



N° 1556

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 novembre 2013.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*proposant au Gouvernement, dans l'attente d'une nouvelle politique migratoire commune, d'opposer le **droit de veto** de la France à l'**entrée** de la **Bulgarie** et de la **Roumanie** dans l'**espace Schengen**,*

présentée par Mesdames et Messieurs

Éric CIOTTI, Damien ABAD, Bernard ACCOYER, Yves ALBARELLO, Benoist APPARU, Patrick BALKANY, Sylvain BERRIOS, Marcel BONNOT, Bernard BROCHAND, Jérôme CHARTIER, Alain CHRÉTIEN, Jean-Louis CHRIST, Gérard DARMANIN, Olivier DASSAULT, Marc-Philippe DAUBRESSE, Claude de GANAY, Charles de LA VERPILLIÈRE, Camille de ROCCA SERRA, Jean-Pierre DECOOL, Bernard DEFLESSELLES, Dominique DORD, Christian ESTROSI, Daniel FASQUELLE, Laurent FURST, Sauveur GANDOLFI-SCHEIT, Annie GENEVAR, Bernard GÉRARD, Alain GEST, Charles-Ange GINESY, Jean-Pierre GIRAN, Jean-Pierre GORGES, Philippe GOSSSELIN, Philippe GOUJON, Arlette GROSSKOST, Jean-Claude GUIBAL, Jean-Jacques GUILLET, Patrick HETZEL, Denis JACQUAT, Patrick LABAUNE, Valérie LACROUTE, Jacques LAMBLIN, Guillaume LARRIVÉ,

Marc LE FUR, Philippe LE RAY, Pierre LELLOUCHE, Jean LEONETTI, Céleste LETT, Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, Alain MARC, Alain MARLEIX, Olivier MARLEIX, Patrice MARTIN-LALANDE, Jean-Luc MOUDENC, Alain MOYNE-BRESSAND, Jacques MYARD, Yves NICOLIN, Valérie PECRESSE, Axel PONIATOWSKI, Josette PONS, Christophe PRIOU, Didier QUENTIN, Jean-Luc REITZER, Paul SALEN, Jean-Marie SERMIER, Fernand SIRÉ, Michel SORDI, Claude STURNI, Guy TEISSIER, Patrice VERCHÈRE, Laurent WAUQUIEZ et Éric WOERTH,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La construction européenne s'est fondée sur la réalisation progressive d'un espace de libre-circulation des biens et des marchandises, puis des personnes. Désormais, dans le système Schengen, tout individu (ressortissant de l'UE ou d'un pays tiers), une fois entré sur le territoire de l'un des pays membres, peut franchir les frontières des autres pays sans subir de contrôles. C'est un acquis auquel les Européens et les Français sont attachés.

Pourtant, depuis les élargissements successifs de l'Union européenne aux nouveaux États-membres, le fonctionnement de la zone Schengen ne répond plus aux attentes des populations, aux exigences de sécurité des frontières extérieures européennes, et *de facto* aux besoins de régulation des flux migratoires. L'espace Schengen comprend désormais 22 États membres de l'Union (tous sauf le Royaume-Uni, l'Irlande, Chypre, la Croatie, la Bulgarie et la Roumanie) ainsi que 4 pays en dehors de l'Union européenne (l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein et la Suisse), soit plus de 400 millions d'habitants.

En conséquence, les règles de fonctionnement et de gouvernance prévus pour quelques pays ne sont plus adaptées pour un ensemble aussi vaste.

Face au défi de la sécurité de nos frontières extérieures et de la maîtrise des flux migratoires en Europe, la zone Schengen se situe incontestablement à la croisée des chemins.

La crise migratoire tunisienne et libyenne en mars 2011 a démontré la fragilité de la zone Schengen et la faible solidarité entre les pays membres. À l'époque, le Gouvernement italien avait accordé un permis de résidence de 6 mois à 25 000 migrants tunisiens illégaux. Ces titres ont permis à ces migrants de voyager librement dans l'espace Schengen, car les accords ne permettaient pas de rétablir le contrôle aux frontières nationales lors d'un afflux massif de migrants à nos frontières.

Cet état de fait a révélé une grave défaillance dans la gouvernance de la zone Schengen. Pour cette raison, la France, par la voix de Nicolas Sarkozy, Président de la République, a été à l'origine d'un processus de réforme de Schengen dès 2011, qui reposait sur plusieurs principes cardinaux :

- Conserver les cas actuels de rétablissement des contrôles aux frontières. Le traité prévoit un rétablissement des contrôles aux frontières en cas de menace à l'ordre public, prévisible ou imprévisible. Cette souplesse a toujours été utilisée sagement par la France et les autres États-membres, il n'y a nul besoin de renforcer le contrôle communautaire sur cette procédure.

- Introduire de nouveaux cas de rétablissement des contrôles aux frontières lorsqu'un afflux massif se constate à la frontière d'un pays (comme pour le cas tunisien en 2011) ou lorsqu'un État-membre est défaillant dans le contrôle de sa frontière extérieure. La procédure utilisée pour la mise en œuvre de ces contrôles doit rester une procédure faisant confiance aux États-membres avec un contrôle communautaire *a posteriori* et souple.

- Resserrer l'espace Schengen, en cas de nécessité. Cela veut dire qu'un pays structurellement défaillant dans la gestion de sa frontière, comme la Grèce actuellement, doit pouvoir quitter, temporairement et *via* une clause suspension, l'espace Schengen, avant de la rejoindre en cas d'amélioration de sa situation.

La réforme européenne actuellement en cours n'est malheureusement pas à la hauteur des enjeux.

L'ambition des exigences françaises a été oubliée au profit d'un compromis européen peu satisfaisant à l'été 2012. Force est de constater que le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault n'a jamais fait de la réforme de Schengen une priorité de sa politique européenne. Pourtant, la France peut et doit encore exiger des modifications substantielles car le paquet « gouvernance de Schengen » ne sera adopté formellement par le Conseil qu'à l'automne.

Il est donc indispensable que la réforme de Schengen aille plus vite et plus loin sur la base des exigences françaises formulées au début de l'année 2012.

Pour cela, le Gouvernement français doit impérativement rouvrir les négociations sur le fonctionnement de l'espace Schengen.

Si les demandes de la France, portées lors de la précédente législature par le Président de la République Nicolas Sarkozy et le Gouvernement de François Fillon, ne sont pas satisfaites, la France doit envisager de demander des clauses dites d'*opt-out* comparables à ceux qui ont été

négociés par le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et intégrés dans le traité de Lisbonne.

En tout état de cause, il est inenvisageable d'élargir la zone Schengen sans avoir préalablement réglé son problème de gouvernance.

*

Or, aujourd'hui se pose une nouvelle fois la question de l'élargissement de Schengen.

La Bulgarie (7,3 millions d'habitants) et la Roumanie (21,3 millions d'habitants) font actuellement l'objet d'une procédure d'évaluation en vue de leur entrée dans l'espace Schengen. Comme le prévoit le protocole n° 19 annexé au traité européen de Lisbonne qui porte sur l'acquis de Schengen intégré, il appartiendra finalement au Conseil, statuant à l'unanimité de ses membres, de déterminer si les deux États sont aptes à rejoindre l'espace Schengen.

À ce titre, le Conseil des ministres « Justice et Affaires intérieures » (JAI) s'est déjà réuni les 7 et 8 mars 2013, sur ce sujet précis. La proposition actuelle de la Commission européenne prévoit une approche en deux phases : dans un premier temps, les contrôles des personnes seraient abolis aux frontières intérieures maritimes et aériennes avec la Bulgarie et la Roumanie (et entre les deux pays) ; puis, une décision sur la levée des contrôles des personnes aux frontières terrestres serait prise ultérieurement.

Pourtant, les observateurs doutent de la capacité de la Roumanie et de la Bulgarie à remplir leurs obligations en matière de maîtrise des frontières extérieures et d'efficacité de la police des frontières.

Le dernier rapport d'information du Sénat de juillet 2012 consacré à la Bulgarie et la Roumanie, intitulé « la transition inachevée » indiquait sobrement au sujet de la frontière entre la Roumanie et l'Ukraine que la délégation sénatoriale a pu « *mesurer la difficulté qu'il y aurait aujourd'hui à transformer cette frontière "locale" où il existe une intense activité commerciale transfrontalière* ». En effet, contrairement aux exigences de l'Union européenne, la Roumanie entretient encore une frontière souple avec la Moldavie et l'Ukraine. Concernant la Bulgarie, les frontières avec la Turquie sont encore trop poreuses. Il est certain que l'entrée dans la zone Schengen de ces pays, en l'état des règles de fonctionnement, renforcerait les filières d'immigration illégale en provenance de la région pakistano-afghane, du Maghreb et enfin de la Somalie et du Soudan.

De façon concomitante, les efforts conduits par ces deux pays en faveur de l'intégration des Roms dans leurs propres pays sont notoirement insuffisants, eu égard aux fonds européens investis. À titre d'exemple, 13,3 milliards d'euros auront ainsi été alloués entre 2007 et 2013 à travers le Fonds social européen (FSE). Ces deux pays candidats doivent être mis face à leurs responsabilités. Le problème pour ces populations se pose d'abord dans leur pays d'origine. Qui peut croire sérieusement que ces populations, marginalisées dans leur propre pays, cherchent à s'intégrer en France dans un pays pour lequel elles ne maîtrisent pas la langue.

Faute d'engagement fort de ces deux pays pour intégrer leurs propres ressortissants, le développement des campements illicites de Roms ne cesse de préoccuper nos compatriotes. Les derniers rapports officiels estiment cette population à plus de 20 000 actuellement en France répartie notamment dans plus de 400 campements, dont les deux tiers concentrés en Île-de-France. À ce titre, la circulaire du Gouvernement du 26 août 2012 a largement contribué à l'attractivité de notre pays, en anticipant sur l'ouverture du marché du travail aux ressortissants bulgares et roumains puis en imposant une obligation de relogement avant tout démantèlement de campement illicite. La politique du Gouvernement a constitué un appel d'air, dont les Français constatent quotidiennement les conséquences.

Il est donc à craindre que l'entrée de ces deux pays dans la zone Schengen facilitera cette immigration non contrôlée. Lors de la réunion du Conseil en mars 2013, le ministre allemand de l'Intérieur a d'ailleurs évoqué la question d'une forte augmentation des migrants qui viendront en Allemagne et en Europe, uniquement pour bénéficier de la générosité de notre système de protection sociale.

C'est la raison pour laquelle il serait irresponsable de laisser entrer, au 1^{er} janvier 2014, la Roumanie et la Bulgarie, alors que le système Schengen arrive à bout de souffle. Pourtant, la France semble prendre le chemin inverse. Le Premier ministre Jean-Marc AYRAULT, lors de son déplacement en Roumanie le 12 juillet dernier, s'est déclaré favorable à l'intégration de la Roumanie à Schengen, selon la proposition en deux temps de la Commission européenne. Le prochain Conseil Justice Affaires Intérieures des 5 et 6 décembre 2013, sous présidence lithuanienne, comportera à l'ordre du jour l'élargissement de Schengen à ces deux pays.

François Hollande doit donc impérativement prendre l'engagement de ne pas laisser entrer la Roumanie et la Bulgarie dans cette zone de

libre-circulation, sans réforme profonde et préalable du système Schengen, dès le prochain conseil européen, le 24 octobre 2013.

Tel est le sens de la présente proposition de résolution que nous vous demandons d'adopter.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 136 du Règlement,
- ④ Vu le traité européen de Lisbonne,
- ⑤ Considérant que la France a été un pays fondateur des accords de Schengen et fut le premier pays à appliquer les accords, en 1995 ;
- ⑥ Considérant qu'elle est, à ce titre, spécialement fondée à faire valoir son point de vue sur le fonctionnement de ces accords ;
- ⑦ Considérant que la gouvernance de la zone Schengen doit être profondément revue pour tenir compte des effets successifs de son élargissement et des évolutions de la pratique communautaire ;
- ⑧ Considérant que la France, par la voix de Nicolas Sarkozy et du Gouvernement de François Fillon, avait formulé, dès 2011, des exigences précises qui ne sont pas à ce jour satisfaites ;
- ⑨ Considérant le paquet « gouvernance Schengen » en cours de discussion au sein des institutions européennes ne soit pas à la hauteur des enjeux ;
- ⑩ Considérant que les efforts de ces deux pays en faveur de l'intégration des Roms dans leurs propres pays sont notoirement insuffisants ;
- ⑪ Considérant que la Roumanie et la Bulgarie ne remplissent pas les critères d'adhésion à la zone Schengen ;
- ⑫ Considérant qu'il serait donc irresponsable de laisser entrer au 1^{er} janvier 2014 la Roumanie et la Bulgarie, alors que le système Schengen ne parvient pas à se réformer ;
- ⑬ Considérant que l'acte d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne a prévu que les dispositifs de l'acquis Schengen ne leur seraient appliqués qu'à la suite d'une décision à l'unanimité du Conseil ;

- ⑭ Affirmant qu'à la vue de la situation économique et sociale qui est la nôtre, si l'Europe ne maîtrise pas les entrées sur son territoire, elle ne pourra plus accueillir dignement ceux qui arrivent, elle ne pourra plus répondre à la demande d'intégration de ceux qui ont tant de mal à trouver leur place dans la société, ni financer sa protection sociale :
- ⑮ Estime nécessaire d'engager rapidement à l'échelle européenne une réforme en profondeur des règles applicables à l'espace Schengen,
- ⑯ Propose au Gouvernement, dans l'attente d'une nouvelle politique migratoire commune, d'opposer le droit de veto de la France à l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen.

