union européenne : les derniers accords de libéralisation de visas conclus avec l'Ukraine, la Géorgie, le Pérou, la Colombie ou les Émirats arabes unis ont ainsi permis à ces pays de figurer dans l'annexe II du Règlement (soit la liste des pays tiers exemptés).

La France et l'Allemagne ont conjointement demandé le renforcement de la clause de sauvegarde, prévue par le règlement, afin de pouvoir suspendre un régime d'exemption de visas en cas d'augmentation de la pression migratoire, de demandes d'asile infondées, de risque sécuritaire important mais aussi en cas de non-respect par le pays tiers de ses engagements matière de réadmission.

Le **Code communautaire des visas** vient compléter ces instruments. Entré en vigueur en 2010, celui-ci prévoit une harmonisation des pratiques en matière de délivrance des visas de court séjour tout en laissant aux États membres une certaine flexibilité de mise en œuvre (exemption des frais de visas pour certaines catégories de ressortissants ou à titre individuel par exemple). La proposition de refonte du Code, initiée le 1<sup>er</sup> avril 2014, a toutefois été bloquée au stade du trilogue en raison notamment de l'insistance du Parlement à vouloir insérer dans le projet de texte la notion de « visa humanitaire », à laquelle le Conseil a opposé un refus catégorique.

Dans sa dimension « externe », outre les accords de libéralisation, la politique commune des visas permet également la conclusion **d'accords de facilitation**, dont l'objectif est de fixer le cadre d'une délivrance simplifiée de visas de court séjour à l'égard des ressortissants de pays tiers. Ces formalités allégées, consenties au cas par cas, s'accompagnent généralement, de même que pour les accords de libéralisation, de garanties de la part des pays tiers, notamment en termes de réadmission. De tels accords ont été conclus avec le Cap-Vert,

l'Arménie et l'Azerbaïdjan ; des négociations sont en cours avec la Chine, la Biélorussie, la Tunisie ou encore le Maroc.

La **clause de sauvegarde**, révisée à la demande de la France, par le règlement (UE) n° 2017/371, n'a pour l'heure jamais été activée. La Commission est toutefois amenée à évaluer tous les ans la situation des pays « libéralisés par le biais d'un rapport sur le suivi des libéralisations des visas. Le dernier en date sera adopté par le collège des Commissaires le 20 décembre et portera sur les pays des Balkans occidentaux (Albanie, ARYM, Bosnie-Herzégovine, Monténégro et Serbie) et du Partenariat oriental (Géorgie, Moldavie et Ukraine). La Géorgie et l'Ukraine bénéficient pour leur part de la libéralisation des visas depuis le 28 mars et le 11 juin 2017.

De sérieuses difficultés sur la question de la réadmission sont toujours signalées dans le cadre de la relation de l'Union européenne avec certains pays d'origine. Dans ce contexte, le Conseil de l'Union européenne a adopté le 9 juin 2017 un mécanisme politique de coordination de mesures à prendre en matière de délivrance des visas, en cas de coopération consulaire défaillante en matière de réadmission.

La France a accueilli favorablement l'annonce d'une nouvelle révision du Code communautaire des visas, dont l'objectif est de moderniser la politique actuelle et d'accroître l'attractivité de l'Union et de ses États membres auprès de publics contribuant directement à la croissance et à la prospérité économique. Elle veillera toutefois à ce que les aménagements procéduraux envisagés (e-visa, facilitation d'accès, réduction de délais etc.) répondent aux impératifs de sécurité et de lutte contre la fraude documentaire. Elle estime a priori opportun de pérenniser un mécanisme liant la politique de délivrance des visas à la coopération en matière de réadmission afin d'inciter les pays tiers à intensifier leurs efforts dans la lutte contre l'immigration irrégulière.

La commission européenne a présenté le 18 mars 2018 un projet de règlement. Elle propose de réformer la politique commune de visas de l'Union pour en adapter les règles à l'évolution des préoccupations en matière de sécurité, aux défis liés à la migration et aux nouvelles possibilités offertes par les avancées technologiques.

Les modifications que la Commission propose d'apporter au code des visas simplifieront les formalités permettant aux voyageurs en règle d'obtenir un visa pour se rendre en Europe, ce qui facilitera le tourisme, les échanges commerciaux et les affaires, tout en renforçant la sécurité et en atténuant les risques de migration irrégulière.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter au code des visas constituent la première étape de la réforme de la politique commune de l'Union européenne en matière de visas: une proposition visant à moderniser le système d'information sur les visas (VIS) sera présentée dans quelques mois.

Les objectifs de la réforme sont les suivantes :

Des procédures plus simples, plus rapides et plus sûres :

- **Des procédures plus rapides et plus souples** : le délai imparti pour l'adoption d'une décision sur la demande de visa sera écourté, passant de 15 à 10 jours. Les voyageurs auront la possibilité de déposer leur demande jusqu'à 6 mois avant le déplacement qu'ils ont programmé, au lieu de 3 mois actuellement, et de remplir et signer leur demande par voie électronique.
- **Des visas à entrées multiples assortis d'une plus longue durée de validité** : des règles harmonisées s'appliqueront aux visas à entrées multiples, de manière à mieux prévenir le « *visa shopping* » et à permettre aux États membres et aux voyageurs réguliers d'économiser de l'argent et du temps. Ces visas à entrées multiples seront délivrés aux voyageurs réguliers de confiance dont les antécédents en matière de visa satisfont aux conditions pour passer progressivement d'une durée de validité d'un an à une durée de cinq ans. Le respect des conditions d'entrée par les voyageurs fera l'objet de vérifications approfondies et répétées.
- **Des visas de court séjour délivrés aux frontières extérieures** : afin de faciliter les voyages touristiques de courte durée, les États membres seront autorisés à délivrer des visas à entrée unique directement aux frontières terrestres et maritimes extérieures, selon des régimes temporaires ou saisonniers et sous réserve de conditions strictes. Ces visas seront valables pour un séjour d'une durée maximale de sept jours, uniquement dans l'État membre de délivrance.
- **Des ressources supplémentaires pour renforcer la sécurité**: les coûts de traitement ayant sensiblement augmenté au cours des dernières années, une hausse modérée des droits de visa – qui n'ont pas été majorés depuis 2006 – sera appliquée (de 60 euros à 80 euros).
- **La politique de visas en tant qu'outil d'amélioration de la coopération en matière de retour et de réadmission**. La Commission propose d'établir un **nouveau mécanisme destiné à déclencher l'application de conditions plus strictes pour le traitement des visas** lorsqu'un pays partenaire ne coopère pas suffisamment aux fins de la réadmission des migrants en situation irrégulière, y compris des voyageurs qui sont entrés légalement sur le territoire en ayant obtenu un visa mais qui ont dépassé la durée de validité de celui-ci. Les nouvelles règles prévoient une évaluation régulière, par la Commission, de la coopération des pays tiers en matière de retour.

- Renforcer les contrôles de sécurité. Au printemps de cette année, la Commission présentera une proposition de **révision du système d'information sur les visas (VIS)**, la base de données dans laquelle les demandes et les données biographiques des demandeurs sont enregistrées. La réforme vise à permettre aux agents chargés des visas et aux garde-frontières de procéder plus facilement à des vérifications rapides et efficaces des antécédents des demandeurs de visa.
- **Des visas numériques** Avant la fin de l'année 2018, la Commission lancera une étude de faisabilité et entamera un débat avec le Parlement européen et les États membres sur la manière dont la procédure de demande de visa pourrait être entièrement numérisée.

Les rapporteurs n'ont pu expertiser ce projet mais ils soutiennent l'idée de moderniser le code des visas. Il apparaît fondamental que l'Union européenne et la France s'engagent résolument dans la voie d'une politique de conditionnalité, c'est-à-dire de lier délivrance des visas et politique de réadmission dans leurs relations avec les États tiers.

Ils affirment aussi la nécessité de renforcer la lutte contre la fraude documentaire.



## **CONTRIBUTION DE M. CHRISTOPHE NAEGELEN CO-RAPPORTEUR D'INFORMATION**

Je tiens à faire valoir une position tout à fait équilibrée au sujet de l'Espace Schengen et vis-à-vis du principe de libre circulation des personnes à l'intérieur de cet espace.

Je suis profondément européen mais il n'est pas antithétique d'affirmer que le territoire Européen n'est pas un espace uniquement tourné vers un projet européen idéaliste. Au contraire, l'Union européenne est l'association de plusieurs pays, riches de leurs traditions et de leurs cultures spécifiques.

Nous pouvons nous affirmer Européens, sans oublier que nous sommes d'abord ancrés dans une Nation et soucieux de préserver la sécurité de nos concitoyens.

Ensemble, nous sommes incontestablement plus forts pour faire face aux menaces transnationales de la criminalité organisée ou du terrorisme ou encore pour organiser nos économies au sein d'un grand marché de 550 millions de consommateurs.

En revanche, les États membres doivent rester libres de définir les meilleurs moyens pour assurer la sécurité publique sur leur territoire national. Comment peut-on considérer que la sécurité de la Grèce par exemple, territoire constitué de plus de 4 000 îles au milieu de la Méditerranée et à proximité du Moyen Orient, peut être comparée à la situation de la Pologne qui est un État continental, sans phénomène connu de grande criminalité ou de trafic d'armes ?

De même, en termes de menaces, la situation de la France est très différente de l'Allemagne, du fait de son positionnement géographique, de l'existence d'un État fédéral d'un côté et centralisé de l'autre et d'une implication différente sur le terrain des opérations extérieures, comme au Sahel par exemple.

Si l'Union européenne peut apporter des outils efficaces à la lutte anti-terroriste, chaque État membre doit rester libre de déterminer avec quelles armes il combat une menace qui le touche directement.

Je le dis d'emblée, je pense que l'Union européenne a été trop laxiste et a longtemps vécu dans le déni des menaces terroristes ou de l'importance de la criminalité transfrontalière comme on le constate avec la prolifération des réseaux de passeurs qui organisent des filières pour acheminer en Europe des migrants clandestins, au péril de la vie de ces personnes.

Au plus fort de la crise migratoire en fin 2015, certains préconisaient la sortie de l'Espace Schengen ou de bouleverser ses règles. En réalité, l'abandon ou le démantèlement de Schengen aurait des coûts administratifs élevés et des incidences économiques très négatives pour certains secteurs, en particulier le tourisme, le transport de marchandises et les travailleurs frontaliers.

Restons pragmatiques et essayons de consolider l'Espace Schengen qui doit être renforcé, car la libre circulation des biens et des personnes est un des acquis majeurs de la construction européenne.

L'Espace Schengen doit être maintenu mais nous devons renforcer son volet sécuritaire. C'est une construction qui a été progressive et il est donc indispensable que l'Espace Schengen soit régulièrement réformé lorsqu'il est confronté à de nouveaux phénomènes. La pression migratoire et les attaques terroristes constituent des menaces inédites par leur ampleur, il faut donc mettre en œuvre sans tarder les réformes déjà décidées et accélérer l'adoption des projets de réforme actuellement en cours de discussion au sein des institutions européennes.

L'accord de Schengen prévoyait dès l'origine un renforcement des frontières extérieures. Le point est d'autant plus crucial que c'était un engagement du traité dès sa signature : la contrepartie de l'ouverture des frontières nationales était le renforcement des frontières de l'Espace Schengen. Cette sécurisation des frontières extérieures est restée longtemps secondaire mais la crise migratoire et les attentats terroristes ont mis au grand jour les failles de cet Espace.

Il faut une vraie volonté politique pour mettre en œuvre les réformes adoptées.

Félicitons nous des nouvelles missions attribuées à l'Agence Frontex depuis l'adoption du nouveau Règlement européen relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, de septembre 2016 mais constatons aussi que les États membres ne remplissent toujours pas leurs engagements pour mettre à disposition de cette Agence les garde-frontières et surtout les équipements techniques pour la constitution des réserves de réaction rapide. Au 1<sup>er</sup> janvier 2018 par exemple, seuls 14 États membres contribuaient au parc d'équipement. Ce sont souvent les mêmes États qui déplorent le manque d'efficacité de l'Union européenne, mais qui tardent aussi à tenir leurs engagements européens.

Après m'être rendu au siège de l'Agence Frontex, en décembre 2017, je peux témoigner de la forte implication de son équipe de direction pour faire de cette Agence, un instrument opérationnel de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Cette agence connaît une forte montée en puissance puisqu'elle va passer de 380 agents en 2017 à plus de 1 000 personnes à l'horizon 2020, sans compter les 5 000 garde-frontières que les États membres peuvent mettre à disposition de l'Agence et qui sont mobilisables en quelques jours pour

apporter leurs concours dans les *hotspots*, ou pour la surveillance maritime en Méditerranée.

Cette Agence exerce de nouvelles missions pour analyser les risques de vulnérabilités dans la gestion des frontières de chaque État membre et elle pourra faire des recommandations pour que l'État défaillant concerné modifie sa politique de gestion des frontières.

Cette nouvelle compétence qui nécessite un recueil de données méthodique auprès de chaque État membre n'est pas encore pleinement opérationnelle mais elle représentera un progrès majeur si elle permet à l'Union de mieux détecter les faiblesses des États membres dans leur capacité à faire face à une nouvelle crise migratoire.

Avant de vouloir étendre encore les attributions de cette Agence pour qu'elle se substitue aux États membres comme Police aux frontières de l'Union européenne, laissons Frontex monter en puissance et remplir l'intégralité de ses nouvelles attributions notamment celles d'organiser des opérations de retour dans leur pays d'origine des migrants déboutés du droit d'asile ou en situation irrégulière.

À terme, il serait souhaitable que Frontex devienne l'autorité européenne responsable d'un véritable corps européen de garde-frontières et de garde-côtes mais cette évolution doit se faire par étapes car certains États membres ne sont pas prêts aujourd'hui à renoncer à leur souveraineté en matière d'organisation de leurs forces de police.

Renforcer la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne doit s'accompagner d'une politique sécuritaire plus efficace. Il est tout à fait possible de concilier dans l'Espace Schengen le vaste espace de libre circulation et l'adoption de mesures visant à surveiller les déplacements de ceux qui semblent représenter une menace pour l'ordre public.

Lors de la mise en place de l'Espace Schengen, on a confondu la totale liberté de circulation avec l'absence de contrôle. La liberté de circulation est bénéfique, mais ne doit pas aller sans contrôle. Les contrôles aléatoires sont le meilleur moyen pour faire face aux agissements de la criminalité transfrontalière, aux candidats aux voyages à visée terroriste ou aux réseaux de passeurs de migrants. Il faut faire en sorte que quelqu'un qui veut traverser l'Espace Schengen et qui a déjà passé un premier contrôle à la frontière extérieure puisse en trouver un deuxième, voire plusieurs, à tout moment lors de ses déplacements.

C'est pourquoi je plaide pour un renforcement de la coopération policière entre États membres pour parvenir à disposer de davantage d'informations sur les personnes ayant un profil terroriste ou de délinquant de droit commun et aussi sur la possibilité de rétablir des contrôles aux frontières nationales, sans que la procédure de rétablissement ne soit trop complexe.

Il me paraît tout à fait indispensable que la France maintienne la réintroduction des contrôles aux frontières nationales, mise en place depuis le 13 novembre 2015, sur le fondement de l'Article 25 du Code frontières Schengen, c'est-à-dire en raison de menaces graves pour la sécurité intérieure, même si le délai maximal de deux ans est aujourd'hui dépassé.

La Commission européenne a d'ailleurs pris acte de la volonté de la France même si elle a rappelé au Gouvernement français que le Conseil européen avait pris l'engagement le 19 octobre 2017 de revenir au plus vite à un fonctionnement normal de l'Espace Schengen. Elle a ainsi reconnu que les États membres pouvaient avoir des intérêts de sécurité justifiant les contrôles aux frontières intérieures mais que les contrôles devaient être effectués de manière proportionnée et prendre en compte les effets induits sur les États membres voisins.

La Commission européenne a d'ailleurs présenté un nouveau projet de règlement pour revoir les règles relatives à la réintroduction des contrôles aux frontières nationales en septembre 2017. Le texte proposé comporte des contraintes procédurales beaucoup trop fortes mais il représente un progrès néanmoins car la durée maximale pourrait être portée à 3 ans.

L'objectif ne doit pas être de prolonger les contrôles indéfiniment, mais d'apporter une réponse exceptionnelle à une situation exceptionnelle. Cette proposition rejoint la position des ministres français et allemand de l'intérieur, qui ont appelé, le 20 février 2017 dans une lettre commune, à une telle révision.

Même si les négociations s'annoncent difficiles entre les autorités européennes, il est indispensable que ce texte soit adopté dans des délais rapides.

En conclusion, la libre circulation des personnes et des marchandises est au cœur de la construction européenne, mais il faut résolument armer l'Espace Schengen pour le rendre plus solide face aux menaces. Laissons faire à l'Union européenne ce pour quoi elle est vraiment efficace et laissons aux États membres la responsabilité de leur sécurité intérieure.

Oui à plus d'Europe pour parvenir à améliorer et rendre interopérables les systèmes d'information grâce à une interface de recherche unique au niveau européen. Oui à plus d'Europe pour une coopération policière efficace, grâce à une Agence Europol renforcée.

Enfin, donnons-nous les moyens financiers et humains pour assumer pleinement le fonctionnement optimal de l'Espace Schengen.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le jeudi 19 avril 2018, sous la présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.

**M. Ludovic Mendes, rapporteur d'information.** Cette présentation vise à rendre compte des travaux menés avec mon collègue Christophe Naegelen. Je le remercie pour le travail mené en commun. Au final, nous sommes d'accord sur l'essentiel, même si certains points de désaccord existent.

L'objectif de cette mission était de comprendre comment préserver la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Espace Schengen tout en renforçant les mesures de sécurité pour que l'Union européenne se dote de moyens pour lutter contre le terrorisme, les réseaux de passeurs de migrants ou encore la criminalité transfrontalière.

Nous avons aussi cherché à déterminer comment l'Union européenne pouvait parvenir à une réelle maîtrise de ses frontières extérieures à travers deux instruments principaux : le contrôle physique des frontières avec les nouvelles missions de l'Agence Frontex et les nouvelles techniques de sécurisation des frontières par la surveillance des flux de voyageurs entrant et sortant de l'Union européenne, avec le recours à des moyens technologiques pour se substituer à une présence physique des garde-frontières, ces techniques étant souvent désignées par l'expression de « gestion dématérialisée des frontières ».

Quelques mots d'abord sur l'histoire de l'Espace Schengen. Il s'agit d'un projet européen à la fois ambitieux et pragmatique, pour reprendre une expression utilisée en avril 2017, par le sénateur François-Noël Buffet, rapporteur de la Commission d'enquête « *Circuler en sécurité en Europe : renforcer Schengen* ». Engagée en 1985, la construction de l'Espace Schengen, qui visait à concrétiser l'objectif de libre circulation, au cœur du projet européen, a été progressive. En plus de 30 ans, cet espace a connu deux principales évolutions : un élargissement géographique de 5 à 26 membres, dont 22 États membres de l'Union européenne et 4 États associés (Islande et Norvège, Suisse, Liechtenstein). La Grande-Bretagne et l'Irlande disposent d'un statut particulier, ces États appliquent certaines dispositions de l'acquis Schengen comme l'utilisation du Système d'information Schengen ou la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Certains États membres sont candidats à l'adhésion à l'Espace Schengen comme la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie. Le cas de Chypre est tout à fait à part : en raison de l'invasion de son territoire par la Turquie en 1974, la frontière nord de Chypre n'est pas stabilisée et il est donc impossible d'en faire une frontière extérieure de l'Union européenne. Chypre ne délivre pas de visa Schengen, mais elle est autorisée à mettre en place un régime de contrôle simplifié à ses frontières

extérieures pour les voyageurs munis d'un visa Schengen délivré par un des autres États membres.

À l'origine de nature purement intergouvernementale, l'acquis de Schengen a été communautarisé par le Traité d'Amsterdam en 1997. C'est ainsi que le Code Frontières Schengen qui régit le fonctionnement opérationnel des contrôles aux frontières extérieures de cet espace est un texte de nature communautaire : le Règlement européen du 15 mars 2006, plusieurs fois modifié depuis.

Le fonctionnement de l'Espace Schengen repose sur deux principes fondamentaux : la suppression des contrôles aux frontières intérieures en vue d'assurer la libre circulation – avec toutefois la possibilité de les rétablir temporairement sous certaines conditions. Ensuite, des mesures dites « compensatoires » ont été instaurées afin de limiter les conséquences de la suppression des contrôles aux frontières intérieures à savoir la politique commune des visas, la surveillance des frontières extérieures, la création de bases de données pour faciliter les échanges d'information, la coopération policière et la coopération avec les pays tiers pour prévenir la délinquance et les flux migratoires irréguliers.

Dès la création de l'Espace Schengen, il était clair que la libre circulation devait aller de pair avec des mesures d'accompagnement. Ces actions communes des États membres étaient une manière d'équilibrer les risques liés à la levée des contrôles aux frontières nationales.

Les crises auxquelles l'Espace Schengen a été confronté ont révélé ses failles, comme l'a montré la double crise de 2015 liée à l'afflux migratoire et aux attaques terroristes sans précédent sur le sol européen. Jusqu'à présent, la libre circulation a été privilégiée au détriment de la sécurité. La conséquence de ces deux crises fut le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'Espace Schengen sans concertation préalable entre les États membres. Les réactions en domino de repli sur les frontières nationales (Allemagne puis Autriche, Slovaquie, Hongrie, Suède, Norvège, Danemark) sont le symptôme d'un manque de réactivité de l'Union européenne et d'une certaine défiance entre les États membres.

Aujourd'hui, les contrôles aux frontières intérieures, rétablis en France depuis le 13 novembre 2015, sont maintenus dans notre pays jusqu'au 30 avril 2018, en raison de la menace pour la sécurité intérieure.

Pourquoi faut-il préserver et renforcer l'Espace Schengen ?

En dépit de ces faiblesses et des critiques parfois virulentes à son encontre, démanteler l'Espace Schengen ne serait pas une bonne idée. Les Européens sont très attachés à la liberté de circulation, qui est l'une des réalisations les plus concrètes de l'Europe. De plus, le rejet de cet espace de libre circulation aurait des coûts administratifs élevés et des incidences économiques très négatives pour

certains secteurs, en particulier le tourisme, le transport de marchandises et les travailleurs frontaliers. Pour préserver l'Espace Schengen, le défi consiste à mettre en œuvre l'ensemble des mesures qui permettront de renforcer la frontière extérieure dans sa fonction, celle d'un filtre, et d'organiser une coopération policière efficace. Si ce mouvement doit assurer une amélioration de la confiance entre les acteurs étatiques et les citoyens vis-à-vis du projet commun, il nécessite aussi une volonté politique que nous avons du mal à susciter ces derniers temps. Il est capital de restaurer la confiance entre les États membres et de prendre conscience que nous serons plus forts ensemble et plus efficaces contre les nouvelles menaces qui fragilisent l'Union européenne. C'est par un mouvement volontaire de plus d'intégration européenne que nous parviendrons à instaurer une Europe qui protège tout en préservant les acquis de la libre circulation.

Promouvoir l'Espace Schengen et la libre circulation reste un combat politique, car la force des populismes risque de remettre en cause ce symbole de la construction européenne. Au-delà des mesures techniques que les États membres adopteront pour conforter cet espace de libre circulation, nous devons remettre au cœur du débat politique la question de ce qui rassemble les Européens. Pourquoi nous sentons-nous appartenir à une même culture ? Pourquoi croyons-nous avoir une destinée commune qui dépasse les appartenances nationales, pour la construction d'un projet collectif et transnational ?

Le Président de la République, dans son discours de la Sorbonne en septembre 2017, a bien exprimé cette nécessité d'une souveraineté européenne à construire pour que chaque État membre puisse réellement défendre ses intérêts et ses citoyens. Il disait ainsi : *« L'Europe seule peut, en un mot, assurer une souveraineté réelle, c'est-à-dire notre capacité à exister dans le monde actuel pour y défendre nos valeurs et nos intérêts. Il y a une souveraineté européenne à construire, et il y a la nécessité de la construire. »*

Les mesures correctives adoptées depuis 2016 pour renforcer le volet « sécurité » de l'Espace Schengen restent incomplètes. Je ne voudrais pas sous-estimer l'ampleur des réformes engagées depuis 2016. Plusieurs personnes entendues dans le cadre de ce rapport ont souligné que la crise migratoire et les attaques terroristes avaient constitué une sorte « d'électrochoc ». La prise de conscience de la vulnérabilité de l'Union européenne a permis un sursaut tout à fait salutaire pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen. Plus de réformes ont été faites depuis deux ans qu'au cours des dix dernières années, mais ces mesures restent incomplètes et leurs effets prendront du temps, notamment pour la mise en œuvre réelle des nouveaux systèmes d'information et de l'interopérabilité des fichiers de sécurité.

C'est donc à la faveur des crises que nous avons connues que l'Europe a décidé de réagir et de mettre en œuvre des moyens pour assurer sa sécurité. Je ne vais pas m'étendre sur le détail des réformes menées, vous pourrez vous reporter à notre rapport, mais citons par exemple les plus emblématiques.

Même si ce fut généralement sous la pression des événements, de nombreuses mesures ont été adoptées depuis fin 2015, souvent grâce à des initiatives franco-allemandes : comme la transformation de Frontex en Agence européenne de garde-frontières et garde-côtes, la création des *hotspots* pour parvenir à organiser l'accueil du flux des réfugiés d'abord sur les îles grecques puis en Italie avec une coopération complexe des garde-frontières locaux, des agents de Frontex, des experts du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et enfin des officiers d'Europol pour les contrôles de sécurité approfondis quand un doute apparaissait sur le profil d'un demandeur d'asile.

Autre mesure importante pour permettre de mieux suivre les déplacements des citoyens européens et repérer certains voyages à visée terroriste, la modification de l'article 8-2 du code frontières Schengen pour permettre le contrôle systématique des ressortissants de l'Union lors du franchissement des frontières extérieures, alors qu'auparavant les vérifications menées étaient très succinctes.

Un certain nombre d'autres propositions viennent d'être adoptées comme le Règlement créant un système d'enregistrement des entrées et sorties (EES), qui permettra d'enregistrer les données relatives aux déplacements aux frontières extérieures de l'Union européenne pour les ressortissants des pays tiers et qui permettra de calculer en temps réel la durée de séjour autorisée des personnes concernées. D'autres sont en cours d'examen comme le système d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS) qui constitue le deuxième volet du paquet législatif dit des « frontières intelligentes » et qui crée un dispositif électronique d'autorisation de voyage pour les ressortissants de pays tiers dispensés de visa, soit principalement les citoyens des pays d'Amérique et des Balkans. Ce système permettra le recueil de données personnelles en ligne à fournir avant le voyage et une confrontation de ces données avec les fichiers de sécurité. Après une analyse de risque en partie automatisée un refus d'accès à l'Espace Schengen pourra être prononcé avant même que l'intéressé n'ait quitté son pays de départ.

Ces deux projets de textes font partie d'un chantier beaucoup plus vaste, celui de l'interopérabilité des fichiers de sécurité sur lequel je vais revenir. Enfin, parmi les réformes entreprises figure aussi la modernisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) pour augmenter le recours à la biométrie et le rendre plus facile d'accès pour l'ensemble des forces de sécurité de l'Union européenne.

En quoi ces projets de réforme sont-ils incomplets ?

À titre personnel, je regrette, que les mesures correctives adoptées pour sécuriser l'Espace Schengen aient abouti à des dispositifs de compromis qui ne prennent pas assez en compte les menaces endogènes à l'intérieur du territoire européen, provenant de citoyens européens. Je regrette par exemple que les demandes de la France n'aient pu être satisfaites concernant la création du système d'entrée/de sortie (EES) et le Règlement adopté en novembre 2017 limite le

dispositif aux seuls ressortissants de pays tiers alors même que les déplacements des *returnees* menacent la sécurité de l'ensemble des États membres, lorsqu'ils reviennent de Syrie, par exemple. Ce Règlement aurait dû aussi s'appliquer aux citoyens européens.

Dans les négociations en cours concernant le règlement ETIAS dont je viens de parler, il semble qu'il s'appliquera en priorité aux voyages aériens même si son champ d'application couvre aussi les transports routiers internationaux de voyageurs, les liaisons maritimes et ferroviaires internationales. Là encore, pour des raisons pratiques, on privilégie le contrôle des liaisons aériennes alors que les terroristes utilisent beaucoup plus les liaisons terrestres ou maritimes.

Il faut enfin accélérer de manière évidente la modernisation du système d'information Schengen pour faciliter les échanges d'informations sur les données biométriques. Ce grand chantier doit aller de pair avec celui du renforcement des échanges d'information policière et sur l'interopérabilité des fichiers de sécurité. J'approuve sans réserve les initiatives prises par la Commission européenne pour remédier au cloisonnement des bases de données développées dans le cadre de l'acquis Schengen, de la politique de l'asile et de la coopération policière. Je souligne la nécessité d'adopter dans les meilleurs délais les deux projets de Règlement établissant un cadre juridique pour l'interopérabilité des systèmes d'information présentés le 14 décembre 2017. Je souhaite que la mise en œuvre de ce très important projet informatique soit accompagnée par un renforcement des moyens humains et financiers accordés à l'Agence EU LISA, chargée de mettre en œuvre le futur portail de recherche européen et le détecteur d'identités multiples afin de mieux lutter contre la fraude documentaire.

Un effort tout particulier doit être fait contre la fraude documentaire. Avec le chantier de l'interopérabilité et la modernisation du SIS des progrès décisifs devraient être possibles, mais leur mise en œuvre est prévue au plus 2021 et sans doute plutôt pour 2023. À court terme, il n'est pas acceptable que l'ensemble des ressortissants des pays de l'Union européenne disposent de passeports biométriques et que ceux-ci ne répondent pas aux mêmes normes de lecture, numérisation des données, sécurisation de celles-ci et inscription des informations contenues dans des fichiers. À très court terme, il conviendrait, *a minima*, qu'entre membres de l'Union européenne les données biométriques contenues dans un passeport d'un citoyen européen soient lisibles par les gardes-frontières de tous les pays de l'Union européenne. La Commission européenne vient d'annoncer une initiative pour sécuriser les cartes d'identité des citoyens européens, en rendant obligatoire l'inclusion de données biométriques. C'est une première étape, mais beaucoup reste à faire pour harmoniser les passeports européens.

Parlons maintenant des choix politiques qui nous attendent.

Je me félicite de la montée en puissance de l'Agence Frontex suite à l'adoption du Règlement du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, qui a élargi ses missions et a renforcé ses

moyens opérationnels. Mais j'estime qu'il faudrait rapidement renforcer les prérogatives de l'Agence Frontex pour créer un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes à l'échelon européen habilités à effectuer des contrôles au long cours aux frontières extérieures de l'Union européenne et sans se limiter à une intervention dans des situations de crise.

Il faut à terme créer une véritable police européenne des frontières. Frontex doit devenir l'Agence responsable de ces contrôles opérationnels des frontières extérieures dans les ports et les aéroports. Je me félicite du développement des missions de veille stratégique de l'Agence Frontex avec la création d'un centre de surveillance et d'analyse des risques et le déploiement d'officiers de liaison de l'Agence dans les États membres pour renforcer les échanges d'information et prévenir les situations de crise dans la maîtrise des frontières extérieures. Je pense aussi que Frontex doit monter en puissance pour organiser des opérations de retour visant à reconduire dans leur pays d'origine les migrants en situation irrégulière alors qu'aujourd'hui l'essentiel des opérations de retour sont encore conduites par les États membres.

J'en viens maintenant au renforcement des missions d'Europol pour permettre de mieux organiser la coopération policière entre les États membres. J'approuve le renforcement des missions d'Europol depuis la mise en œuvre du nouveau règlement à compter du 1<sup>er</sup> mai 2017 avec la mise en place d'unités spécialisées pour répondre aux menaces émergentes comme l'unité de veille cyber pour le retrait des contenus illicites en ligne ou le centre européen de contre-terrorisme ou encore le service spécialisé contre le trafic de migrants. Mais il faut aller plus loin. Je souhaite tout d'abord que le système d'information d'Europol soit fortement renforcé pour être en mesure d'absorber la montée en charge très rapide des informations échangées dans ce cadre en raison de la gravité des menaces terroristes ou de la criminalité transfrontalière. Et surtout il faut élargir son mandat pour qu'elle devienne une agence opérationnelle en matière de sécurité et puisse avoir la responsabilité d'équipes communes d'enquêtes de manière beaucoup plus fréquente qu'aujourd'hui. À terme, il faut qu'Europol devienne une agence opérationnelle et se voie confier la conduite directe d'enquêtes quand la délinquance visée est transnationale, que ce soit pour des affaires de terrorisme ou de grande criminalité.

En conclusion, le rééquilibrage entre libre circulation et sécurité au sein de l'Espace Schengen est un travail au long cours. Nous regrettons qu'il ait fallu attendre la crise de 2015 pour mettre en œuvre des réformes qui n'ont été que trop tardives. Des solutions existent, mais elles nécessitent une volonté politique et le développement de nouvelles technologies (systèmes d'information, contrôles automatisés, contrôles mobiles à l'aide d'outils connectés...). Comment dépasser une vision instrumentaliste de l'Union européenne pour une vision politique ? Nous devons faire acte de pédagogie et expliquer à nos concitoyens la différence entre la protection des frontières et leur sécurisation. Il est plus efficace d'avoir des forces de police et de Renseignement pour détecter les menaces ciblées que de multiplier les plantons aux frontières physiques de l'Union européenne. Pourtant

la solution de facilité a été de rétablir les frontières intérieures de l'Espace Schengen car les opinions publiques pensent un peu naïvement, que seules les frontières nationales protègent.

En matière migratoire comme en matière de sécurité il faut bien distinguer les menaces ponctuelles des phénomènes structurels, les facteurs durables de déstabilisation.

Avec l'élargissement aux pays de l'Europe Orientale le projet politique des membres fondateurs de l'Europe a été mis à mal. Les questions migratoires focalisent une fracture en deux de l'Europe entre la partie occidentale, habituée à des échanges avec d'autres continents et terre d'immigration très ancienne et les pays du bloc oriental beaucoup plus homogènes au plan culturel qui se sentent menacés dans leur identité en raison de la mondialisation économique et les flux migratoires de populations éloignées de la culture européenne.

On pensait que l'intégration économique contribuerait à rapprocher ces pays de la partie occidentale de l'Europe, au point de vue de l'organisation politique et des valeurs de l'État de droit. Hors ces pays, même ceux qui sont prospères comme la Pologne, ont modifié leur appareil productif, mais ce sont éloignés du modèle de gouvernance politique par rapport à l'Europe de l'Ouest. Sur les questions migratoires, ces États défendent jalousement leurs prérogatives nationales et ne veulent pas se voir imposer un mécanisme de solidarité pour l'accueil de réfugiés et encore moins une politique commune d'immigration, pour le volet immigration de travail. Si des progrès ont été faits dans une coordination ou une intégration de la gestion des frontières, il ne peut y avoir de véritable gestion commune des frontières tant que les États membres auront des politiques migratoires et d'octroi du droit d'Asile essentiellement nationales.

Je voudrais conclure sur une note plus optimiste. Les menaces terroristes ont contraint les États européens à échanger plus d'informations. Ces coopérations « forcées » finissent par créer des pratiques communes et à donner naissance à des coopérations réelles, comme on peut le voir aujourd'hui au sein d'Europol où des progrès incontestables ont été constatés.

Les États membres doivent surmonter leurs craintes et poursuivre les réformes nécessaires pour que l'Espace Schengen fonctionne avec deux volets équilibrés : la libre circulation des personnes et une sécurisation de ce territoire, avec ce que cela implique de contrôles et de surveillance des flux de voyageurs.

**M. Christophe Naegelen, rapporteur d'information.** Je tenais moi aussi à remercier M. Ludovic Mendes, pour le travail commun que nous avons fait ensemble, en tant que co-rapporteurs. Nous sommes d'accord presque sur tout, mais je vais maintenant aborder les points qui me tiennent le plus à cœur.

Je tiens à faire valoir une position tout à fait équilibrée au sujet de l'Espace Schengen et vis-à-vis du principe de libre circulation des personnes à l'intérieur de cet espace. Je suis profondément européen, mais il n'est pas

antithétique d'affirmer que le territoire Européen n'est pas un espace uniquement tourné vers un projet européen idéaliste. Au contraire, l'Union européenne est l'association de plusieurs pays, riches de leurs traditions et de leurs cultures spécifiques. Nous pouvons nous affirmer Européens, sans oublier que nous sommes d'abord ancrés dans une Nation et soucieux de préserver la sécurité de nos concitoyens. Ensemble, nous sommes incontestablement plus forts pour faire face aux menaces transnationales de la criminalité organisée ou du terrorisme ou encore pour organiser nos économies au sein d'un grand marché de 550 millions de consommateurs.

En revanche, les États membres doivent rester libres de définir les meilleurs moyens pour assurer la sécurité publique sur leur territoire national. Comment peut-on considérer que la sécurité de la Grèce par exemple, territoire constitué de plus de 4 000 îles au milieu de la Méditerranée et à proximité du Moyen Orient, peut être comparée à la situation de la Pologne qui est un État continental, sans phénomène connu de grande criminalité ou de trafic d'armes ?

De même, en termes de menaces, la situation de la France est très différente de l'Allemagne, du fait de son positionnement géographique, de l'existence d'un État fédéral d'un côté et centralisé de l'autre et d'une implication différente sur le terrain des opérations extérieures, comme au Sahel par exemple.

Si l'Union européenne peut apporter des outils efficaces à la lutte anti-terroriste, chaque État membre doit rester libre de déterminer avec quelles armes il combat une menace qui le touche directement.

Je le dis d'emblée, je pense que l'Union européenne a été trop laxiste et a longtemps vécu dans le déni des menaces terroristes ou de l'importance de la criminalité transfrontalière comme on le constate avec la prolifération des réseaux de passeurs qui organisent des filières pour acheminer en Europe des migrants clandestins, au péril de la vie de ces personnes.

L'Espace Schengen doit se réformer et renforcer son volet sécuritaire. C'est une construction qui a été progressive et il est donc indispensable que l'Espace Schengen s'adapte lorsqu'il est confronté à de nouveaux phénomènes. La pression migratoire et les attaques terroristes constituent des menaces inédites par leur ampleur, il faut donc mettre en œuvre sans tarder les réformes déjà décidées et accélérer l'adoption des projets de réforme actuellement en cours de discussion au sein des institutions européennes.

Félicitons nous des nouvelles missions attribuées à l'Agence Frontex depuis l'adoption du nouveau Règlement européen relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, de septembre 2016, mais constatons aussi que les États membres ne remplissent toujours pas leurs engagements pour mettre à disposition de cette Agence les garde-frontières et surtout les équipements techniques pour la constitution des réserves de réaction rapide. Au 1er janvier 2018 par exemple, seuls 14 États membres contribuaient au parc d'équipement. Ce

sont souvent les mêmes États qui déplorent le manque d'efficacité de l'Union européenne, mais qui tardent aussi à tenir leurs engagements européens.

Après m'être rendu au siège de l'Agence Frontex, en décembre 2017, je peux témoigner de la forte implication de son équipe de direction pour faire de cette Agence un instrument opérationnel de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Cette agence connaît une forte montée en puissance puisqu'elle va passer de 380 agents en début 2017 à plus de 1 000 personnes à l'horizon 2020, sans compter les 5 000 garde-frontières que les États membres peuvent mettre à disposition de l'Agence et qui sont mobilisables en quelques jours pour apporter leurs concours dans les hotspots, ou pour la surveillance maritime en Méditerranée.

Cette Agence exerce de nouvelles missions pour analyser les risques de vulnérabilités dans la gestion des frontières de chaque État membre et elle pourra faire des recommandations pour que l'État défaillant concerné modifie sa politique de gestion des frontières. Cette nouvelle compétence qui nécessite un recueil de données méthodique auprès de chaque État membre n'est pas encore pleinement opérationnelle, mais elle représentera un progrès majeur si elle permet à l'Union de mieux détecter les faiblesses des États membres dans leur capacité à faire face à une nouvelle crise migratoire. À terme, il serait souhaitable que Frontex devienne l'autorité européenne responsable d'un véritable corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, mais cette évolution doit se faire par étapes car certains États membres ne sont pas prêts aujourd'hui à renoncer à leur souveraineté en matière d'organisation de leurs forces de sécurité.

Lors de la mise en place de l'Espace Schengen, on a confondu la totale liberté de circulation avec l'absence de contrôle. La liberté de circulation est bénéfique, mais ne doit pas aller sans contrôle. Les contrôles aléatoires sont le meilleur moyen pour faire face à la criminalité transfrontalière, aux candidats aux voyages à visée terroriste ou aux réseaux de passeurs de migrants. Il faut faire en sorte que quelqu'un qui veut traverser l'Espace Schengen et qui a déjà passé un premier contrôle à la frontière extérieure puisse en trouver un deuxième, voire plusieurs, à tout moment lors de ses déplacements.

C'est pourquoi je plaide aussi pour un renforcement de la coopération policière entre États membres pour parvenir à disposer de davantage d'informations sur les personnes ayant un profil terroriste ou de délinquant de droit commun et aussi sur la possibilité de rétablir des contrôles aux frontières nationales, sans que la procédure de rétablissement ne soit trop complexe.

Il me paraît tout à fait indispensable que la France maintienne les contrôles aux frontières nationales, mise en place depuis le 13 novembre 2015, sur le fondement de l'Article 25 du Code frontières Schengen, c'est à dire en raison de menaces graves pour la sécurité intérieure, même si le délai maximal de deux ans est aujourd'hui dépassé. La Commission européenne a d'ailleurs présenté un nouveau projet de règlement pour revoir les règles relatives à la réintroduction des

contrôles aux frontières nationales en septembre 2017. Le texte proposé comporte des contraintes procédurales beaucoup trop fortes, mais il représente un progrès néanmoins car la durée maximale pourrait être portée à 3 ans. L'objectif ne doit pas être de prolonger les contrôles indéfiniment, mais d'apporter une réponse exceptionnelle à une situation exceptionnelle. Cette proposition rejoint la position des ministres français et allemand de l'intérieur, qui ont appelé, le 20 février 2017 dans une lettre commune, à une telle révision : même si les négociations s'annoncent difficiles entre les autorités européennes, il est indispensable que ce texte soit adopté dans des délais rapides.

En conclusion, la libre circulation des personnes et des marchandises est au cœur de la construction européenne, mais il faut résolument armer l'Espace Schengen pour le rendre plus solide face aux menaces. Laissons faire à l'Union européenne ce pour quoi elle est vraiment efficace et laissons aussi aux États membres la responsabilité de leur sécurité intérieure. Oui à plus d'Europe pour parvenir à améliorer et rendre interopérables les systèmes d'information grâce à une interface de recherche unique au niveau européen. Oui à plus d'Europe pour une coopération policière efficace, grâce à une Agence Europol renforcée. Donnons-nous les moyens financiers et humains pour assumer pleinement le fonctionnement optimal de l'Espace Schengen.

**Mme la présidente Sabine Thillaye.** Merci pour ce rapport qui met en évidence la difficile conciliation entre la valeur de liberté, traduite ici par la libre circulation à l'intérieur de l'Espace Schengen, et le besoin de sécurité. Avez-vous eu l'occasion d'aborder la thématique des données personnelles et de ses implications en termes de sécurité ?

**M. Ludovic Mendes, rapporteur d'information.** Notre rapport n'a pas abordé de manière détaillée cette problématique complexe, car pour les Agences européennes, relevant du domaine de la sécurité, il existe parfois des règles spécifiques et pour d'autres aspects c'est le droit commun du respect des données personnelles qui s'applique. Europol est consciente de l'importance grandissante de cette thématique et a renforcé les équipes en charge de ce problème.

*L'exposé des rapporteurs a été suivi d'un débat.*

**M. Damien Pichereau.** Merci pour ce rapport qui met également en évidence des divergences identiques à celles qui traversent l'opinion publique. Vous prônez une évolution de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Cette proposition est-elle susceptible de recueillir l'assentiment de l'ensemble des États membres ? Les associations d'aide aux réfugiés et aux migrants appellent à une plus grande transparence à l'égard des mandats et des missions de l'Agence. Avez-vous des propositions concrètes sur ce point ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** J'adresse mes félicitations aux rapporteurs pour leur travail qui illustre la difficile mise en œuvre de cette politique commune que nous essayons d'instaurer depuis très longtemps.

Votre rapport aurait pu aborder de manière plus détaillée le problème actuel le plus crucial, à savoir qu'en matière de contrôle aux frontières, d'asile et d'immigration, certains partenaires européens souhaitent désormais appliquer des principes radicalement différents de ceux qui ont prévalu jusqu'à présent. Il devient difficile d'envisager que le système Schengen puisse continuer à fonctionner sans clarification de son périmètre géographique et sans définir une méthodologie véritablement commune de gestion des frontières. À cet égard, je dirais presque que la localisation de Frontex à Varsovie, dans le pays qui récuse le plus profondément la légitimité des mouvements migratoires, relève presque d'un oxymore !

L'Union européenne rencontre actuellement trois sortes de problèmes :

– des problèmes économiques autour de la zone Euro, pour lesquels la France a fait des propositions ;

– des problèmes de souveraineté matérialisés par le Brexit et qui se posent à travers Schengen. S'il y a des problèmes concernant le contrôle aux frontières, ce n'est pas en raison d'un laxisme quelconque, mais parce que les États membres sont très jaloux de leurs prérogatives régaliennes de surveillance des frontières et s'accommodent mal de l'idée d'un renforcement des contrôles effectués par une Agence européenne qui incarne une forme d'autorité supranationale.

– un problème de dissonance des valeurs que le Président Macron a mentionné dans son discours d'hier à Strasbourg et qui empoisonne la nouvelle coalition gouvernementale allemande.

Vous auriez pu dans votre rapport étudier davantage s'il était opportun de revoir l'organisation de l'Espace Schengen pour que certains États, sur une base volontaire, aient des coopérations renforcées et affirment ainsi leur accord sur les valeurs démocratiques et leur solidarité pour gérer ensemble les flux migratoires.

J'ai déjà indiqué que j'étais favorable à l'établissement d'une politique de soutien financier à l'effort d'intégration des immigrés. Cela pourrait intéresser l'Italie et l'Allemagne, ce qui contribuerait à rapprocher le l'Europe du Nord et l'Europe du Sud, et cela pénaliserait indirectement les pays refusant l'immigration comme la Hongrie et la Pologne. J'ai été très heureux que le Président Macron reprenne cette idée lors de son discours devant le Parlement européen à Strasbourg et j'ai trouvé que sa proposition de faire transiter cette aide par le biais des communes et des collectivités locales de proximité, était très intéressante. Une approche décentralisée me semble sage.

En conclusion, les dissensions au sein des États membres relatives à la gestion des flux migratoires et au contrôle aux frontières de l'Espace Schengen

sont très fortes. Il est difficile de gérer en commun un Espace sans frontières intérieures, si les États membres ne sont pas d'accord sur la politique visant à réguler les arrivées sur le territoire de l'Union européenne.

**M. Christophe Naegelen, rapporteur d'information.** Concernant l'évolution de Frontex, ses effectifs vont passer de trois cents personnes en 2017 à mille personnes en 2020. L'État polonais a accepté de donner un terrain qui permettra à l'Agence de construire de nouveaux locaux. M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, estime que l'Agence devra être l'organisme incontournable assurant la sécurité aux frontières extérieures en étant présente sur tous les terrains d'opération. Le directeur est conscient qu'il existe une culture du secret au sein de Frontex et encourage des efforts d'ouverture et de communication. Un officier aux droits fondamentaux a été nommé récemment et sa mission consiste à s'assurer, avec les organisations non gouvernementales, que les règles internationales sont respectées à tous les points de contrôle, garantissant le respect des droits fondamentaux des migrants qui arrivent aux portes de l'Union européenne. L'Agence en est encore à ses débuts, mais se développe progressivement. Il faut que tous les États membres s'investissent dans son fonctionnement et respectent leurs obligations prévues par le nouveau règlement qui a élargi les prérogatives de Frontex, ce qui n'est pas encore le cas.

La localisation de Frontex en Pologne est une décision politique. Aucune agence européenne n'était implantée dans la partie orientale de l'Union européenne. Ce choix a permis d'opérer un rééquilibrage. De plus, la Pologne n'est effectivement pas concernée par les flux migratoires que connaissent d'autres pays comme la France, l'Italie ou l'Espagne, mais sa localisation géographique au centre de l'Europe lui permet des déploiements plus rapides.

**M. Ludovic Mendes, rapporteur d'information.** Je pars du principe que Frontex devra être l'agence européenne de garde-frontières et garde-côtes et l'agence de contrôle des entrées/sorties dans les ports et aéroports. Ces missions sont actuellement essentiellement effectuées par la police aux frontières des États membres. Il faudra que les effectifs de Frontex atteignent au moins cinq mille hommes et que des moyens supplémentaires lui soient attribués. Il faudra aussi que les différents États acceptent de réorganiser leur police aux frontières afin que Frontex puisse jouer un plus grand rôle opérationnel pour des contrôles aux frontières. Cela nécessite une volonté politique, l'acceptation par les États d'aller jusque-là et des moyens financiers dont on ne dispose pas pour l'instant. Frontex a des compétences élargies, qu'il faudra revoir à terme, mais elle peut déjà jouer un rôle majeur.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** C'est vraiment chimérique. Vouloir substituer Frontex aux services nationaux de police aux frontières conduira à un échec assuré. Il faut plutôt envisager une complémentarité et faire de Frontex une véritable force d'intervention là où il y a un maillon faible et une carence patente dans la gestion des frontières extérieures de l'Union. Allez expliquer à M. Gérard Collomb que la police de l'air et des frontières, c'est fini...

**M. Ludovic Mendes, rapporteur d'information.** Ce n'est pas ce que je dis. La police de l'air et des frontières a plusieurs missions qui dépassent le cadre de celles de Frontex et qu'elle continuera à accomplir. Je rappelle qu'en plus du contrôle des entrées/sorties aux postes frontières, elle assure la sécurité dans les zones aéroportuaires, elle lutte contre l'immigration clandestine, les passeurs et assure la gestion des centres de rétention administrative. Mais si l'on veut des systèmes d'interopérabilité et des systèmes européens de contrôles, il faut qu'une agence européenne en assure la gestion opérationnelle : systèmes de contrôle d'entrées/sorties, de documents, de données biométriques, de vérification des multi-identités, lutte contre la falsification des passeports, etc. Il faut aussi trouver une solution au problème des citoyens européens rentrant de Syrie ou d'Irak et ne subissant aucun contrôle. Il est nécessaire de renforcer les contrôles au sein des pays européens. C'est pourquoi une agence européenne disposant de moyens importants s'impose. Le Ministère de l'Intérieur est sur la même ligne. La France est prête à faire changer les choses.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Je ne souhaitais pas polémiquer, mais attirer votre attention sur le fait que la formulation employée ne doit pas donner l'impression que nous souhaitons substituer un contrôle européen à un contrôle national. Harmoniser davantage les contrôles est souhaitable. La difficulté est la suivante : comment, dans un contexte souverainiste assez généralisé, amener les administrations nationales de sécurité à accepter une évolution vers plus d'intégration européenne pour la gestion des frontières ?

**M. Christophe Naegelen, rapporteur d'information.** Comme je l'indiquais dans mon propos liminaire, il faut une complémentarité entre une police européenne et les polices nationales. Les deux doivent travailler ensemble pour parvenir à une meilleure efficacité globale.

**M. Ludovic Mendes, rapporteur d'information.** Je pense que la notion de « Schengen à géométrie variable » que M. Bourlanges évoquait tout à l'heure, avec d'un côté les pays respectant les valeurs européennes et de l'autre ceux qui ne les respectent pas, pourrait engendrer des problèmes avec les exclus potentiels (Pologne, Hongrie) car on risquerait de cristalliser les oppositions pour des raisons idéologiques alors qu'au quotidien, ces mêmes États constatent l'efficacité des actions de Frontex par exemple. Il ne faudrait pas inciter certains à se replier sur un système de gestion national de leur frontière. On s'éloignerait d'une Europe assurant la libre circulation.

**M. Jean-Louis Bourlanges.** Ce n'est pas ce que j'ai proposé !

**M. Ludovic Mendes, rapporteur d'information.** Je sais que ce n'est pas ce que vous proposez. Mais lorsque vous dites qu'il existe des pays qui défendent des valeurs dissonantes, je pense qu'une volonté politique européenne permettrait de rassurer ces pays, d'apporter la sécurité nécessaire et de faire comprendre aux citoyens que l'Europe est là pour les protéger et pour préparer l'avenir. Si l'Europe dispose de la libre circulation à l'intérieur de ses frontières, elle ne

doit pas accepter que certaines de ses frontières soient fermées au reste du monde. Accepter un « Schengen à géométrie variable », c'est accélérer la fin de l'Espace Schengen, c'est la mise en danger de la libre circulation.

**M. Christophe Naegelen, rapporteur d'information.** S'agissant des migrants irréguliers en France, Frontex assure 6,4 % des retours, ce qui veut dire que la France en assure le reste, soit 93,6 %. Il faut rééquilibrer la charge des retours par une montée en puissance progressive de Frontex, mais en coopération avec la France.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** Disposez-vous d'un chiffrage du coût de la sécurisation des frontières et, s'il existe, un budget européen dédié ?

**M. Ludovic Mendes, rapporteur d'information.** Les moyens financiers pour la gestion des frontières sont conséquents, mais à mon sens, il faut faire les choses dans l'ordre. D'abord, définir une ligne politique et ensuite, seulement, se préoccuper du budget. Pour répondre à votre question, nous n'avons pas de chiffrage précis car nous n'avons pas traité ce point dans le rapport, attendant de disposer d'une ligne politique claire pour effectuer ce travail d'évaluation des coûts.

**M. Christophe Naegelen, rapporteur d'information.** Avant d'envisager une hausse du budget, encore faudrait-il que chacun des États contribue à la hauteur de ce qu'il doit. La solidarité entre États européens est le préalable. Une fois celle-ci acquise, on pourra réfléchir à l'augmentation des ressources.

Dans le rapport, nous présentons le budget prévisionnel de Frontex, qui passera de 292 millions d'euros à 335 millions d'euros. Mais nous n'avons de chiffrage que pour Frontex et pas pour la sécurisation des frontières dans son ensemble, sauf des estimations faites par la Commission européenne dans le cadre de la préparation du futur cadre financier pluriannuel.

À l'issue du débat, la commission a autorisé la publication du rapport.





**ANNEXE :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS**

À Paris :

**Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères**

- M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne et Mme Florence Levy, Adjointe au chef de des politiques internes et des questions institutionnelles

**Universitaires**

- M. Philippe Bonditi, docteur en sciences politiques – Maître de conférences en science politique à l'Ecole Européenne de Sciences Politiques et Sociales (ESPOL), Université Catholique de Lille
- M. Bastien Nivet, chercheur associé à l'IRIS
- M. Pierre Berthelet, docteur en droit public, chercheur à l'Université Laval (Québec)
- M. Yves Pascouau, Docteur en Droit public, Chercheur associé à l'Université de Nantes
- M. Didier Bigo, Maître de conférences des universités à Sciences Po Paris depuis 1988 et professeur à King's College à Londres

**Ministère de l'Intérieur**

- M. Jean-Jacques Colombi, commissaire divisionnaire, chef de la division des relations internationales de la DCPJ
- M. Jean de Croone, directeur adjoint de l'immigration, et Mme Vanessa Evrard, du Bureau de la circulation transfrontalière de la Direction des étrangers en France
- Mme Brigitte Lafourcade, directrice adjointe à la Direction centrale de la police aux frontières
- M. Bernard Siffert, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté à la Direction centrale de la police aux frontières

À Varsovie :

**Déplacement au siège de l'Agence Frontex (15 décembre 2017)**

**Frontex**

- M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif
- M. Thibault de La Haye Jouselin, directeur de cabinet
- M. Philippe Andrieux, conseiller particulier du directeur

- Mme Inmaculada Arnaes, officier aux droits fondamentaux

À Bruxelles :

**Déplacement auprès des Institutions européennes**

**Commission européenne**

Cabinet de M. Julian King, commissaire chargé de l'Union de la sécurité :

- M. Julian Siegl, chef de Cabinet
- Mme Severine Wernert, membre du cabinet chargé des questions de Terrorisme et d'Europol

**Conseil de l'Union européenne**

- Mme Christine Roger, directrice générale chargée des affaires intérieures

**Commission européenne, Direction générale de la migration et des affaires intérieures (HOME)**

- M. Oliver Seiffarth, chef d'unité adjoint Gestion des frontières et Schengen
- Mme Léa Hannaoui-Saulais, responsable des politiques

**Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

- M. Jean Mafart, chef du service de la Justice et des affaires intérieures
- M. Bruno Cruchant, conseiller pour les affaires intérieures

