

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup> L E G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires européennes

- I. Présentation du rapport d'information de MM. Ludovic Mendès et Christophe Naegelen sur l'Espace Schengen et la maîtrise des frontières extérieures de l'Union européenne ..... 3
- II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application des articles 88-4 et 88-6 de la Constitution ..... 15

Jeudi  
19 avril 2018  
10 heures

**Compte rendu n° 38**

**Présidence de  
Mme Sabine Thillaye**  
*Présidente*





# COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Jeudi 19 avril 2018

Présidence de Mme Sabine Thillaye, Présidente de la Commission

*La séance est ouverte à 10 h 18.*

## **I. Présentation du rapport d'information de MM. Ludovic Mendes et Christophe Naegelen sur l'Espace Schengen et la maîtrise des frontières extérieures de l'Union européenne**

**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. 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.

**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 européen 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.

## II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application des articles 88-4 et 88-6 de la Constitution

Sur le rapport de la Présidente Sabine Thillaye, la Commission a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

### ● Textes « actés »

Aucune observation n'ayant été formulée, la Commission *a pris acte* des textes suivants :

#### ➤ *COMMERCE INTÉRIEUR et SERVICES*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la reconnaissance mutuelle des biens commercialisés légalement dans un autre État membre (**COM(2017) 796 final - E 12658**).

#### ➤ *MARCHÉ INTÉRIEUR - LA POSTE*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicable à l'opposabilité des cessions de créances (**COM(2018) 96 final - E 12894**).

#### ➤ *POLITIQUE SOCIALE - TRAVAIL*

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail (**COM(2018) 171 final – E 12940**).

### ● Textes « actés » de manière tacite

#### **Accords tacites de la Commission, du fait de la nature du texte**

En application de la procédure d'approbation tacite, dite procédure 72 heures, adoptée par la Commission, celle-ci *a approuvé tacitement* les documents suivants :

#### ➤ *BUDGET COMMUNAUTAIRE*

- Proposition de virements de crédits n° DEC 06/2018 à l'intérieur de la Section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2018 (**DEC 06/2018 – E 12957**).

- Proposition de virement de crédits n° DEC 07/2018 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2018 (**DEC 07/2018 – E 12958**).

- Proposition de virement de crédits n° DEC 08/2018 à l'intérieur de la section III - Commission - du budget général pour l'exercice 2018 (**DEC 08/2018 – E 12959**).

- Proposition de virement de crédits n° DEC 09/2018 à l'intérieur de la section III
- Commission - du budget général pour l'exercice 2018 (**DEC 09/2018 – E 12960**).

➤ *INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES*

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre et d'un suppléant du Comité des régions, proposés par la République fédérale d'Allemagne (**7529/18 – E 12936**).

- Décision du Conseil portant nomination d'un membre du Comité des régions, proposé par la République fédérale d'Allemagne (**7533/18 – E 12937**).

- Décision du Conseil portant nomination de trois membres du comité établi en vertu de l'article 11.3 des statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (**7415/18 LIMITE – E 12947**).

- Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail. Nomination de M. Rasmus RAABJERG NIELSEN, membre suppléant pour le Danemark, en remplacement de Mme Nina HEDEGAARD, démissionnaire (**7537/18 – E 12948**).

- Décision du Conseil portant nomination de membres titulaires et suppléants du comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs pour le Luxembourg (**7550/18 – E 12949**).

- Conseil de direction de l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail. Nomination de Mme My BILLSTAM, membre suppléante suédoise, en remplacement de Mme Christina JÄRNSTEDT, démissionnaire (**7581/18 – E 12950**).

**Accords tacites de la Commission liés au calendrier d'adoption par le Conseil**

La Commission a également pris acte de la levée tacite de la réserve parlementaire, du fait du calendrier des travaux du Conseil, pour les textes suivants :

➤ *POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (PESC)*

- Décision d'exécution du Conseil mettant en œuvre la décision 2010/788/PESC concernant l'adoption de mesures restrictives à l'encontre de la République démocratique du Congo (**7279/18 LIMITE – E 12942**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre l'article 9 du règlement (CE) n° 1183/2005 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre des personnes agissant en violation de l'embargo sur les armes imposé à la République démocratique du Congo (**7281/18 LIMITE – E 12943**).

- Décision du Conseil sur l'établissement d'un entrepôt pour les missions civiles de gestion de crise (**15386/17 LIMITE – E 12944**).

- Décision du Conseil modifiant la décision (PESC) 2016/849 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée (**7476/18 LIMITE – E 12945**).

- Règlement d'exécution du Conseil mettant en œuvre le règlement (UE) 2017/1509 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée (**7479/18 LIMITE – E 12946**).

- Mesures restrictives à l'encontre de la République populaire démocratique de Corée - nouvelles désignations de l'UE - Décision et règlement d'exécution (**7565/18 LIMITE – E 12968**).

Sur le rapport de la **Présidente Sabine Thillaye**, la Commission a déclaré conformes au principe de subsidiarité les textes suivants transmis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-6 de la Constitution :

➤ *MARCHÉ INTÉRIEUR*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicable à l'opposabilité des cessions de créances (**COM(2018) 96 final- E 12894**).

➤ *POLITIQUE SOCIALE - TRAVAIL*

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une Autorité européenne du travail (**COM(2018) 131 final)- E 12906**).

- Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail (**COM(2018) 171 final- E 12940**).

*La séance est levée à 11 h 08.*

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Jean-Louis Bourlanges, Mme Marguerite Deprez-Audebert, Mme Françoise Dumas, Mme Valérie Gomez-Bassac, Mme Caroline Janvier, M. Ludovic Mendes, M. Christophe Naegelen, M. Damien Pichereau, M. Jean-Pierre Pont, Mme Liliana Tanguy, Mme Sabine Thillaye

*Excusés.* - Mme Sophie Auconie, Mme Aude Bono-Vandorme, M. André Chassaigne, M. Alexandre Freschi, M. Christophe Jerretie, M. Jean-Claude Leclabart, Mme Constance Le Grip, Mme Nicole Le Peih, M. Joaquim Pueyo