



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 janvier 2012.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

*sur l'examen des propositions visant à réformer certaines réglementations applicables à l'espace Schengen (E 5843, E 6293, E 6612 et E 6626),*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Jérôme LAMBERT et Didier QUENTIN,

Députés

---

---

<sup>(1)</sup> La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

*La Commission des affaires européennes est composée de :* M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Didier Quentin, Gérard Voisin *vice-présidents* ; M. Jacques Desallangre, M<sup>me</sup> Marietta Karamanli, MM. Francis Vercamer *secrétaires* ; M. Alfred Almont, M<sup>me</sup> Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, Yves Bur, Patrice Calmèjane, Christophe Caresche, Philippe Cochet, Jean-Yves Cousin, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Michel Diefenbacher, Jean Dionis du Séjour, Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, M<sup>me</sup> Marie-Louise Fort, MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, M<sup>mes</sup> Annick Girardin, Anne Grommerch, Pascale Gruny, Elisabeth Guigou, Danièle Hoffman-Rispal, MM. Régis Juanico, Robert Lecou, Michel Lefait, Lionnel Luca, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Mignon, Pierre-Alain Muet, Jacques Myard, Michel Piron, M<sup>mes</sup> Chantal Robin-Rodrigo, Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier.

## SOMMAIRE

---

|  | Pages |
|--|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5     |
| <b>I. L'ELARGISSEMENT DE L'ESPACE SCHENGEN</b> .....   | 7     |
| <b>II. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT TENDANT À ÉTABLIR DES RÈGLES COMMUNES RELATIVES À LA RÉINTRODUCTION TEMPORAIRE DU CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES DANS DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES (E 6612)</b> ..... | 13    |
| <b>III. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT PORTANT CRÉATION D'UN MÉCANISME D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DESTINÉ À CONTRÔLER L'APPLICATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN (E 6626)</b> .....  | 21    |
| <b>IV. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT TENDANT À L'INSTAURATION D'UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE EN MATIÈRE DE VISAS (E 6293)</b> .....  | 25    |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 29    |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....  | 31    |
| <b>PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE</b> .....  | 33    |
| <b>ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....  | 35    |



Mesdames, Messieurs,

L'espace Schengen a été au cœur de l'actualité politique en 2011, notamment suite à la délivrance, par les autorités italiennes, au mois d'avril, de titres de séjour aux ressortissants tunisiens arrivés illégalement en Italie. La France, s'appuyant sur le code frontières Schengen, a estimé que ces ressortissants tunisiens, bien que munis d'un titre de séjour, devaient également remplir plusieurs conditions, tenant notamment à leurs ressources, avant de pouvoir circuler librement au sein de l'espace Schengen. Par ailleurs, les négociations portant sur l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de cet espace ont été soutenues en 2011, l'objectif initial d'une entrée en mars 2011 ayant été abandonné.

Il convient de rappeler que la réalisation d'un espace de libre circulation sans frontières intérieures est l'une des réalisations européennes majeures et que l'espace Schengen a un impact très concret sur la vie des Européens et des personnes appelées à voyager au sein de cet espace. Le caractère capital de cet acquis ne doit pas être perdu de vue et les débats actuels sur la réforme de la réglementation applicable au sein de cet espace doivent trouver une issue équilibrée.

Créé le 26 avril 2011 par les présidents de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, Pierre Lequiller, et de la commission des affaires européennes du Sénat, Jean Bizet, le groupe parlementaire de suivi sur l'espace Schengen a procédé à des auditions afin d'éclairer précisément les enjeux attachés à l'espace Schengen. MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin, députés, et MM. Jean-René Lecerc et Richard Yung, sénateurs, sont les rapporteurs du groupe de suivi.

Le rapport tend à faire un point sur l'élargissement de l'espace Schengen (I) et à présenter les textes en discussion relatifs à l'espace Schengen. La Commission européenne a déposé plusieurs propositions de règlement, faisant notamment suite aux demandes adressées par la France, puis par le Conseil européen du 24 juin 2011, tendant à mieux prendre en compte les situations dans lesquelles un Etat membre est défaillant dans la surveillance des frontières

extérieures dont il a la charge ou dans lesquelles un afflux massif d'immigrants irréguliers nécessite le rétablissement temporaire et exceptionnel des contrôles aux frontières intérieures (II). Le rapport s'attachera également à exposer la réforme prévue en matière de contrôle de l'application de l'acquis de Schengen par les Etats membres (III), ainsi que la proposition de règlement tendant à prévoir une nouvelle clause de sauvegarde en matière de visas de court séjour (IV).

## I. L'ELARGISSEMENT DE L'ESPACE SCHENGEN

Signé le 14 juin 1985, l'accord de Schengen prévoit une suppression progressive des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen, constitué alors du territoire des cinq Etats signataires. En contrepartie de la libre circulation, les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen sont renforcés.

La convention de Schengen<sup>(2)</sup>, signée le 19 juin 1990, est entrée en vigueur le 26 mars 1995. Développant très significativement la coopération policière et la lutte contre l'immigration illégale, elle vise la suppression des contrôles aux frontières intérieures entre les Etats signataires et la création d'une frontière extérieure commune où sont effectués les contrôles d'entrée dans l'espace Schengen selon des procédures identiques.

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

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

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

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

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

---

<sup>(2)</sup> *Convention d'application de l'accord de Schengen entre les gouvernements des Etats de l'Union économique du Benelux, la République fédérale d'Allemagne, et la République française, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*

<sup>(3)</sup> *Le Royaume-Uni a demandé, en mars 1999, à coopérer à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à la lutte contre les stupéfiants et au système SIS. L'Irlande a également demandé à participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen couvrant, à une exception près, les mêmes dispositions que la demande du Royaume-Uni.*

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

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

L'évaluation Schengen relève, pour l'instant, de la compétence exclusive des Etats membres, la Commission européenne ne participant qu'en tant que simple observateur. La commission permanente mandate des groupes d'experts compétents qui établissent des rapports dans chacun des domaines d'évaluation.

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

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

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

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

Il apparaissait toutefois, en mars 2011, que le rapport rendu sur les frontières terrestres en Bulgarie démontrait des insuffisances. Des visites complémentaires ont été effectuées et l'évaluation au titre de Schengen est désormais terminée, le Conseil Justice et affaires intérieures des 9 et 10 juin 2011 ayant adopté les projets de conclusion sur l'achèvement du processus d'évaluation. Une décision du Conseil à l'unanimité est maintenant nécessaire pour permettre l'entrée des deux Etats membres dans l'espace Schengen.

La procédure de prise de décision pour la levée des contrôles aux frontières intérieures et la pleine application de l'acquis de Schengen a en effet été fixée dans les traités d'adhésion. Les actes d'adhésion prévoyaient une décision du Conseil à l'unanimité après consultation du Parlement européen.

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

De manière inédite, les deux prochains pays à devoir entrer dans l'espace Schengen participent à un mécanisme de coopération et de vérification, mis en place dans le cadre de leur entrée dans l'Union européenne, afin de contribuer au développement d'un système judiciaire et administratif impartial, indépendant et efficace. La lutte contre la corruption est au cœur de ce dispositif. Des changements radicaux devaient être mis en œuvre. Le mécanisme a également trait à la lutte contre le crime organisé pour la seule Bulgarie. La Commission européenne rend compte périodiquement (tous les six mois) des progrès accomplis et des mesures devant être réalisées. Les rapports annuels rendus en juillet 2010 demeuraient préoccupants.

Les autorités bulgares et roumaines ont rappelé que ce mécanisme de coopération et de vérification n'est en aucune manière juridiquement lié à la participation à l'espace Schengen et qu'aucun Etat membre n'avait eu à remplir d'autres critères que ceux liés à l'évaluation Schengen avant de pouvoir accéder à l'espace Schengen.

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

Néanmoins, faudrait-il pour autant en faire abstraction pour décider de permettre l'entrée des deux Etats dans l'espace Schengen, celui-ci reposant sur la confiance mutuelle que s'accordent les Etats membres ainsi que sur la coopération judiciaire et policière ? Les autorités françaises ne le pensent pas, soutenues par les autorités allemandes, puis suédoises, finlandaises et par les Pays-Bas.

La Commission des affaires européennes s'est prononcée le 9 mars 2011, suivant l'avis des rapporteurs, sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie (n° E 5737).

La résolution, considérée comme adoptée par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République le 9 mars 2011, est devenue définitive le 25 mars 2011 (résolution n° 628 sur l'entrée de la République de Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen). Elle est reproduite dans l'encadré suivant :

## RÉSOLUTION

### sur l'entrée de la République de Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen.

#### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité entre le Royaume de Belgique, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (États membres de l'Union européenne) et la République de Bulgarie et la Roumanie, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, signé à Luxembourg le 23 avril 2005,

Vu l'article 4 du protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la République de Roumanie à l'Union européenne,

Vu le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie (n° E 5737),

Vu la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 def.),

1. Souligne les efforts accomplis par la République de Bulgarie et la Roumanie dans le processus de préparation à l'entrée dans l'espace Schengen ;

2. Estime que la date de leur entrée dans l'espace Schengen ne doit pas être précipitée pour des motifs politiques, mais fondée sur le respect des critères préalables à l'application de l'acquis de Schengen, établis dans le cadre des travaux du Conseil de l'Union européenne ;

3. Ces critères n'étant à l'heure actuelle pas intégralement respectés, souhaite que les évaluations se poursuivent jusqu'à leur terme ;

4. Juge que l'entrée de la République de Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen n'est pas souhaitable tant que les évaluations ne seront pas totalement satisfaisantes ;

5. Souhaite que les autorités bulgares et roumaines mettent en œuvre, avec toute la rigueur nécessaire, les réformes indispensables à la réussite du mécanisme de coopération et de vérification, réformes qui auront un impact sur la sécurité de l'ensemble de l'espace Schengen.

Le dernier rapport rendu par la Commission européenne le 20 juillet 2011 (COM (2011) 459 final) pour la Bulgarie a souligné la détermination du gouvernement bulgare dans la conduite des réformes. En matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, des acquittements rendus dans des affaires de haut niveau témoignent des carences qui demeurent dans la pratique judiciaire en Bulgarie. Les responsables du pouvoir judiciaire doivent encore faire preuve d'une véritable volonté de réforme. En matière de nomination dans l'appareil judiciaire et de responsabilisation de l'appareil judiciaire, des préoccupations sérieuses demeurent. En termes de lutte contre la criminalité organisée, malgré les efforts de réforme de la police, les résultats doivent encore être améliorés (des lacunes ont été relevées en matière de collecte des preuves, de protection des témoins, d'investigation, d'enquêtes financières de grande ampleur et de saisie des avoirs). En conclusion, si des évolutions législatives importantes ont été menées, la « *responsabilisation et la pratique professionnelle des juges et des services d'enquête doivent être sensiblement améliorés de toute urgence* », conclut le rapport.

Le dernier rapport rendu par la Commission européenne le 20 juillet 2011 (COM (2011) 460 final) pour la Roumanie a rappelé que le gouvernement roumain a fait preuve de détermination dans la conduite des réformes, détermination qui manquait encore au parlement et au pouvoir judiciaire. Le processus judiciaire a progressé, le cadre juridique de l'agence nationale pour l'intégrité a été amélioré et la direction nationale anticorruption affiche un bilan convaincant<sup>(4)</sup>. Toutefois, la lutte contre la corruption doit encore progresser. Les déséquilibres préoccupants de capacité du système judiciaire doivent être résolus. Des lacunes dans le recouvrement des produits du crime entravent l'efficacité de la lutte contre la corruption. Des procès importants doivent être accélérés afin d'éviter leur annulation pour cause de prescription. Des mesures devraient être prises d'urgence s'agissant du recouvrement des produits du crime, du blanchiment de capitaux et de la lutte en matière de conflits d'intérêts.

En juillet 2012, soit cinq années après la mise en place du MCV, la Commission européenne étudiera les progrès globaux accomplis sur la période. Un rapport d'étape est également attendu en février 2012.

Le Parlement européen a adopté le 8 juin 2011 un rapport pour avis émettant un avis favorable à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen, soulignant cependant que la Bulgarie devrait adopter des

---

<sup>(4)</sup> Le rapport de la Commission européenne fournit un exemple relatif à la police des frontières et aux agents douaniers : « Une opération conjointe importante et bien planifiée menée aux frontières par différents services de police et le pouvoir judiciaire au début de l'année a permis de mettre au jour une corruption généralisée parmi les agents de la police des frontières et des services douaniers. En mai, une décision de première instance contre un juge dans une affaire de corruption de haut niveau a été rendue après six mois de procès seulement, les audiences ayant eu lieu chaque semaine, y compris la veille de Noël et le 30 décembre. », page 6, note 6.

mesures supplémentaires ainsi qu'une approche commune avec la Grèce et la Turquie afin de faire face à l'éventualité d'une forte pression migratoire.

La France a ensuite proposé, en septembre 2011, que l'entrée des deux Etats puisse se faire en deux temps, avec une ouverture des frontières maritimes et aéroportuaires puis, lorsque les dernières difficultés auraient été levées, une ouverture des frontières terrestres. Cependant, les Pays-Bas ont maintenu leur opposition à un tel choix, estimant que les deux Etats n'étaient pas suffisamment prêts.

## **II. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT TENDANT À ÉTABLIR DES RÈGLES COMMUNES RELATIVES À LA RÉINTRODUCTION TEMPORAIRE DU CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES DANS DES CIRCONSTANCES EXCEPTIONNELLES (E 6612)**

Cette proposition de règlement a fait l'objet d'un examen, au titre de la subsidiarité, devant la commission des affaires européennes le 27 septembre 2011. La proposition de résolution sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement, confirmée par la commission des lois, a été examinée en séance publique le 8 novembre 2011. Pour la première fois, une proposition de résolution européenne portant sur la conformité au principe de subsidiarité d'un projet de texte européen a été débattue en séance publique. La proposition de résolution a été adoptée à l'issue du débat, telle qu'elle avait été proposée par la commission des affaires européennes :

*« Considérant l'équilibre actuel dans la répartition des compétences entre les États membres et la Commission européenne en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen, tel qu'il est institué par les articles 23 à 31 du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, précité ;*

*Considérant que la proposition de règlement tend à réformer la procédure existante de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ;*

*Considérant que la proposition de règlement vise à ce que la Commission européenne prenne elle-même, en cas d'événement prévisible, la décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, sur la base notamment des éléments d'information fournis par l'État concerné, alors que la décision revient actuellement à l'État membre, soumis au contrôle a posteriori de la Commission européenne ;*

*Considérant que cette proposition prévoit qu'en cas d'événement nécessitant une action immédiate, un État membre pourrait exceptionnellement prendre la décision de réintroduire le contrôle pendant une période limitée à cinq jours, toute prolongation relevant d'une décision de la Commission européenne ;*

*Considérant que les États membres, en dehors de la procédure spécifique nouvelle de réintroduction pour manquements graves persistants qu'il est proposé de créer, sont les mieux à même d'apprécier les menaces à l'ordre public et à la sécurité intérieure et de prendre les décisions qui s'imposent en conséquence, dans le cadre établi par le règlement n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, précité ;*

*Considérant que la décision de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ne peut être communautarisée dans les conditions prévues par la proposition de règlement sans qu'il ne soit porté atteinte au respect du principe de subsidiarité ;*

*1. Constate et affirme ainsi que la proposition de règlement précitée n'est pas conforme au principe de subsidiarité ;*

*2. Demande que la proposition de règlement soit modifiée en conséquence ».*

Plusieurs parlements étrangers ont également jugé que la proposition n'était pas conforme au principe de subsidiarité (Chambre des représentants et Sénat des Pays-Bas, Sénat roumain, parlement suédois, parlement portugais et parlement slovaque).

La proposition de règlement doit également être examinée au fond.

Comme l'indiquait le rapporteur Didier Quentin dans son rapport n° 3764 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement<sup>(5)</sup>, les autorités italiennes ont décidé de délivrer le 5 avril 2011 aux Tunisiens arrivés clandestinement en Italie des titres de séjour provisoires au titre de la protection subsidiaire. Cette décision a soulevé un débat très vif sur la possibilité, pour les titulaires du titre de séjour, de circuler librement dans l'espace Schengen, ainsi que sur le manque de solidarité au sein de l'Union s'agissant de la politique de l'immigration.

Les autorités françaises ont procédé à des contrôles aléatoires renforcés, afin de vérifier le respect des conditions applicables à la libre circulation. Puis, conformément à un accord italo-tunisien signé le 5 avril, la Tunisie a réadmis ses ressortissants arrivés illégalement sur le territoire italien.

Suite à la saisine de la Commission européenne par les autorités françaises et italiennes par une lettre conjointe du 26 avril 2011 du président de la République Nicolas Sarkozy et du président du Conseil des ministres italien Silvio Berlusconi, le Conseil « Justice et affaires intérieures » s'est réuni le 12 mai 2011. Celui-ci a examiné la communication de la Commission européenne sur les migrations du 4 mai, publiée en réponse aux demandes d'adaptation de la politique européenne en matière de migration.

Une des principales questions étudiées portait sur la possibilité de restaurer les contrôles systématiques aux frontières intérieures en cas d'afflux

---

<sup>(5)</sup> Rapport d'information n° 3764 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles (COM [2011] 560 final/n° E 6612).

massif d'immigrants ou en cas de défaillance d'un Etat membre dans la surveillance des frontières extérieures dont il a la charge (clause de sauvegarde).

Dans ses conclusions du 24 juin 2011, le Conseil européen a rappelé que la liberté de circulation constitue une liberté fondamentale, que les Etats membres ayant la charge de la surveillance des frontières ont une responsabilité à l'égard de l'ensemble des Etats membres et que la solidarité doit jouer vis-à-vis des Etats en difficulté.

S'agissant de la clause de sauvegarde, le Conseil européen de juin a conclu :

*« Un mécanisme devrait être mis en place pour faire face à des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de la coopération Schengen, sans porter atteinte au principe de la libre circulation des personnes. Il devrait comporter une série de mesures applicables de manière progressive, différenciée et coordonnée afin d'aider un État membre soumis à une forte pression aux frontières extérieures. Ces mesures pourraient comprendre des visites d'inspection et un soutien technique et financier, ainsi que le recours à l'agence Frontex dans ses fonctions d'assistance, de coordination et d'intervention.*

*En tout dernier ressort, dans le cadre de ce mécanisme, une clause de sauvegarde pourrait être introduite afin d'autoriser, à titre exceptionnel, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en cas de situation véritablement critique, lorsqu'un État membre n'est plus en mesure de respecter ses obligations au titre des règles Schengen. Une telle mesure serait prise sur la base de critères objectifs précis et d'une évaluation commune et aurait une portée et une durée strictement limitées, compte tenu de la nécessité de pouvoir réagir à des situations d'urgence. Cela n'affectera pas les droits des personnes jouissant de la libre circulation en vertu des traités. »*

La Commission européenne a été invitée à présenter une proposition concernant un tel mécanisme en septembre 2011.

La proposition de règlement déposée, le 16 septembre 2011, prévoit trois types de procédure de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, la première en cas d'événements prévisibles, la deuxième en cas d'urgence et la troisième en cas de défaillance d'un Etat membre dans la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen dont il a la charge.

En premier lieu, s'agissant des menaces prévisibles, le nouvel article 23 du code frontières Schengen dans sa rédaction issue de la proposition de règlement, disposerait que *« en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou à l'échelon national dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, le contrôle aux frontières intérieures peut être*

*exceptionnellement réintroduit sur tous les tronçons ou sur certains tronçons spécifiques des frontières intérieures d'un ou de plusieurs États membres durant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours. L'étendue et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave. »*

Si nécessaire, si la durée de la menace était prolongée, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pourrait être maintenue pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours. Toutefois, la durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ne pourrait excéder six mois.

La proposition de règlement précise qu'il appartiendrait à l'État membre concerné d'évaluer la mesure dans laquelle cette réintroduction est susceptible de remédier correctement à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou à l'échelon national, et d'évaluer la proportionnalité de la mesure par rapport à cette menace.

L'Etat membre aurait à présenter une demande à la Commission européenne au plus tard six semaines avant la réintroduction prévue (ou dans un délai plus court si les circonstances le nécessitent).

Il devrait fournir les informations suivantes (nouvel article 24) à l'appui de sa demande, ainsi qu'aux autres Etats membres et au Parlement européen:

*« (a) les motifs de la réintroduction envisagée, y compris toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou à l'échelon national ;*

*(b) la portée de la réintroduction envisagée, en précisant le ou les tronçon(s) de la ou des frontière(s) intérieure(s) où le contrôle doit être rétabli ;*

*(c) le nom des points de passage autorisés ;*

*(d) la date et la durée de la réintroduction envisagée ;*

*(e) le cas échéant, les mesures que les autres États membres devraient prendre. »*

Avant de prendre une décision, la Commission européenne pourrait demander davantage d'informations aux Etats membres, à Frontex, Europol ou Eurojust ou à tout autre organe de l'Union, d'une part, et effecteur des inspections sur place, afin de vérifier les informations, d'autre part.

La proposition de règlement prévoit que la Commission européenne prendrait la décision de réintroduire le contrôle et déciderait également de sa prolongation éventuelle. Elle pourrait également décider de réintroduire le contrôle de sa propre initiative. La Commission européenne serait assistée par un comité, composé des représentants des Etats membres, et se verrait conférer des compétences dites « d'exécution » dans le cadre de la « comitologie ». D'une manière générale, la Commission européenne a en effet de plus en plus souvent, dans des matières techniques, à définir des mesures d'application harmonisées des textes européens, sous le contrôle d'un comité composé d'experts des Etats membres.

Les actes seraient adoptés conformément à la procédure de comitologie prévue à l'article 5 du règlement n° 182/2011<sup>(6)</sup> (procédure d'examen par le comité) : lorsque le comité émet un avis favorable, la Commission européenne adopte le projet d'acte et lorsqu'il émet un avis défavorable, la Commission européenne n'adopte pas le projet d'acte. Les votes au sein du comité ont lieu à la majorité qualifiée ou, pour les actes à adopter sur proposition de la Commission européenne, à la majorité simple. En cas d'urgence, la Commission européenne pourrait adopter des actes d'exécution qui s'appliquent immédiatement. Deux semaines après son adoption, l'acte devrait être soumis au comité et abrogé dans le cas où ce dernier émet un avis défavorable (article 8 du règlement n° 182/2011).

En deuxième lieu, le nouvel article 25 du code frontières Schengen porterait sur la procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate. L'Etat membre concerné pourrait, exceptionnellement et immédiatement, rétablir un contrôle aux frontières intérieures, pour une période limitée n'excédant pas cinq jours. Il devrait en aviser les autres Etats membres et la Commission européenne et communiquer les informations visées à l'article 24. Si la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure se prolongeait au-delà de cinq jours, la Commission européenne déciderait de la prolongation du contrôle aux frontières intérieures.

Il convient de rappeler qu'à l'heure actuelle, le code frontières Schengen prévoit une clause de sauvegarde permettant de rétablir le contrôle aux frontières intérieures dans deux cas :

- en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, pour une période limitée à trente jours au maximum (ou à la durée prévisible de la menace si celle-ci excède trente jours). Lorsqu'il envisage ce rétablissement des contrôles, l'Etat membre en avise dès que possible les autres pays de l'Union et la Commission européenne. Le Parlement européen en est également informé. Les

---

<sup>(6)</sup> Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les Etats membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

Etats membres et la Commission européenne se consultent, au moins quinze jours avant la date envisagée pour le rétablissement;

- de manière urgente et exceptionnelle, lorsque l'ordre public ou la sécurité intérieure l'exige, l'Etat membre peut réintroduire immédiatement le contrôle aux frontières intérieures et notifie ensuite sa décision aux autres Etats et à la Commission européenne.

La procédure à suivre en cas d'événement prévisible est la suivante (article 24 du code frontières Schengen) : l'Etat avise dès que possible les autres Etats membres ainsi que la Commission européenne, et fournit les informations nécessaires à la justification de la réintroduction. La Commission européenne peut ensuite émettre un avis. S'engage alors, au moins quinze jours avant la date envisagée pour la réintroduction du contrôle aux frontières, une consultation entre l'Etat membre envisageant de réintroduire le contrôle aux frontières, les autres Etats membres et la Commission européenne, portant sur les informations données par l'Etat et, si elle a émis un avis, le rapport de la Commission européenne, afin d'organiser, *« le cas échéant, la coopération mutuelle entre les Etats membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport aux événements qui sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières ainsi que la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. »*

Lorsque l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat exige une action urgente, l'article 25 du code frontières Schengen dispose que *« l'Etat membre concerné peut, exceptionnellement et immédiatement, réintroduire le contrôle aux frontières intérieures. »* L'Etat membre *« en avise immédiatement les autres Etats membres et la Commission, et communique les informations visées à l'article 24, paragraphe 1, et les raisons qui justifient le recours à cette procédure. »*

L'Etat membre qui envisage de prolonger le contrôle aux frontières fournit aux autres Etats membres et à la Commission européenne toutes les indications appropriées sur les raisons de la prolongation. La Commission européenne peut émettre un avis.

L'Etat membre qui a réintroduit le contrôle aux frontières intérieures (événement prévisible) confirme la date de la levée du contrôle et soumet en même temps, ou dans un bref délai, au Parlement européen, au Conseil et à la Commission européenne, un rapport sur cette réintroduction.

La proposition de règlement vise donc à communautariser des procédures qui relèvent actuellement des Etats membres, sous le contrôle *a posteriori* de la Commission européenne. L'Assemblée nationale a jugé qu'une telle communautarisation était contraire au principe de subsidiarité, car les Etats membres sont bien les mieux à même de juger de la nécessité de la réintroduction du contrôle. En outre, les Etats font un usage très ciblé de ces dispositions et ne

rétablissent les contrôles que lorsque cela est strictement nécessaire, pour des délais très brefs et sur des zones très limitées. Ce type de décision n'a pas un impact européen tel qu'il faille transférer la prise de décision à la Commission européenne. Il convient donc de s'opposer à cette proposition, tant au regard de la subsidiarité que s'agissant du fond.

Il convient de rappeler qu'il n'est pas question de remettre en cause l'existence d'un contrôle communautaire des décisions des Etats. Il faut, à cet égard, rappeler la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. La Cour est compétente pour connaître de l'application des articles 23 et suivants du code frontières Schengen. Comme le soulignait votre rapporteur Didier Quentin dans son rapport précité, si la Cour admet que les Etats membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour apprécier l'existence d'une menace à l'ordre public, ainsi que sa gravité, ils ne peuvent avoir en la matière une liberté totale. Dans son arrêt Van Duyn (arrêt de la CJCE du 4 décembre 1974 - 41/74), la Cour indique qu'« *il convient de souligner que la notion d'ordre public dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs, doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des Etats membres sans le contrôle des institutions de la Communauté ; qu'il n'en reste pas moins que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité* ». La Cour a ensuite souligné « *qu'en tant qu'il peut justifier certaines restrictions à la libre circulation des personnes relevant du droit communautaire, le recours par une autorité nationale à la notion de l'ordre public suppose, en tout cas, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* » (arrêt de la CJCE du 27 octobre 1977, 30/77 Bouchereau).

En outre, comme le soulignait déjà votre rapporteur, le choix fait par la Commission européenne d'appliquer une procédure de comitologie à une décision nécessairement politique, qui ne peut se réduire à des considérations techniques, « *pose des questions de principe et des difficultés pratiques liées à la lourdeur de la procédure ainsi qu'à la difficulté pour des représentants de pays membres très éloignés de la réalité concrète des menaces à l'ordre public dans un autre pays membre, de prendre une décision sur la nécessité d'un rétablissement des contrôles.* » Là encore, le dispositif proposé ne peut pas être soutenu.

En troisième et dernier lieu, la proposition de règlement prévoit un nouveau dispositif en cas de manquements graves et persistants dans la surveillance des frontières extérieures. Cette clause de sauvegarde, que les Etats membres, dont la France, avaient souhaité voir instituée, serait créée au nouvel article 26 du règlement. Selon la nouvelle procédure, dans les cas où la

Commission constate de « *graves manquements persistants dans le contrôle aux frontières extérieures ou les procédures de retour* », « *et dans la mesure où ces manquements représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'Union ou à l'échelon national, le contrôle aux frontières intérieures* » pourrait être réintroduit pour une période n'excédant pas six mois. Trois prolongations de six mois chacune pourraient être décidées par la Commission européenne si les manquements n'étaient pas résolus.

La décision de la réintroduction des contrôles aux frontières et les décisions éventuelles de prolongation seraient prises selon la procédure de comitologie. S'agissant de cette nouvelle procédure, qui a été demandée par les Etats membres, dont notamment la France, si la décision au plan communautaire n'appelle dans son principe pas de réserves, les conditions posées apparaissent trop strictes pour permettre une application concrète. Les autorités françaises s'opposent à la condition selon laquelle les graves manquements dans le contrôle aux frontières extérieures ou les procédures de retour doivent également constituer une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure au niveau de l'union ou à l'échelon national. En effet, l'impact de la défaillance d'un État membre ne se traduira pas nécessairement par une menace directe à l'ordre public ou à la sécurité intérieure. Ce critère supplémentaire apparaît donc de nature à vider le dispositif de son contenu. Plusieurs Etats membres ont fait état des mêmes réserves que la France. Le même raisonnement vaut pour les cas dans lesquels un afflux massif d'immigrants irréguliers nécessiterait le rétablissement des contrôles. Il convient de rappeler que le dispositif de rétablissement des contrôles aux frontières en cas de défaillance d'un État membre ne pourrait être mis en oeuvre qu'en dernier ressort et qu'il est appelé à être utilisé de manière absolument exceptionnelle.

### **III. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT PORTANT CRÉATION D'UN MÉCANISME D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DESTINÉ À CONTRÔLER L'APPLICATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN (E 6626)**

La proposition vise à améliorer le contrôle de l'application de l'acquis de Schengen et à accroître la confiance mutuelle entre les Etats membres, fondement de l'espace Schengen. Le programme de La Haye, puis le programme de Stockholm, ont appelé à un renforcement de l'évaluation de l'espace Schengen.

La Commission européenne avait déposé, en mars 2009, deux propositions tendant à créer un nouveau mécanisme d'évaluation de Schengen (un règlement relevant du premier pilier et une décision relevant du troisième). Contestant la base juridique qui avait été choisie, et préférant attendre l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen a rejeté les deux propositions de la Commission européenne. Une nouvelle proposition a été déposée le 16 novembre 2010 (E 5843). Toutefois, afin de répondre à l'appel du Conseil européen du 24 juin 2011 demandant le renforcement du mécanisme d'évaluation de Schengen, la Commission européenne a déposé une proposition modifiée, le 16 septembre 2011 (E 6626), afin de prévoir un appui supplémentaire de Frontex et d'introduire un mécanisme permettant le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, lorsqu'un Etat membre persiste à manquer à son obligation de contrôle. Le renforcement du rôle de Frontex et d'Europol est jugé positif par les autorités françaises qui l'avaient souhaité.

Dans la mesure où l'espace Schengen a été fondé sur une base intergouvernementale, l'évaluation de Schengen est demeurée de la compétence des Etats membres. L'évaluation Schengen comporte deux volets : vérifier que les conditions requises sont réunies pour l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen dans un Etat candidat, puis surveiller l'application correcte de l'acquis de Schengen par les Etats membres. C'est ce second volet qui serait réformé.

Alors qu'elle était simple observateur, la Commission européenne se verrait conférer des compétences d'exécution, les Etats membres étant étroitement associés au processus d'évaluation et de suivi. Cette modification devrait permettre de renforcer le contrôle.

La proposition prévoit que des évaluations puissent être menées de manière inopinée. Par ailleurs, un programme d'évaluation pluriannuel serait établi par la Commission européenne. Chaque Etat membre serait évalué au moins une fois par période de cinq ans, en tenant compte d'une analyse des risques, des pressions migratoires, de la sécurité intérieure et du temps écoulé depuis les évaluations précédentes. Frontex devrait soumettre à la Commission européenne

une analyse des risques tenant compte des pressions migratoires, ainsi que des recommandations quant aux évaluations à conduire en priorité. La Commission européenne pourrait, à tout moment, demander à Frontex de lui présenter une analyse des risques complémentaire, quant aux évaluations à effectuer sur place de manière inopinée. Les inspections sur place seraient conduites par des équipes désignées par la Commission européenne, composées d'experts des Etats membres, ainsi que de représentants de la Commission européenne. Frontex serait convié et, s'il y a lieu, Europol, Eurojust ou d'autres organes européens compétents.

Un rapport d'évaluation serait établi et conclurait, soit à une évaluation conforme, soit à une évaluation conforme avec des améliorations nécessaires, soit à une évaluation non conforme. L'Etat membre concerné devrait soumettre, dans un délai d'un mois à compter de l'adoption du rapport, un plan d'action destiné à remédier à toute insuffisance constatée. Dans les six mois, l'Etat membre aurait à rendre compte à la Commission européenne de la mise en oeuvre de son plan d'action. Selon la gravité des insuffisances, la Commission européenne organiserait des inspections pour contrôler l'exécution du plan d'action.

Dans les cas où le rapport d'évaluation ferait état de manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures ou dans les procédures de retour, la Commission pourrait décider de demander à l'Etat membre de prendre des mesures spécifiques :

- lancement du déploiement d'équipes européennes de gardes-frontières, conformément aux dispositions du règlement relatif à Frontex ;

- présentation, pour approbation par Frontex, de ses décisions stratégiques en matière d'évaluation des risques et de ses plans pour le déploiement d'équipements;

- fermeture d'un point de passage frontalier spécifique, pour une durée limitée, jusqu'à ce qu'il ait été remédié aux insuffisances.

En outre, si le rapport d'évaluation concluait que l'Etat membres évalué manque gravement à son obligation de procéder aux contrôles des frontières ou aux procédures de retour, l'Etat rendrait compte de la mise en oeuvre du plan d'action dans un délai de trois mois suivant la réception du rapport d'évaluation. Si, au terme du délai de trois mois, la Commission constatait que le manquement persiste, alors les procédures de réinstauration des contrôles aux frontières intérieures pourraient s'appliquer.

Les autorités françaises sont favorables à ces nouvelles dispositions introduites dans la proposition du 16 septembre 2011.

Il convient toutefois de relever que le règlement ne prévoit pas l'extension des contrôles à des champs, tels que la lutte contre la corruption ou l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire. Ces problématiques sont très liées à l'espace Schengen, ainsi que l'a montré la candidature à l'entrée dans l'espace Schengen de la Bulgarie et de la Roumanie.

Il est également prévu que le Conseil puisse décider d'effectuer les évaluations Schengen révisées dans les actes d'adhésion conclus après l'entrée en vigueur du nouveau règlement, afin que les Etats membres, qui appartiennent déjà à l'espace Schengen, ne soient pas soumis à des règles plus strictes que celles qui s'appliqueraient à ceux souhaitant y entrer.

S'agissant de la gouvernance politique de l'espace Schengen, la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie ont déposé, le 16 décembre 2011, une contribution, afin de mieux structurer les débats au niveau du Conseil de l'Union européenne. Il serait nécessaire que les sujets majeurs, traités actuellement au seul niveau des groupes techniques, soient abordés au niveau des ministres. Un débat politique devrait être organisé sur une base semestrielle. Une attention particulière devrait être accordée par le comité mixte au pilotage de la mise en oeuvre de grands projets, tels que le SIS II. Le comité mixte devrait également s'attacher à développer un pilotage politique des situations spécifiques au sein de l'espace Schengen.



#### **IV. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT TENDANT À L'INSTAURATION D'UNE CLAUSE DE SAUVEGARDE EN MATIÈRE DE VISAS (E 6293)**

La proposition de règlement modifiant le règlement (CE) 539/2001 du Conseil, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, vise principalement à mettre en oeuvre une clause de sauvegarde en matière de visas. Ceci permettrait de suspendre la libéralisation du régime des visas avec des Etats tiers en cas de problèmes migratoires strictement définis.

C'est suite au choix fait par le Conseil d'adopter l'exemption de visas en faveur de l'Albanie et de la Bosnie-Herzégovine, alors même que plusieurs Etats membres, dont la France, étaient très réticents du fait de la rapide augmentation des demandes d'asile observée après la libéralisation du régime des visas en faveur de pays des Balkans occidentaux, que la question de la création d'une clause de sauvegarde permettant de suspendre la libéralisation des visas a pris une acuité particulière. La France et les Pays-Bas ont, en décembre 2010, présenté un document dans lequel ils proposaient l'insertion d'une clause de sauvegarde qui donnerait à la Commission européenne le pouvoir de décider une suspension temporaire de l'exemption de visas, dans le cadre d'une procédure de comitologie, si certaines conditions étaient réunies. Un soutien général a été apporté à cette suggestion. Cette clause permettrait de suspendre l'exemption de visas pour une courte période, en raison de l'urgence, et serait fondée sur des critères définis.

Il convient de relever que l'article 78, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet à la Commission européenne de proposer au Conseil d'adopter des mesures provisoires au profit d'un État concerné par une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers. La nouvelle clause de sauvegarde compléterait ce dispositif.

La Commission européenne a proposé qu'un État puisse faire une notification de situation d'urgence à la Commission en cas de survenance de l'un des phénomènes suivants :

- un accroissement soudain d'au moins 50 % sur une période de six mois du nombre de ressortissants d'un pays tiers déclarés en séjour irrégulier ;
- un accroissement soudain d'au moins 50 % sur une période de six mois du nombre de demandes d'asile déposées par les ressortissants d'un pays

tiers, pour lequel le taux de reconnaissance était inférieur à 3 % au cours des six mois précédents ;

- un accroissement soudain d'au moins 50 % sur une période de six mois du nombre de demandes de réadmission rejetées qu'un État membre a transmises à un pays tiers.

La France était opposée à ce que les seuils de 50 % et de 3 % soient inscrits dans le corps du règlement et, au cours des négociations, une nouvelle rédaction a été approuvée faisant référence à un accroissement substantiel et soudain du nombre de ressortissants en séjour irrégulier, du nombre de demandes d'asile, qui entraîne des pressions concrètes sur le régime d'asile, et qui sont manifestement non fondées ou du nombre de demandes de réadmission. Un nouveau considérant définit l'accroissement substantiel comme signifiant que le seuil de 50 % est dépassé. Toutefois, ce niveau peut être réduit si la Commission européenne le juge approprié dans le cas particulier faisant l'objet d'une notification. Il appartiendrait à la Commission européenne d'examiner la notification, à la suite de laquelle elle pourrait adopter une décision d'exécution portant suspension de l'exemption de l'obligation de visas pour les ressortissants du pays tiers en question pendant six mois. La décision d'exécution serait adoptée dans le cadre de la procédure d'examen de comitologie. Selon cette procédure, le comité émet son avis à la majorité qualifiée. Lorsque le comité émet un avis favorable, la Commission adopte l'acte d'exécution et, dans le cas contraire, la Commission ne l'adopte pas.

Cette nouvelle rédaction est jugée satisfaisante et une orientation générale sur le texte a été validée lors du Conseil Justice et affaires intérieures du 13 décembre 2011.

La proposition apporterait également des modifications d'ordre technique afin :

- d'aligner la définition du visa sur celle retenue dans le code communautaire des visas ;

- de permettre de remédier à une lacune constatée s'agissant du régime des visas applicable aux réfugiés et aux apatrides qui résident au Royaume-Uni ou en Irlande ;

- de progresser sur la voie d'une harmonisation totale en ce qui concerne certaines catégories de personnes pour lesquelles une harmonisation *de facto* est déjà quasiment acquise (équipage civil des avions, équipage civil des navires, équipage et accompagnateur d'un vol d'assistance ou de sauvetage) ;

- de mettre le règlement en conformité avec les obligations internationales contractées par la Communauté européenne avant l'entrée en

vigueur du règlement CEE 539/2001 (cas du protocole additionnel à l'accord d'association avec la Turquie signé le 23 novembre 1970 Bruxelles selon lequel les parties contractantes s'abstiennent d'introduire entre elles de nouvelles restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services) et

- de clarifier la situation des entités soumises au droit international qui délivrent des passeports diplomatiques mais ne sont pas des organisations intergouvernementales afin de les inclure dans le champ d'application du règlement.

Par ailleurs, la République tchèque a souhaité modifier le mécanisme de réciprocité actuel afin de prévoir un dispositif automatique. Selon sa suggestion, la Commission européenne aurait été obligée de présenter une proposition prévoyant le rétablissement temporaire de l'obligation de visas pour les ressortissants d'un pays tiers qui ne lève pas l'obligation de visa à l'égard d'un État membre. Il convient de rappeler que le mécanisme en cas de non réciprocité était bien automatique jusqu'en 2005, date à laquelle il a été abandonné car il était jugé contre-productif et peu efficace. Les cas de non réciprocité ont été réduits de manière importante et, s'agissant de différends souvent bilatéraux, la mise en œuvre d'une réponse automatique à l'échelle de l'Union apparaît très complexe à instituer, tant d'un point de vue politique que d'un point de vue pratique. Les États membres ont donc plutôt souhaité conserver une approche adaptée à chaque situation qui laisse une marge de manoeuvre à la Commission européenne et permette une meilleure résolution des conflits.



## CONCLUSION

En conclusion, plusieurs projets retiendront l'attention des rapporteurs en 2012, parmi lesquels l'élargissement de l'espace Schengen à la Bulgarie et à la Roumanie et la mise en œuvre du système d'information Schengen de seconde génération (SIS II), prévue théoriquement pour 2013. Il convient de rappeler que ce projet, lancé en 2002 et devant aboutir en 2006, a connu des dérives financières très préoccupantes (avec un budget total de 135 millions d'euros de crédits d'engagement depuis 2002 et 72,6 millions de crédits de paiements)<sup>(7)</sup> et qu'il n'est toujours pas certain qu'il puisse aboutir, la mise en œuvre d'un scénario alternatif ayant dû être envisagée.

La nécessaire amélioration des règles applicables à l'espace Schengen devra préserver la libre circulation des personnes. Les propositions relatives à la révision du mécanisme d'évaluation de l'application de l'acquis de Schengen et à la mise en œuvre d'une clause de sauvegarde en matière de visas sont satisfaisantes. En revanche, la proposition de règlement tendant à modifier les clauses de sauvegarde en matière de contrôles aux frontières intérieures ne peut pas être soutenue en l'état.

Une proposition de résolution devrait être adoptée, afin de compléter la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 753 du 8 novembre 2011 portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement et de rappeler notamment l'opposition ferme, au fond, à la communautarisation des clauses de sauvegarde existantes.

Une telle mesure ne s'impose pas et serait inefficace. Il convient également de rappeler que les conditions posées s'agissant d'un Etat membre présentant une défaillance systémique dans la gestion des frontières extérieures ne doivent pas conduire à vider la disposition de son contenu.

---

<sup>(7)</sup> Rapport du 20 décembre 2011 de la Commission européenne sur l'état d'avancement du SIS II (COM (2011) 907).



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 10 janvier 2012, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner une communication des rapporteurs.

L'exposé des rapporteurs a été suivi d'une intervention.

« **Le Président Pierre Lequiller.** Il s'agit là d'une question importante dont nous avons déjà débattu lors de l'examen au titre de la subsidiarité et il est intéressant de revoir cette question au fond. J'avais transmis la proposition de résolution adoptée par notre commission à nos homologues européennes. »

La Commission des affaires européennes a *approuvé* les documents E 6293, E 6612 et E 6626 ainsi que la résolution dont le texte figure ci-après, portant sur le E 6612.



## PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles (COM [2011] 560 final/n° E 6612),

Vu la résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 753 du 8 novembre 2011 portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles,

1. Rappelle que l'espace Schengen constitue l'une des plus grandes réalisations de l'Union européenne ;

2. S'oppose à la réforme tendant à communautariser les procédures existantes de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, telles qu'elles sont prévues par le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen);

3. Est favorable, s'agissant de la nouvelle clause de sauvegarde proposée en cas de manquements graves et persistants d'un Etat membre dans la surveillance des frontières extérieures, à la prise de décision au niveau européen, comme le prévoit la proposition de règlement ;

4. Juge toutefois que la condition cumulative selon laquelle les graves manquements doivent également représenter une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ne devrait pas être maintenue.



## **ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS**

Les rapporteurs tiennent à témoigner leur gratitude à l'ensemble des personnalités avec lesquelles ils se sont entretenus dans le cadre de la préparation de ce rapport d'information.

➤ *Auditions par la commission des affaires européennes :*

- Audition de M. Claude GUÉANT, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le 24 mai 2011 ;

➤ *Auditions par les rapporteurs :*

- M. Pascal COURTIN, commissaire principal, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, direction centrale de la police judiciaire, division des relations internationales.

➤ *Auditions par le groupe parlementaire de suivi sur l'espace Schengen :*

- M<sup>me</sup> Patriziana SPARACINO-THIELLAY, chef du secteur libre circulation des personnes au Secrétariat général des Affaires européennes ;

- M. David REY, chef du secteur sécurité de l'espace européen au Secrétariat général des Affaires européennes ;

- M. PERRIN, directeur de la direction centrale de la police aux frontières ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

- M. GONTIER, sous directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière et des services territoriaux, direction centrale de la police aux frontières, ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

- M. Jérôme FOURNEL, Directeur général des douanes et droits indirects, ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

- M. Gérard SCHOEN, sous directeur des affaires juridiques, du contentieux, du contrôle et de la lutte contre la fraude, DGDDI, ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

- M. Christian LEBLANC, chef du bureau organisation, suivi de l'activité et animation des services, DGDDI, ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

- M. Stéphane FRATACCI, Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

- M. François LUCAS, directeur de l'immigration, secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

- M<sup>me</sup> Eliane MENAT, chef du bureau du contrôle et de la circulation transfrontière, secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.