



N° 2484

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 février 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾

sur la situation et les perspectives de l'espace Schengen,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. MATTHIEU MARCHIO ET MME LILIANA TANGUY,
Rapporteurs,

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

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pieyre-Alexandre ANGLADE, président ; Mme Manon BOUQUIN, M. Laurent MAZAURY, vice-présidents ; MM. Henri ALFANDARI, Maxime MICHELET, Mme Liliana TANGUY, secrétaires ; MM. Gabriel AMARD, Philippe BALLARD, Michel BARNIER, Karim BENBRAHIM, Guillaume BIGOT, Benoît BITEAU, Mmes Céline CALVEZ, Colette CAPDEVIELLE, Sophia CHIKIROU, Nathalie COGGIA, Nathalie COLIN-OESTERLÉ, MM. Julien DIVE, Nicolas DRAGON, Michel HERBILLON, Mme Mathilde HIGNET, M. Sébastien HUYGHE, Mmes Sylvie JOSSERAND, Marietta KARAMANLI, M. Bastien LACHAUD, Mmes Constance LE GRIP, Nicole LE PEIH, MM. Pascal LECAMP, Aurélien LOPEZ-LIGUORI, Matthieu MARCHIO, Patrice MARTIN, Emmanuel MAUREL, Mmes Yaël MENACHÉ, Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, M. Frédéric PETIT, Mme Anna PIC, MM. Pierre PRIBETICH, Stéphane RAMBAUD, Mme Isabelle RAUCH, MM. Alexandre SABATOU, Charles SITZENSTUHL, Thierry SOTHER, Mmes Michèle TABAROT, Sophie TAILLÉ-POLIAN, M. Boris TAVERNIER, Mmes Sabine THILLAYE, Estelle YOUSOUFFA.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ESPACE SCHENGEN : UN BIEN COMMUN EUROPÉEN SOUS TENSION	7
A. SCHENGEN : LA LIBRE CIRCULATION COMME PILIER POLITIQUE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE	7
1. Schengen, un acquis politique, juridique et symbolique majeur	8
a. De l'accord intergouvernemental à l'acquis de l'Union, les évolutions de l'espace Schengen	8
i. La construction progressive d'un espace sans frontières intérieures	8
ii. L'élargissement de Schengen entre volonté d'ouverture et prudence politique	11
b. La libre circulation des personnes devenue un fondement structurant de l'intégration européenne	13
2. Le pacte fondateur de Schengen : un équilibre fondé sur la confiance mutuelle entre États membres	14
a. La progressive consolidation de la gouvernance de l'espace Schengen	15
b. Évaluer pour préserver la confiance mutuelle : le rôle du mécanisme d'évaluation et de contrôle Schengen	17
c. Le renforcement des instruments européens de gestion des frontières	19
i. Les agences européennes, instruments de coordination et d'expertise	19
ii. Les systèmes d'information : un levier central de transformation du contrôle aux frontières	20
B. SCHENGEN : LES FRAGILITÉS STRUCTURELLES D'UN SYSTÈME SOUS CONTRAINTE PERMANENTE	21
1. Les menaces sécuritaires pesant sur l'espace Schengen	22
a. Une criminalité organisée déterritorialisée et polycriminelle	22
b. Le trafic illicite de migrants et ses recompositions	23
i. Diagnostic et tendances récentes	23
ii. Les principales routes de l'immigration irrégulière et des mouvements secondaires au sein de l'espace Schengen	24

c. Menace terroriste et risques d'infiltration	26
2. Les réponses aux situations de crise majeure dans l'espace Schengen	26
II. LE SYSTÈME SCHENGEN : DES RÉPONSES EUROPÉENNES EN DÉCALAGE AVEC LA CRISE	29
A. SCHENGEN À L'ÉPREUVE DE SES PROPRES CONTRADICTIONS : UN CADRE RENFORCÉ, UNE COHÉRENCE FRAGILISÉE	29
1. Des dispositifs renforcés mais une mise en œuvre encore lacunaire	29
a. Un écart persistant entre ambitions politiques et mise en œuvre effective	29
b. Les limites persistantes du partage d'informations au sein de l'espace européen.	31
2. La fragmentation de Schengen comme facteur de déstabilisation du système	32
a. Le retour des contrôles intérieurs : symptôme d'une érosion de la confiance mutuelle.....	32
i. Des contrôles intérieurs devenus quasi permanents	32
ii. Des pratiques nationales hétérogènes	33
b. Le cas hongrois : une illustration de la fragmentation politique de l'espace Schengen	36
c. Droits fondamentaux et gouvernance migratoire : un équilibre sous tension	40
3. La crédibilité de Schengen à l'épreuve de ses frontières extérieures	42
a. Le « maillon externe », clé de voûte et point de tension de l'espace Schengen....	42
b. Frontex, entre élargissement du mandat et tensions capacitaires durables	42
B. UN DÉLITEMENT DU CONSENSUS QUI CONDUIT À UNE MISE EN DANGER D'UN ACQUIS COLLECTIF EUROPÉEN	45
1. Consolider Schengen par l'application rigoureuse des règles communes.....	45
2. Sortir de la coordination minimale : vers une gouvernance politique assumée....	46
a. Le recul de la logique de responsabilité commune.....	46
b. Le choix d'une différenciation durable ou d'un réinvestissement européen collectif	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	61

INTRODUCTION

Quarante ans après la signature de l'accord de 1985, l'espace Schengen demeure l'une des constructions les plus ambitieuses et les plus visibles de l'intégration européenne. Il ne s'agit pas seulement d'un dispositif juridique organisant la suppression des contrôles aux frontières intérieures : Schengen a profondément transformé la géographie politique et économique du continent. Il a rendu possible une circulation quotidienne des personnes, des biens et des services à une échelle inédite, soutenant le marché intérieur, les bassins d'emploi transfrontaliers, les échanges universitaires et touristiques, et, plus largement, une expérience concrète d'appartenance à un espace commun.

Mais cette liberté n'a jamais été conçue comme une ouverture sans conditions. Dès l'origine, elle repose sur un équilibre exigeant : à la suppression des frontières intérieures répond le renforcement des frontières extérieures, de la coopération policière et judiciaire, et des instruments d'échange d'informations. Schengen est ainsi fondé sur un pacte implicite entre États membres : chacun accepte de renoncer au contrôle systématique de ses frontières internes parce qu'il a confiance dans la capacité des autres à appliquer loyalement les règles communes et à contribuer à la sécurité collective.

Or cet équilibre est aujourd'hui soumis à une pression durable. L'espace Schengen évolue dans un environnement marqué par des menaces multiples et structurelles. La criminalité organisée s'est largement déterritorialisée : trafics de stupéfiants, traite des êtres humains, trafic d'armes ou blanchiment d'argent s'appuient sur des chaînes logistiques transnationales qui exploitent la fluidité des mobilités européennes. Le trafic illicite de migrants constitue une autre source de tension permanente : largement structuré par des filières organisées, il adapte en continu ses routes et ses modes opératoires aux dispositifs de contrôle, et utilise la liberté de circulation intérieure comme levier logistique une fois la frontière extérieure franchie. À cela s'ajoute une menace terroriste persistante, qui se caractérise moins par des infiltrations massives que par l'action d'individus déjà présents sur le territoire européen, parfois radicalisés localement, dans un contexte géopolitique instable marqué par la guerre en Ukraine et les tensions au Proche et au Moyen-Orient.

Face à ces défis, les États membres et les institutions européennes ont progressivement renforcé l'arsenal juridique et opérationnel. Le Code frontières Schengen a été révisé ⁽¹⁾, la gouvernance politique a été consolidée avec la création d'un Conseil Schengen, le mandat de Frontex a été considérablement élargi, et les systèmes d'information européens ont connu une transformation profonde avec le développement des « frontières intelligentes » et de l'interopérabilité des bases de données. Sur le papier, l'architecture normative et technique n'a jamais été aussi dense.

(1) Conseil de l'Union européenne, « [Espace Schengen : le Conseil adopte une mise à jour du code frontières Schengen](#) », Communiqué de presse du 24 mai 2024.

Pourtant, une difficulté majeure persiste : l'écart entre la sophistication des instruments et leur effectivité concrète. Les mécanismes d'évaluation mettent en évidence des retards ou des insuffisances dans la mise en œuvre des recommandations. Le partage d'informations demeure fragmenté, les données parfois incomplètes ou hétérogènes, ce qui fragilise la capacité d'anticipation collective. Frontex, malgré l'élargissement de son mandat, fait face à des contraintes capacitaires et organisationnelles qui limitent sa montée en puissance effective. Enfin, la réintroduction répétée de contrôles aux frontières intérieures dans plusieurs États membres traduit une érosion de la confiance mutuelle, cœur du pacte Schengen.

Ainsi, l'espace Schengen se trouve à un moment charnière. Il n'est pas remis en cause dans son principe, mais il est confronté à une tension croissante entre la permanence des menaces, l'exigence de sécurité exprimée par les États membres et les citoyens, et la capacité réelle du système à produire une réponse collective cohérente et crédible.

I. L'ESPACE SCHENGEN : UN BIEN COMMUN EUROPÉEN SOUS TENSION

Le projet Schengen naît au milieu des années 1980 d'un constat pragmatique : l'interdépendance économique et humaine entre la France et l'Allemagne était devenue telle que le maintien de contrôles frontaliers systématiques n'avait plus de sens. Cette prise de conscience a conduit à une première initiative bilatérale en 1984 entre l'Allemagne et la France ⁽¹⁾, rapidement rejoints par les pays du Benelux ⁽²⁾, en particulier la Belgique et les Pays-Bas, directement concernés par la compétitivité de leurs grands ports et soucieux d'éviter toute forme de marginalisation économique.

Les accords de Schengen ⁽³⁾, signés en 1985 puis mis en œuvre dans les années 1990, reposent donc d'abord sur une logique économique : la libre circulation des biens et des personnes est nécessaire à la cohérence du marché intérieur européen. Toutefois, « Schengen » ⁽⁴⁾ acquiert rapidement une dimension politique et symbolique, incarnant un espace commun de liberté.

L'équilibre de l'espace Schengen demeure cependant fragile : face aux crises sécuritaires ou migratoires, la tentation de rétablir des contrôles nationaux réapparaît régulièrement au sein de cet espace commun. Pour Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse, une telle fermeture serait toutefois économiquement et humainement inopportune dans un marché aussi intégré, pour un gain sécuritaire au mieux très limité.

Cette situation révèle la tension permanente entre liberté de circulation, sécurité et souveraineté nationale, et souligne la nécessité d'une coordination renforcée entre les autorités compétentes, tant pour la sécurisation des frontières extérieures que pour la coopération opérationnelle à l'intérieur de l'espace Schengen.

A. SCHENGEN : LA LIBRE CIRCULATION COMME PILIER POLITIQUE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

L'espace Schengen constitue l'une des réalisations les plus concrètes et les plus emblématiques de l'intégration européenne. En supprimant les contrôles aux frontières intérieures, il a donné une traduction tangible à la promesse de libre circulation au sein du continent européen. Construit progressivement, d'abord sur

(1) *L'accord de Sarrebruck du 13 juillet 1984 entre la France et la République fédérale d'Allemagne relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande.*

(2) *Union intergouvernementale entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, le Benelux naît en 1944 comme union douanière, devient une union économique en 1958, puis est modernisé par un nouveau traité entré en vigueur cinquante ans plus tard afin d'approfondir la coopération entre les trois États.*

(3) *Les accords de Schengen ne constituent pas un texte unique, mais un ensemble d'instruments juridiques qui seront exposés dans le présent rapport.*

(4) *Sauf précision contraire, la dénomination « Schengen » sera utilisée dans le présent rapport pour viser l'ensemble formé par les accords de Schengen et l'espace Schengen.*

une base intergouvernementale avant d'être intégré dans le cadre juridique de l'Union, Schengen repose sur un équilibre exigeant entre ouverture, sécurité et confiance mutuelle.

1. Schengen, un acquis politique, juridique et symbolique majeur

a. De l'accord intergouvernemental à l'acquis de l'Union, les évolutions de l'espace Schengen

i. La construction progressive d'un espace sans frontières intérieures

L'espace Schengen trouve son origine dans un accord intergouvernemental signé le 14 juin 1985 à Schengen, commune luxembourgeoise, par cinq des dix États membres de la Communauté économique européenne (CEE) de l'époque : l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas. Cet accord visait à engager une suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, dans la perspective de faciliter la libre circulation des personnes au sein de l'espace européen.

La convention d'application de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990, organise concrètement cette suppression des contrôles aux frontières intérieures et en fixe les contreparties. Elle consacre la disparition effective des contrôles internes et institue un ensemble de mesures compensatoires destinées à garantir un niveau élevé de sécurité dans un espace sans frontières intérieures, parmi lesquelles figurent notamment :

- l'harmonisation des règles relatives à l'entrée et au séjour de courte durée des ressortissants de pays tiers, avec la création d'un visa Schengen unique ;
- le renforcement de la coopération policière, notamment par la création du système d'information Schengen (SIS) permettant l'émission de signalements en temps réel ;
- le développement de la coopération judiciaire en matière pénale pour lutter contre la criminalité transfrontalière ;
- des dispositifs spécifiques de lutte contre le trafic de stupéfiants et les formes de criminalité liées aux franchissements de frontières.

Ces deux textes fondateurs ont progressivement été complétés, puis en partie remplacés, par des actes de droit dérivé de l'Union européenne. Le traité d'Amsterdam de 1997 marque à cet égard une étape décisive, en mettant fin à la nature exclusivement intergouvernementale de Schengen et en intégrant son acquis dans le droit de l'Union européenne. Cette communautarisation s'est traduite par l'extension du vote à la majorité qualifiée, par la reconnaissance de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour contrôler la légalité des actes adoptés dans ce cadre et par un approfondissement progressif des politiques communes.

Schengen constitue désormais une composante essentielle de l'acquis européen, tant sur le plan politique que juridique, et fait pleinement partie du droit applicable dans les États membres. Il garantit la liberté de circulation à plus de 450 millions de citoyens européens mais également aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union ou s'y rendant pour des motifs touristiques, professionnels ou académiques. Environ 3,5 millions de personnes franchissent chaque jour une frontière intérieure pour travailler, étudier ou retrouver leurs proches, tandis que près de 1,7 million résident dans un État de l'espace Schengen et exercent leur activité professionnelle dans un autre. Les Européens effectuent par ailleurs près de 1,25 milliard de déplacements annuels au sein de cet espace, ce qui soutient fortement les secteurs du tourisme et de la culture. En outre, 32 millions d'entreprises bénéficient de cette fluidité accrue, grâce à des transports plus rapides, à la réduction des coûts et à l'intensification des échanges. De la sorte, l'absence de contrôles systématiques aux frontières intérieures, sous réserve des exceptions prévues par le Code frontières Schengen en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, a profondément transformé les mobilités au sein du continent européen.

La politique commune des visas : cadre harmonisé et enjeux de sécurité

L'espace Schengen est la première destination touristique mondiale. En 2024, plus de 9,7 millions de visas Schengen ont été délivrés à des ressortissants de pays tiers, tandis qu'environ 1,5 milliard de ressortissants de 61 pays bénéficient d'une exemption de visa pour les séjours de courte durée.

La politique commune des visas repose sur un cadre harmonisé : liste commune des pays soumis ou non à l'obligation de visa, conditions uniformes de délivrance (code des visas) et validité en principe sur l'ensemble de l'espace Schengen. Les demandes font l'objet de contrôles approfondis, incluant la consultation des bases de données européennes afin d'évaluer les risques migratoires et sécuritaires.

Une modernisation importante est en cours, avec la numérisation complète de la procédure (portail européen unique et « e-visas » sécurisés) et la mise en place progressive de nouveaux systèmes comme l'EES⁽¹⁾ et l'ETIAS⁽²⁾, destinés à renforcer la traçabilité des entrées et sorties, des étrangers extracommunautaires en court séjour ainsi que le contrôle des voyageurs exemptés de visa.

Si la politique des visas constitue un instrument central de facilitation des mobilités, elle présente aussi des vulnérabilités : détournement de visas à des fins d'asile, dépassement de la durée de séjour, non-alignement de certains pays tiers sur la politique européenne, ... Face à ces risques, l'Union renforce progressivement ses outils, notamment à travers la révision du mécanisme de suspension des exemptions de visa et le recours au levier « visas-réadmissions », dans une logique d'équilibre entre attractivité, maîtrise des flux et sécurité.

ii. L'élargissement de Schengen entre volonté d'ouverture et prudence politique

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, « l'acquis Schengen » est intégré dans le droit de l'Union par un protocole annexé aux traités. Il fait donc partie intégrante de l'acquis communautaire.

En conséquence, les États membres issus des derniers élargissements de l'Union européenne comme Chypre (2004), la Bulgarie et la Roumanie (2007) ou la Croatie (2013) sont liés par l'acquis Schengen depuis leur adhésion. Toutefois, ils ne peuvent appliquer l'ensemble de ses dispositions, notamment la suppression des contrôles aux frontières intérieures, qu'après l'achèvement d'un processus d'évaluation technique (« *first-time evaluation* ») prévu par le règlement relatif aux évaluations Schengen⁽³⁾, puis l'adoption d'une décision du Conseil statuant à l'unanimité. Dans l'intervalle, ces États participent aux travaux du Conseil et disposent du droit de vote sur les questions relevant de l'acquis.

(1) *Le système d'entrée-sortie (Entry/Exit System ou EES en anglais).*

(2) *Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (European Travel Information and Authorisation System ou ETIAS en anglais).*

(3) [Règlement \(UE\) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant le règlement \(UE\) n° 1053/2013.](#)

La Bulgarie et la Roumanie illustrent les implications politiques de ce mécanisme. Dès 2011, le Conseil avait constaté que les deux pays remplissaient les conditions techniques nécessaires à leur intégration complète, position confirmée par un avis favorable du Parlement européen. Toutefois, en raison de la règle de l'unanimité, leur entrée a été retardée pendant plus d'une décennie, certains États membres ayant exprimé des préoccupations liées à l'État de droit et aux droits fondamentaux (Pays-Bas), ainsi qu'à la gestion des flux migratoires (Autriche).

À la suite de missions européennes menées en 2022 et 2023 confirmant leur conformité technique, un compromis progressif a été trouvé. Une décision du Conseil du 30 décembre 2023 a acté la levée des contrôles aux frontières aériennes et maritimes à compter du 31 mars 2024, accompagnée de mesures supplémentaires convenues avec l'Autriche. Depuis cette date, les deux États délivrent également des visas Schengen.

Un premier bilan présenté au Conseil « Justice et Affaires intérieures » (JAI) en octobre 2024 a mis en évidence une diminution significative des flux migratoires irréguliers et des demandes d'asile sur les routes concernées. À l'issue de nouvelles négociations, une décision adoptée le 12 décembre 2024 a prévu la suppression des contrôles aux frontières terrestres à partir du 1^{er} janvier 2025. La levée du veto autrichien a toutefois été assortie d'engagements complémentaires : poursuite des efforts contre l'immigration irrégulière et les mouvements secondaires, renforcement du soutien à la frontière bulgare avec la Turquie par le déploiement d'un contingent multinational de gardes-frontières, et réintroduction temporaire de contrôles à certaines frontières intérieures afin d'anticiper d'éventuelles modifications des flux migratoires.

Il est à noter que, depuis 2022, la France s'est engagée en faveur de la pleine intégration de ces deux États. Sur le plan opérationnel, cette intégration a supposé des adaptations non seulement de la part des autorités nationales concernées, mais également des administrations et services des autres États membres.

Chypre, pour sa part, n'a pas encore achevé le processus d'évaluation préalable à la levée des contrôles aux frontières intérieures. Cette situation s'explique en partie par les vérifications techniques encore en cours, mais également par le statut particulier de la ligne de démarcation dans la partie nord de l'île, occupée par la Turquie.

L'exception ultramarine dans l'architecture Schengen

Les territoires français d'outre-mer ne font pas partie de l'espace Schengen. Si certaines dispositions des traités de l'Union leur sont applicables en vertu de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁽¹⁾ l'acquis de Schengen n'y est pas en vigueur. La gestion des frontières et des flux migratoires y relève donc du droit national, principalement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et de textes réglementaires propres à chaque territoire.

Les ressortissants de pays tiers doivent, pour un court séjour, solliciter un « visa outre-mer », dont la validité est strictement limitée au territoire concerné. Ce visa ne permet pas l'accès à l'espace Schengen. En revanche, les titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa long séjour délivré par une autorité française ou par un autre État Schengen en sont dispensés. Les citoyens de l'Union peuvent séjourner jusqu'à trois mois sans formalité particulière.

L'entrée sur ces territoires s'effectue exclusivement par des points de passage contrôlés. Les autorités procèdent à des vérifications documentaires et sécuritaires comparables à celles prévues par le Code frontières Schengen : validité du document de voyage, visa le cas échéant, justification des conditions du séjour, moyens de subsistance, assurance, absence de menace pour l'ordre public. Des contrôles systématiques aux fichiers nationaux sont également réalisés. Des modalités spécifiques s'appliquent aux liaisons aériennes entre la métropole et certains territoires ultramarins, le contrôle étant principalement opéré au départ.

Enfin, afin d'éviter les contournements et d'assurer la cohérence de l'action publique, la France peut décider d'étendre à l'outre-mer certaines mesures adoptées au niveau de l'Union en matière de visas, qu'il s'agisse d'exemptions ou, à l'inverse, de suspensions. Ainsi, bien qu'exclus formellement de Schengen, les territoires ultramarins demeurent fortement exposés aux enjeux migratoires et s'inscrivent dans une logique d'inspiration européenne adaptée à leurs spécificités.

b. La libre circulation des personnes devenue un fondement structurant de l'intégration européenne

La libre circulation constitue l'un des fondements structurants du projet européen. Elle se traduit dans des expériences quotidiennes très tangibles : la possibilité de franchir une frontière sans contrôle, d'étudier dans un autre État membre, de travailler de part et d'autre d'une frontière ou de circuler librement pour des motifs professionnels ou personnels. À ce titre, l'espace Schengen ne relève pas seulement d'un cadre juridique, mais d'une expérience vécue de l'Europe.

D'abord bénéfique aux régions frontalières, cet acquis s'est progressivement étendu à l'ensemble du continent. Au fil de son évolution, Schengen a dépassé la seule suppression des contrôles aux frontières intérieures pour devenir un système structuré et multidimensionnel. Pleinement intégré au cadre de l'Union européenne, il a vu son périmètre et son ambition s'élargir, incarnant l'engagement de l'Europe en faveur de l'unité, de la liberté et de la sécurité.

(1) Arthur Olivier, « [Région ultrapériphérique : un statut particulier reconnu dans les traités européens](#) », *Toute l'Europe*, 7 avril 2025.

Schengen peut ainsi être analysé comme une infrastructure invisible de l'intégration européenne. À l'instar des réseaux de transport, des systèmes de paiement intégrés ou de la suppression des frais d'itinérance téléphonique (« *roaming* »), il conditionne le fonctionnement du marché intérieur en fluidifiant les échanges et les mobilités. Les chaînes logistiques transfrontalières, les bassins d'emploi frontaliers et une part significative de l'activité économique européenne reposent sur l'absence de contrôles systématiques aux frontières intérieures. En ce sens, Schengen apparaît comme une réponse rationnelle à l'interdépendance économique et sociale des États membres et comme un moteur essentiel de la croissance, de la compétitivité et de la résilience économique de l'Union.

Au-delà de sa dimension économique, Schengen s'est imposé comme un fait social et politique européen à part entière. En modifiant durablement les pratiques de déplacement et les représentations de l'espace, il a contribué à banaliser l'idée d'un territoire européen continu, au-delà des frontières nationales. Pour de nombreux citoyens européens, et plus encore pour les habitants des régions transfrontalières, la frontière est devenue un élément secondaire dans l'organisation de la vie quotidienne. Cet acquis commun à l'échelle de l'Union contribue à renforcer l'adhésion au projet européen, mais il demeure vulnérable et peut être fragilisé lors de situations de crise.

Quarante ans après sa création, l'espace Schengen apparaît ainsi non seulement comme un symbole de la mobilité européenne, mais comme un bien commun stratégique de l'Union. Pour Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse, il conditionne à la fois la liberté de circulation, la sécurité collective, la cohésion politique et la crédibilité du projet européen auprès des citoyens.

2. Le pacte fondateur de Schengen : un équilibre fondé sur la confiance mutuelle entre États membres

Le système Schengen repose, dès son origine, sur un compromis structurant entre la suppression des contrôles aux frontières intérieures et le renforcement des exigences de sécurité collective. La libre circulation des personnes n'a jamais été conçue comme une ouverture inconditionnelle, mais comme un projet indissociable de mesures compensatoires destinées à préserver l'ordre public et la sécurité dans un espace dépourvu de frontières internes. La convention d'application de 1990 en précise les modalités, tandis que l'intégration de l'acquis Schengen dans le droit de l'Union européenne en assure la cohérence normative et les mécanismes de contrôle.

Toutefois, un tel équilibre ne peut fonctionner que si chaque État membre a la certitude que les autres appliquent rigoureusement les règles communes. La confiance mutuelle, principe cardinal de l'espace Schengen, ne repose donc pas sur une présomption abstraite, mais sur des mécanismes institutionnels de coordination, d'évaluation et de contrôle destinés à garantir l'effectivité de l'acquis. La gouvernance de Schengen et le mécanisme d'évaluation par les pairs s'inscrivent précisément dans cette logique : ils visent à préserver la cohérence du système et à prévenir les ruptures de confiance susceptibles de fragiliser l'ensemble de l'architecture.

a. La progressive consolidation de la gouvernance de l'espace Schengen

Au niveau de l'Union européenne, la gouvernance de Schengen repose sur un ensemble de règles ainsi que sur un système d'institutions et de procédures couvrant toutes les politiques et mesures nécessaires à son bon fonctionnement. Elle vise à garantir le respect des objectifs politiques assignés à l'espace Schengen, dans le cadre des principes de responsabilité partagée, de confiance mutuelle et de contrôle de l'application des règles communes.

Dans sa « *Stratégie pour un espace Schengen pleinement opérationnel et résilient* » de juin 2021, la Commission européenne appelait à « *une préparation accrue et une gouvernance améliorée pour favoriser la confiance* ». Elle entendait par là la mise en place d'un système de gouvernance solide, capable de faire face aux défis à l'échelle de l'espace Schengen, reposant sur un dialogue politique régulier et structuré, ainsi que sur un suivi et un contrôle renforcés de l'application des règles.

Toutefois, cette ambition ne s'est véritablement concrétisée qu'à partir de la présidence française du Conseil de l'Union européenne. Le renforcement de la gouvernance de Schengen s'inscrivait alors dans une réforme plus large, érigée en priorité politique. Comme l'avait exposé le président de la République le 2 février 2022 à Tourcoing, cette réforme visait à améliorer le pilotage politique de l'espace de libre circulation, à renforcer le contrôle de l'application de l'acquis de Schengen et à garantir un équilibre adapté entre l'absence de contrôles aux frontières intérieures et la prévention des menaces.

La bonne application de l'acquis par l'ensemble des États membres, y compris ceux souhaitant rejoindre l'Union ou intégrer l'espace Schengen, constitue en effet une condition essentielle du fonctionnement du système et du maintien de la confiance mutuelle. Elle suppose également une contribution effective de l'agence Frontex (cf. *infra*) au renforcement des frontières extérieures, ainsi que la mise en service des systèmes d'information européens nouveaux ou modernisés, appelés à devenir pleinement interopérables.

Une première avancée concrète a été réalisée en mars 2022 avec la création, à l'initiative de la France, du « Conseil Schengen ». Il ne s'agit pas d'une nouvelle formation formelle du Conseil, ce qui aurait exigé une modification des traités, mais d'une dénomination donnée au format COMIX⁽¹⁾ du Conseil JAI, afin d'y traiter en priorité les questions migratoires et sécuritaires ayant un impact sur le fonctionnement de l'espace Schengen.

L'objectif était de dépasser une logique de simple enregistrement des positions nationales pour favoriser des échanges substantiels et des décisions opérationnelles, en particulier face aux défaillances structurelles ou aux urgences identifiées. Les autorités françaises ont ainsi plaidé pour des réunions orientées vers des résultats concrets, assorties de conclusions opérationnelles et d'un suivi effectif.

(1) Comité mixte, réunissant à la fois les États membres de l'UE et les États associés Schengen.

Cette volonté d’opérationnalisation a également été réaffirmée dans le discours sur l’Europe du 25 avril 2024, qui évoquait la transformation du Conseil Schengen en un véritable « Conseil de sécurité intérieure de l’Union ».

Sous l’impulsion des présidences successives, les travaux du Conseil Schengen s’organisent désormais autour de programmes de travail annuels, appelés « cycles Schengen »⁽¹⁾, définissant des priorités tant au niveau des États membres que des institutions européennes. Ces cycles permettent également d’intégrer des sujets d’actualité, tels que l’amélioration de l’efficacité des retours, l’entrée en service du système entrées-sorties (EES) ou la mise en œuvre de l’interopérabilité.

Pour appuyer ces discussions, la Commission publie deux fois par an un « *baromètre Schengen+* », outil de suivi synthétique fondé sur des données fournies par les États membres et les agences européennes. Si ce document n’est pas rendu public, le rapport annuel sur l’état de Schengen⁽²⁾, publié au printemps, offre une analyse plus qualitative et identifie les domaines nécessitant des améliorations.

En juin 2024, le Conseil Schengen a par ailleurs institué un mécanisme de suivi des priorités arrêtées. La présidence du Conseil est chargée d’évaluer l’état d’avancement des actions opérationnelles, d’identifier les difficultés éventuelles et de proposer, le cas échéant, des mesures correctives impliquant les États membres, la Commission et les agences européennes concernées.

Dans ce contexte de structuration renforcée, l’organisation des « *forums Schengen* » sous l’égide de la Commission a été abandonnée. Celle-ci a néanmoins désigné, dès 2022, un coordonnateur Schengen⁽³⁾ au sein de la Direction générale de la migration et des affaires intérieures (HOME) de la Commission, chargé de suivre les questions relatives à Schengen et d’interagir avec les États membres sur des sujets à forte portée politique et stratégique, notamment les contrôles aux frontières intérieures ou les résultats des évaluations.

L’émergence d’une gouvernance dédiée autour du Conseil Schengen, réunissant les ministres des États membres, contribue ainsi à inscrire ces enjeux dans un cadre politique commun, favorisant la coordination, la transparence et la recherche de réponses collectives aux risques pesant sur le bon fonctionnement de l’espace Schengen.

(1) À titre d’illustration, le cycle Schengen 2024-2025 était fondé sur trois priorités stratégiques : renforcer la résilience des frontières extérieures tout en consolidant les procédures et systèmes numériques, accroître l’efficacité des systèmes de retour et renforcer la sécurité intérieure tout en assurant la libre circulation dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures.

(2) Commission européenne, « [Quatrième rapport sur la situation dans l’espace Schengen : 40 ans d’avantages considérables pour l’ensemble des citoyens de l’UE](#) », 23 avril 2025.

(3) Depuis cette date, il s’agit du DG HOME adjoint, M. Olivier Onidi.

b. Évaluer pour préserver la confiance mutuelle : le rôle du mécanisme d'évaluation et de contrôle Schengen

La gestion des frontières extérieures s'inscrit dans une logique de responsabilité partagée, qui dépasse les compétences nationales isolées. Dans cette configuration, la protection des frontières extérieures ne relève pas d'une compétence nationale isolée, mais d'une fonction collective, exercée dans un cadre européen commun et fondée sur des mécanismes de coordination, de solidarité et de contrôle mutuel entre États membres.

Le mécanisme d'évaluation et de contrôle « par les pairs »⁽¹⁾ de l'application de l'acquis Schengen par les États membres et associés constitue l'un des piliers de ce dispositif, en permettant de contrôler régulièrement la mise en œuvre de l'acquis par les États membres et d'identifier les éventuelles défaillances dans la gestion des frontières, la coopération policière ou l'utilisation des systèmes d'information.

Ce mécanisme contribue, depuis 1998, à renforcer la confiance mutuelle, à maintenir un haut niveau de responsabilisation et à favoriser l'appropriation des résultats. Il complète la compétence générale de la Commission chargée de veiller à l'application du droit de l'Union, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Institué sous la forme d'un règlement de l'Union en 2013 puis réformé sous présidence française, ce mécanisme organise des évaluations régulières de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen. Celles-ci visent à identifier d'éventuels manquements, mais aussi à proposer des solutions pour y remédier. La réforme récente permet un traitement plus rapide des déficiences constatées et favorise l'émergence de discussions politiques au niveau approprié. Elle élargit le champ des évaluations aux nouveaux aspects de l'acquis, notamment aux systèmes d'information européens, et hiérarchise les recommandations afin que les plus urgentes fassent l'objet d'un suivi politique renforcé. Ce dispositif constitue ainsi le socle technique indispensable au bon fonctionnement de Schengen.

Les évaluations sont menées par des équipes composées de représentants de la Commission et d'experts issus de plusieurs États membres, sélectionnés dans un vivier constitué annuellement par la Commission. Ces experts doivent avoir suivi une formation spécifique et justifier des qualifications nécessaires, tant théoriques que pratiques. Les agences de l'Union peuvent participer en qualité d'observateurs. L'évaluation porte à la fois sur la législation nationale pertinente et sur les pratiques opérationnelles des autorités compétentes, avec une attention particulière portée au respect des droits fondamentaux.

Les travaux s'appuient sur un questionnaire standard, complété par des inspections sur place, et, le cas échéant, par des visioconférences. L'ensemble des modalités relatives à la formation des experts, à la préparation et à la conduite des

(1) « [Évaluation et contrôle de Schengen](#) », fiche de synthèse, EUR-Lex, portail de l'Union européenne, 23 novembre 2022.

évaluations, au suivi, aux synergies avec d'autres mécanismes d'évaluation ainsi qu'aux aspects logistiques et financiers sont définies dans le « *guide d'évaluation de Schengen* », élaboré et mis à jour par la Commission en coopération étroite avec les États membres.

Trois types d'évaluations sont prévues. Les évaluations périodiques, organisées tous les sept ans, constituent le principal instrument de contrôle global de l'application de l'acquis par un État. Des évaluations thématiques annuelles permettent d'examiner un aspect spécifique de l'acquis dans plusieurs États membres et donnent lieu à des recommandations générales assorties d'un suivi plus souple. Enfin, des évaluations inopinées, annoncées avec un préavis très court ou sans préavis, peuvent être déclenchées sur la base d'analyses de risques, d'informations transmises par des tiers ou à la suite de l'adoption de nouvelles dispositions législatives.

La Commission assure la coordination générale du mécanisme : élaboration des programmes annuels et pluriannuels, préparation du questionnaire standard, organisation et calendrier des inspections, rédaction des rapports d'évaluation et des recommandations, ainsi que suivi de leur mise en œuvre. Elle constitue également la réserve d'experts nationaux, chaque État désignant au moins un expert par domaine évalué.

À l'issue de chaque évaluation, un projet de rapport est transmis à l'État concerné dans un délai de quatre semaines. Les constatations sont classées en trois catégories : bonne pratique, améliorations nécessaires, non-conformité. L'État dispose de deux semaines pour présenter ses observations et peut solliciter une réunion contradictoire avec la Commission. Le rapport est ensuite adopté par acte d'exécution en comité Schengen, au plus tard quatre mois après la fin de l'évaluation. Il contient également des recommandations relatives aux mesures correctives à mettre en œuvre, assorties d'une identification des actions prioritaires.

Le rapport est transmis pour information au Conseil et au Parlement européen. Sauf situations particulières (manquements graves, premières évaluations préalables à une pleine intégration, évaluations thématiques ou contestation substantielle) les recommandations ne sont plus formellement adoptées par le Conseil. Deux mois après l'adoption du rapport, l'État évalué doit présenter un plan d'action détaillant les mesures juridiques, opérationnelles et budgétaires envisagées. La Commission en apprécie l'adéquation dans un délai d'un mois, puis assure un suivi semestriel jusqu'à mise en œuvre complète. Elle peut effectuer des visites de vérification, sans formuler de nouvelles recommandations, mais en constatant, le cas échéant, des non-conformités persistantes. La clôture du plan d'action est décidée par la Commission, sauf en cas de manquements graves ou de premières évaluations, où l'approbation du Conseil est requise.

c. Le renforcement des instruments européens de gestion des frontières

i. Les agences européennes, instruments de coordination et d'expertise

Parmi les principales agences de l'Union européenne impliquées dans la mise en œuvre de l'acquis Schengen, Frontex occupe une place centrale en matière de retour et d'appui aux États membres pour le contrôle des frontières extérieures. Créée en 2004 et basée à Varsovie, l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes dispose, pour la période 2021-2027, d'un budget de 5,6 milliards d'euros. Le règlement de 2019 a profondément renouvelé son mandat en instituant un corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes et en inscrivant son action dans le cadre d'une gestion européenne intégrée des frontières, poursuivant un double objectif : renforcer l'efficacité du contrôle des frontières extérieures et de la politique de retour, tout en garantissant le plein respect des droits fondamentaux.

Aux côtés de Frontex, plusieurs autres agences relevant du champ « *Justice et affaires intérieures* » contribuent de manière complémentaire au fonctionnement de l'espace Schengen. L'agence eu-LISA, créée en 2012 et basée à Tallinn, est chargée de la gestion opérationnelle des systèmes d'information européens à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Elle joue un rôle déterminant dans la mise en œuvre des politiques d'asile, de gestion des frontières et de migration, en assurant la fiabilité et l'interopérabilité d'outils tels que le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) ou le système d'entrée-sortie (ESS).

Europol, créée en 1999 et basée à La Haye, constitue l'agence de l'Union dédiée à la coopération des services répressifs. Elle appuie les autorités nationales dans la lutte contre la criminalité internationale organisée et le terrorisme, notamment par l'échange et l'analyse de données, le soutien opérationnel aux enquêtes et le développement de capacités spécialisées. Eurojust, également implantée à La Haye et créée en 2002, complète ce dispositif en assurant la coopération judiciaire en matière pénale, en facilitant la coordination des enquêtes et des poursuites entre autorités judiciaires nationales dans les affaires de criminalité transfrontière grave.

Enfin, l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (EUAA), basée à Malte est chargée d'appuyer les États membres dans l'application du régime d'asile européen commun. Elle intervient notamment en matière d'analyse des flux, de soutien opérationnel aux systèmes nationaux d'asile, de formation et de renforcement des capacités, ainsi que dans la gestion des situations de pression migratoire, notamment au sein des « *hotspots* ».

Les autorités françaises soutiennent activement les dynamiques de coopération entre ces agences, dès lors que les mandats et les cadres budgétaires le permettent. Elles saluent en particulier les avancées réalisées dans l'articulation des travaux entre Frontex et eu-LISA pour le développement et la mise en œuvre opérationnelle des systèmes d'information européens, entre Frontex et l'Agence des

droits fondamentaux de l'Union européenne dans le cadre des opérations conjointes, ou encore entre Europol et Frontex dans la lutte contre le trafic de migrants. La coopération entre Frontex et l'EUAA est également jugée essentielle, tant pour l'échange de données et l'analyse situationnelle que pour la gestion des points d'accueil et le renforcement des actions de sensibilisation au respect des droits fondamentaux.

Ces coopérations illustrent le potentiel d'un écosystème d'agences de plus en plus intégré sur le plan opérationnel. Elles mettent toutefois en évidence la nécessité de clarifier les responsabilités respectives, de renforcer la cohérence stratégique et d'assurer une gouvernance lisible afin que cette montée en puissance se traduise effectivement par un renforcement durable de la capacité collective à gérer et sécuriser l'espace Schengen.

ii. Les systèmes d'information : un levier central de transformation du contrôle aux frontières

Dans le cadre du paquet « frontières intelligentes » présenté en 2016, l'Union européenne a défini trois objectifs majeurs en matière de gestion des frontières :

- renforcer la sécurité et l'efficacité des contrôles ;
- garantir la fluidité du passage aux frontières ;
- faciliter et rendre plus transparent le parcours des voyageurs.

Si l'objectif sécuritaire fait consensus, les deux autres apparaissent plus complexes à atteindre à court terme. La mise en place des systèmes d'information européens (SIE) est en effet susceptible d'allonger les contrôles et de complexifier certaines démarches, en particulier pour les ressortissants de pays tiers, qu'ils soient en court ou long séjour. À plus long terme, toutefois, ces outils doivent permettre de déplacer certaines formalités en amont de la frontière et d'automatiser une partie des parcours.

La réforme repose d'abord sur la refonte des systèmes existants (VIS, SIS, Eurodac ⁽¹⁾), afin d'améliorer la détection des risques sécuritaires, migratoires ou sanitaires et de renforcer l'efficacité des politiques de sécurité, d'immigration, de visas et d'asile. Cette évolution a impliqué, au niveau national, l'adaptation de nombreux systèmes et la création de nouveaux outils, ainsi qu'une modernisation des interfaces utilisées aux frontières.

Deux nouveaux dispositifs structurants complètent cet ensemble. Le système d'entrée-sortie (EES) enregistra de manière centralisée et automatisée les entrées et sorties des ressortissants de pays tiers en court séjour, qu'ils soient soumis

(1) Eurodac est un système d'information à grande échelle contenant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et de protection subsidiaire et immigrants illégaux se trouvant sur le territoire de l'UE.

ou non à visa, en intégrant des données biométriques (empreintes digitales et image faciale). Il remplacera le tamponnage manuel des passeports et permettra d'identifier plus facilement les dépassements de séjour. Des dispositifs de préenregistrement (kiosques pour les flux piétons, tablettes pour les flux véhiculés) sont prévus notamment en France afin de limiter l'impact sur la fluidité du passage aux frontières.

Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) introduira, pour les ressortissants exemptés de visa, une autorisation électronique de voyage fondée sur une analyse préalable des risques, sur un modèle comparable à l'ESTA américain ⁽¹⁾. Les demandes présentant un risque seront examinées manuellement par les États membres. À la frontière, l'impact opérationnel devrait rester limité, hormis les cas de refus d'entrée pour absence d'autorisation valide.

À terme, l'ensemble des systèmes sera rendu interopérable, afin de faciliter le croisement des données, de renforcer la détection des fraudes à l'identité et d'assurer une plus grande cohérence des contrôles, tout en maintenant un accès strictement encadré selon les finalités prévues par le droit de l'Union.

Au niveau national, la mise en œuvre de ces systèmes s'accompagne du développement d'outils destinés à optimiser l'efficacité des contrôles et à garantir une expérience de voyage à la fois fluide et sécurisée, dans le respect des règles européennes de protection des données.

B. SCHENGEN : LES FRAGILITÉS STRUCTURELLES D'UN SYSTÈME SOUS CONTRAINTE PERMANENTE

Quarante ans après sa création, l'espace Schengen demeure l'un des acquis les plus ambitieux de l'intégration européenne, tout en restant exposé à des menaces protéiformes et en constante évolution (criminalité organisée, trafics illicites, terrorisme) susceptibles d'exploiter la liberté de circulation qui en constitue le fondement.

À ces risques structurels s'ajoutent des facteurs conjoncturels, sanitaires ou hybrides, capables de perturber rapidement le fonctionnement de l'espace commun. Schengen évolue ainsi dans un environnement de pression continue, où l'adaptation des menaces tend à devancer celle des instruments juridiques et opérationnels, mettant à l'épreuve la résilience d'un système dont l'équilibre demeure intrinsèquement fragile.

(1) L'ESTA (Electronic System for Travel Authorization) est le système électronique d'autorisation de voyage mis en place par les États-Unis en 2009. Il impose aux ressortissants des pays exemptés de visa de solliciter, avant leur départ, une autorisation en ligne fondée sur la transmission de données personnelles et de sécurité, permettant aux autorités américaines d'effectuer un contrôle préalable au voyage.

1. Les menaces sécuritaires pesant sur l'espace Schengen

L'espace Schengen repose sur un équilibre exigeant entre liberté de circulation et protection collective. La suppression des contrôles aux frontières intérieures implique, en contrepartie, un niveau élevé de vigilance face aux menaces transfrontalières, qu'il s'agisse de criminalité organisée, de trafics illicites ou de terrorisme. La déterritorialisation croissante des réseaux criminels, leur capacité d'adaptation rapide et l'exploitation des mobilités légales renforcent, par ailleurs, la complexité de cet environnement sécuritaire.

Dans ce contexte, l'entrée facilitée dans l'espace Schengen pour certains ressortissants de pays tiers exemptés de visa appelle une attention particulière. Si ces dispositifs répondent à des objectifs légitimes de mobilité, d'attractivité et de coopération avec les pays partenaires, ils peuvent également être détournés par des réseaux criminels ou utilisés à des fins d'immigration irrégulière. La décision de libéraliser un régime de visas ne peut dès lors se limiter à une appréciation migratoire : elle doit intégrer une évaluation rigoureuse et actualisée des risques sécuritaires susceptibles d'affecter l'ensemble de l'espace commun.

a. Une criminalité organisée déterritorialisée et polycriminelle

L'espace Schengen, fondé sur la libre circulation des personnes et des biens, constitue un cadre favorable aux mobilités légales, mais il est également exploité par des réseaux criminels organisés. Ceux-ci opèrent en se jouant des frontières administratives et des limites des ressorts juridictionnels. Les trafics transitent par les voies aériennes, terrestres et maritimes, tandis que des organisations implantées dans le voisinage européen, notamment dans les Balkans occidentaux, mènent des activités de polycriminalité en lien avec des diasporas présentes dans les États membres ou avec des structures restées dans leurs pays d'origine.

Cette déterritorialisation des réseaux est particulièrement marquée en matière de trafic de stupéfiants, identifié comme la principale menace criminelle à l'échelle européenne. Les pays producteurs se situent majoritairement hors de l'Union (Colombie pour la cocaïne, Maroc pour la résine de cannabis), mais la production de drogues de synthèse tend à se rapprocher des zones de consommation. Les trafics utilisent les circuits du commerce légal (fret maritime, containers, transport aérien de passagers). Les revenus générés, évalués en milliards d'euros, alimentent des flux financiers transnationaux complexes, parfois dirigés vers des territoires situés hors de l'UE.

D'autres formes de criminalité transfrontalière demeurent préoccupantes : traite des êtres humains, trafic d'armes, contrefaçon, vols organisés, blanchiment d'argent. Europol souligne la diversité des nationalités impliquées, avec plus de 120 nationalités recensées au sein des réseaux opérant sur le territoire européen.

b. Le trafic illicite de migrants et ses recompositions

i. Diagnostic et tendances récentes

Le trafic illicite de migrants constitue une menace spécifique dans un espace sans contrôles systématiques aux frontières intérieures. La libre circulation au sein de l'espace Schengen peut ainsi faciliter la structuration logistique des filières, comme l'illustrent les réseaux de « *small boats* » actifs entre l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et la France.

L'élargissement récent de l'espace Schengen à de nouveaux États a entraîné une recomposition des flux à proximité de zones sensibles, notamment dans les Balkans occidentaux. Dans certains cas, les migrants peuvent également circuler en situation irrégulière ou possédant un droit de séjour territorialement limité sans l'appui direct d'un réseau criminel, en utilisant des infrastructures de transport locales.

Les menaces associées recouvrent plusieurs dimensions :

- aide à l'entrée et au transit irréguliers ;
- aide au séjour irrégulier, avec des stratégies d'optimisation des titres de séjour ;
- traite des êtres humains (exploitation sexuelle, travail forcé, mariages contraints, hébergement indigne) ;
- fraude documentaire, facilitée par la circulation des marchandises et la production de faux documents dans certains pays voisins.

La présence d'armes à feu au sein de certains réseaux de passeurs souligne également les liens possibles avec d'autres trafics, notamment le trafic d'armes.

Pour M. Matthieu Marchio, co-rapporteur, le développement des trafics illicites de migrants constitue l'une des raisons pour lesquelles l'espace Schengen se délite actuellement. Depuis le milieu des années 2010, les flux migratoires irréguliers, alimentés et structurés par ces réseaux, exercent une pression continue sur le dispositif. L'insuffisante maîtrise des frontières extérieures, combinée à des politiques migratoires européennes perçues comme permissives, a favorisé l'essor de ces trafics et a contribué à la saturation du système.

Pour Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse, ces réseaux tirent parti des lacunes actuelles du dispositif européen, soulignant de manière criante la nécessité d'une action politique commune et coordonnée. La réponse doit être à la fois immédiate et concrète en renforçant durablement le contrôle des frontières extérieures et pleinement les systèmes d'information européens tout en mettant en œuvre une politique migratoire équilibrée, capable à la fois de démanteler les filières criminelles tout en protégeant les demandeurs d'asile légitimes.

ii. Les principales routes de l'immigration irrégulière et des mouvements secondaires au sein de l'espace Schengen

L'analyse des mouvements secondaires au sein de l'espace Schengen repose principalement sur le nombre de demandes d'asile introduites dans un État membre par une personne ayant déjà sollicité une protection dans un autre État. En 2024, dans la continuité de 2023, environ un quart des demandes d'asile enregistrées dans l'Union relevaient de cette situation. À l'échelle européenne, l'Allemagne demeure la principale destination des mouvements secondaires, en provenance notamment de la Croatie, de la Grèce et de l'Italie.

La Belgique et les Pays-Bas figurent également parmi les pays de destination significatifs, tandis que l'Espagne constitue un point de transit non négligeable. La voie adriatique, via la Croatie puis la Slovénie, reste la route la plus empruntée par les flux issus des Balkans occidentaux. Depuis l'été 2024, des signes de réactivation du corridor hongrois sont observés, en lien avec un relâchement des efforts de lutte contre les trafics de migrants en Serbie.

La France occupe une position particulière. Elle constitue à la fois un pays de destination privilégié, notamment pour les ressortissants du Maghreb et d'Afrique subsaharienne, d'Afghanistan pour des raisons historiques, linguistiques et communautaires, et une étape stratégique pour les migrants cherchant à rejoindre le Royaume-Uni. Les autorités françaises sont ainsi confrontées à une pression migratoire à la fois en entrée et en sortie du territoire.

Les refus d'entrée aux frontières intérieures françaises et l'adaptation récente du dispositif « Force Frontières »

Dans son arrêt du 21 septembre 2023, *Avocats pour la défense des droits des étrangers* (ADDE), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière contrôlés à une frontière intérieure ne peuvent faire l'objet d'un refus d'entrée que dans le respect des procédures et garanties prévues par la directive 2008/115/CE dite « directive retour ». La CJUE a ainsi exclu la possibilité de prononcer de simples refus d'entrée en dehors du cadre harmonisé fixé par cette directive.

Le Conseil d'État a tiré les conséquences de cet arrêt dans sa décision du 2 février 2024 « ADDE », en précisant que tout refus d'entrée doit désormais s'accompagner soit d'une mesure de réadmission, soit d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF).

Auparavant, les refus d'entrée, mesures caractérisées par des exigences de procédure et de formalisme limitées, permettaient d'éloigner rapidement vers l'État frontalier la quasi-totalité des étrangers en situation irrégulière appréhendés aux abords des frontières intérieures. Désormais, les réadmissions, qui constituent l'instrument privilégié pour remettre les intéressés à l'État de provenance, impliquent un alourdissement substantiel de la prise en charge par les forces de sécurité intérieure : intervention d'officiers de police judiciaire, mobilisation de locaux de retenue, organisation matérielle des remises aux autorités frontalières.

Dans ce contexte, la doctrine « Force Frontières », validée et généralisée à l'ensemble du linéaire frontalier hexagonal par le Premier ministre à l'occasion du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) du 26 février 2025, vise à adapter le dispositif de contrôle aux exigences résultant de cette jurisprudence. Elle permet aux préfets de mobiliser un dispositif modulable en fonction du niveau de pression migratoire et d'organiser, le cas échéant, le renfort de l'échelon départemental, afin de maintenir des contrôles proportionnés à l'évolution des flux irréguliers.

Sur le plan terrestre, l'Espagne absorbe une partie des flux en provenance de la Méditerranée occidentale et de la route atlantique (Canaries), notamment des ressortissants sénégalais ou maliens. Toutefois, une part importante des migrants, principalement subsahariens francophones, maghrébins ou ressortissants désireux de rejoindre le Royaume-Uni (Syriens, Yéménites, Pakistanais), traverse la frontière franco-espagnole pour rejoindre la France, et dans une moindre mesure la Belgique. Les arrivées aux Canaries et aux Baléares saturent rapidement les capacités locales d'accueil, entraînant des transferts vers l'Espagne continentale dans des délais courts.

Sur la route de la Méditerranée centrale, une grande partie des flux est absorbée par l'Italie. Le reste se répartit entre la France, pour les migrants souhaitant s'y établir ou rejoindre le nord du pays en vue d'une traversée vers le Royaume-Uni et la Suisse, qui sert souvent de pays de transit avant une poursuite du trajet vers la France ou l'Allemagne.

La voie orientale demeure structurante. Depuis la Turquie, des migrants entrent en Grèce ou en Bulgarie. Depuis la Grèce, nombre d'entre eux rejoignent la Macédoine du Nord et l'Albanie, puis transitent par la Serbie et

la Bosnie-Herzégovine avant d’atteindre la Croatie, principale porte d’entrée dans l’espace Schengen depuis les Balkans. Les flux se poursuivent ensuite vers la Slovénie, l’Italie et l’Autriche. Par ailleurs, la majorité des migrants en provenance de Biélorussie traverse la Pologne pour rejoindre l’Allemagne, tandis qu’une autre partie se dirige vers les pays baltes puis la Scandinavie.

Enfin, sur le vecteur aérien, une part importante des migrants en situation irrégulière intra-Schengen (étrangers en situation irrégulière ou personnes non admises) transite par les aéroports grecs, où la fraude documentaire constitue un mode opératoire fréquent, suivis des aéroports espagnols. En France, si l’aéroport de Roissy–Charles-de-Gaulle est particulièrement concerné, les aéroports secondaires sont également affectés par ces flux sur les liaisons intra-Schengen.

c. Menace terroriste et risques d’infiltration

Dans un contexte de pression migratoire et d’instabilité géopolitique accrue, la menace terroriste demeure élevée. Les organisations terroristes peuvent s’appuyer sur des réseaux décentralisés d’individus déjà présents dans l’espace Schengen, qu’ils y soient entrés régulièrement ou irrégulièrement. L’absence de contrôles systématiques aux frontières intérieures réduit mécaniquement les capacités de détection de certains déplacements au sein de l’espace Schengen.

La menace actuelle se caractérise en grande partie par l’émergence d’acteurs endogènes, parfois en situation régulière, parfois en situation irrégulière, susceptibles d’être inspirés ou activés par des organisations extérieures.

2. Les réponses aux situations de crise majeure dans l’espace Schengen

L’espace Schengen s’est trouvé, au cours de la dernière décennie, confronté à une superposition de crises d’ampleur, migratoires, sécuritaires ou sanitaires, qui a entraîné un recours accru aux clauses de flexibilité prévues par le Code frontières Schengen ⁽¹⁾.

Conçu comme une clause de sauvegarde exceptionnelle, l’article 25 a été activé non seulement à l’occasion de grands événements internationaux, mais aussi dans le contexte de la crise migratoire de 2015, à la suite d’attentats terroristes, puis durant la pandémie de covid-19. Ce recours répété a progressivement déplacé le centre de gravité du régime des dérogations, en inscrivant la gestion de l’exception dans une temporalité plus longue.

Afin de mieux encadrer ces situations, le cadre juridique a évolué vers une structuration plus intégrée de la gestion des crises. L’introduction, puis la révision, des articles 28 et 29 du Code frontières Schengen traduisent cette volonté.

(1) [Règlement \(UE\) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement \(UE\) 2016/399 concernant un code de l’Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes \(code frontières Schengen\)](#)

L'article 28 organise un régime spécifique en cas d'urgence sanitaire majeure affectant plusieurs États membres : la Commission peut proposer au Conseil la réintroduction coordonnée de contrôles aux frontières intérieures, pour une durée limitée mais renouvelable, sous réserve d'une évaluation régulière.

L'article 29 prévoit, quant à lui, un mécanisme applicable en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, notamment en raison de manquements graves au contrôle des frontières extérieures. Sur proposition de la Commission, le Conseil peut recommander la réintroduction des contrôles en dernier recours, pour une durée encadrée et renouvelable.

Ces dispositifs s'inscrivent dans un environnement institutionnel plus large destiné à organiser une réponse collective aux crises. Outre le contrôle juridictionnel exercé par les juridictions nationales et la Cour de justice de l'Union européenne, le rôle de la Commission a été renforcé dans l'évaluation de la légalité et de la proportionnalité des mesures nationales. La création d'un Conseil Schengen en 2022, la désignation d'un coordonnateur Schengen et la production de rapports annuels sur l'état de l'espace sont censés contribuer à structurer un pilotage politique plus régulier.

Sur le plan opérationnel, plusieurs instruments complètent ce dispositif. Le mécanisme européen d'intervention rapide aux frontières extérieures permet à Frontex de redéployer rapidement des agents et équipements en cas de pression soudaine.

Le règlement relatif aux évaluations Schengen prévoit des procédures accélérées en cas de manquement grave, pouvant aller jusqu'à recommander la réintroduction de contrôles intérieurs si les défaillances persistent.

À un niveau plus transversal, le dispositif IPCR (*Integrated Political Crisis Response*) organise la coordination politique de l'Union en cas de crise majeure, tandis que le réseau « *Blueprint* » vise à améliorer l'anticipation et la gestion des flux migratoires.

L'ensemble de ces instruments illustre une structuration progressive des mécanismes européens de gestion de crise, combinant coordination politique, outils opérationnels et encadrement juridique des dérogations. Pour autant, malgré ce renforcement formel de la gouvernance, une dynamique de « renationalisation » de la sécurité demeure perceptible. La multiplication et la prolongation des contrôles aux frontières intérieures témoignent des difficultés à préserver la cohérence de l'espace Schengen dans un contexte marqué par la pression sécuritaire et la défiance entre États membres (cf. *infra*).

Ainsi, Schengen apparaît moins fragilisé par le principe de libre circulation lui-même que par la difficulté persistante à organiser une réponse véritablement collective à des crises devenues structurelles.

Crises majeures et événements exceptionnels ayant affecté la libre circulation

Depuis le 13 novembre 2015, la France a rétabli les contrôles aux frontières intérieures terrestres avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg et la Suisse ainsi qu'aux frontières aériennes et maritimes. Initialement instaurés pour une durée de trente jours à l'occasion de la conférence internationale sur le climat (COP 21), ces contrôles ont été renouvelés dès le 14 décembre 2015 dans le cadre de l'état d'urgence, à la suite des attentats commis à Paris et à Saint-Denis.

Depuis lors, ils ont été régulièrement reconduits au titre de menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure, liés notamment au risque terroriste, à l'activité de réseaux criminels facilitant la migration irrégulière et le trafic de migrants, ainsi qu'au risque d'infiltration d'individus radicalisés au sein des flux migratoires.

Les autorités françaises veillent à articuler ce dispositif avec le principe de libre circulation. Les contrôles sont organisés sur la base d'analyses de risque régulièrement actualisées aux niveaux national et local, afin d'adapter l'intensité des vérifications et l'affectation des effectifs aux points de passage autorisés. Des mesures compensatoires sont prévues pour limiter les congestions et préserver la fluidité du trafic, en particulier dans les zones transfrontalières.

La crise sanitaire liée à la pandémie de la covid-19 a constitué une autre séquence exceptionnelle affectant la libre circulation. Elle s'est traduite par la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures, la réduction du nombre de points de passage ouverts, des restrictions d'entrée sur le territoire et un renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Aux règles du code frontières Schengen se sont ajoutées des prescriptions spécifiques au contexte sanitaire, telles que l'obligation de présenter des attestations de déplacement, des justificatifs de motif impérieux, puis des déclarations sur l'honneur et, ultérieurement, un passe sanitaire.

Plus récemment, l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024 a conduit à un renforcement ciblé des contrôles afin de prévenir les risques terroristes et de gérer des flux exceptionnellement élevés de voyageurs. Des renforts importants ont été déployés aux principaux points de passage frontaliers et des coopérations opérationnelles ont été mobilisées, notamment avec Europol et Interpol, pour assurer un traitement réactif des signalements et une analyse coordonnée des menaces.

Ces différentes séquences illustrent la tension constante entre impératif de sécurité et préservation de la libre circulation, ainsi que la nécessité d'une coordination étroite au niveau européen lors de crises majeures ou d'événements d'ampleur internationale.

II. LE SYSTÈME SCHENGEN : DES RÉPONSES EUROPÉENNES EN DÉCALAGE AVEC LA CRISE

Face aux tensions persistantes qui affectent le fonctionnement de l'espace Schengen, l'Union européenne a progressivement déployé un ensemble de réponses juridiques et opérationnelles visant à préserver la libre circulation tout en renforçant la maîtrise des frontières et la sécurité intérieure.

Pour autant, cette évolution s'est opérée sans refondation politique d'ampleur ni redéfinition explicite du projet collectif sous-jacent. Les réformes engagées peinent dès lors à traiter les causes profondes de la crise et à restaurer durablement la confiance, tant entre les États membres qu'auprès des citoyens, dans la capacité de Schengen à garantir simultanément la liberté de circulation et la sécurité.

Il en résulte un décalage croissant entre, d'une part, l'intensité des défis migratoires et sécuritaires auxquels l'espace Schengen est confronté et, d'autre part, la portée principalement technique et procédurale des réponses européennes qui leur sont apportées.

A. SCHENGEN À L'ÉPREUVE DE SES PROPRES CONTRADICTIONS : UN CADRE RENFORCÉ, UNE COHÉRENCE FRAGILISÉE

1. Des dispositifs renforcés mais une mise en œuvre encore lacunaire

a. Un écart persistant entre ambitions politiques et mise en œuvre effective

En matière de gouvernance, le principal risque identifié sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne était que le processus de consolidation engagé se limite à des échanges formels et à des conclusions peu opérationnelles, voire dépourvues de réelle portée politique. Si des avancées notables ont été accomplies pour permettre une meilleure appropriation des enjeux, du niveau technique au niveau ministériel, les résultats demeurent en deçà des ambitions affichées et peinent à produire un véritable effet structurant.

Certes, les programmes de travail sont aujourd'hui structurés autour d'un nombre restreint de priorités. Toutefois, les débats ministériels peinent encore à déboucher sur des orientations politiques claires et assumées. Les « outils Schengen » ont été renforcés afin de devenir des instruments d'alerte et d'anticipation, leur efficacité dépend cependant étroitement de la qualité et de la fiabilité des données transmises par les États membres, lesquelles restent inégales. La synthèse des évaluations Schengen annexée au rapport ⁽¹⁾ constitue un progrès, mais elle ne garantit pas, en elle-même, une traduction politique effective des constats établis.

(1) Commission européenne, « *Quatrième rapport sur la situation dans l'espace Schengen : 40 ans d'avantages considérables pour l'ensemble des citoyens de l'UE* », 23 avril 2025.

En pratique, si les réunions affichent désormais une orientation vers les résultats, elles continuent de souffrir d'un déficit de conclusions opérationnelles. Les décisions substantielles demeurent rares, en dehors de certains dossiers législatifs ou de l'intégration de nouveaux États membres. Le risque est ainsi réel de voir le cycle annuel de travail se transformer en exercice essentiellement procédural, au détriment d'une capacité d'intervention rapide sur des enjeux urgents et concrets. Une structuration des ordres du jour autour de décisions explicites à prendre apparaît de ce point de vue nécessaire.

Par ailleurs, les États membres ont refusé que les orientations ministérielles prennent la forme de recommandations formelles proposées par la Commission, limitant ainsi la portée normative des échanges. Une participation accrue des agences européennes, notamment Frontex, Europol et eu-LISA, pourrait contribuer à renforcer la dimension opérationnelle des travaux, mais cette évolution reste encore partielle. De même, le suivi des décisions d'une présidence à l'autre demeure perfectible, malgré le rôle confié au secrétariat du Conseil.

Ces limites trouvent un écho dans les constats formulés lors des auditions conduites par les rapporteurs. Ainsi, Mme Marie-Laure Basilien-Gainche, professeure de droit public à l'Université Jean Moulin-Lyon 3, spécialiste des droits fondamentaux et des politiques migratoires, a mis en évidence un problème manifeste de mise en œuvre de l'acquis Schengen. Elle a relevé des retards dans la désignation des points de contact Schengen dans plusieurs États membres, des insuffisances, voire des absences, de transposition de la directive relative à l'échange d'informations, une sous-utilisation d'outils de coopération tels qu'Eurosur, ainsi qu'une accumulation préoccupante de données erronées dans les bases interconnectées.

S'agissant de la gouvernance, elle a souligné que celle-ci demeurerait fragilisée par un déficit d'exécution : près de 65 % des recommandations adoptées ne seraient pas mises en œuvre, ce qui affecte directement l'efficacité de la coopération policière et judiciaire et crée des vulnérabilités susceptibles d'être exploitées par des réseaux criminels. Elle a enfin rappelé que, bien que les textes européens encadrent de manière précise les mécanismes d'évaluation Schengen (programmation pluriannuelle et annuelle, visites programmées ou inopinées, rapports et recommandations) leur application effective resterait limitée, avec un taux de mise en œuvre inférieur à 35 %.

En définitive, l'insuffisante mise en œuvre des règles communes de gouvernance et des recommandations issues des évaluations met à l'épreuve la confiance mutuelle sur laquelle repose l'architecture même de Schengen.

b. Les limites persistantes du partage d'informations au sein de l'espace européen

Malgré la multiplication des outils dédiés à l'échange d'informations et le renforcement progressif du cadre juridique européen, le fonctionnement concret du système demeure marqué par des fragilités structurelles.

Le mandat de Frontex prévoit, pour chaque État membre, la désignation de points de contact nationaux chargés d'assurer l'interface avec l'Agence. En ce qui concerne la France, ce rôle est exercé par le NFPOC, situé au sein de la direction nationale de la police aux frontières, et par le NCC, rattaché à l'état-major opérationnel des frontières. En principe, ces structures sont chargées d'assurer la transmission des informations vers l'Agence et leur diffusion auprès des autorités nationales compétentes.

Toutefois, l'élargissement du mandat de l'Agence en 2019 a profondément complexifié ce dispositif. La diversification des missions et la multiplication des canaux de communication, parfois insuffisamment identifiés, ont entraîné des pertes d'informations et un manque de visibilité globale, tant du côté des États membres que de l'Agence. Cette fragmentation est aggravée par la complexité des outils de transmission, l'absence d'interconnexion entre plusieurs plateformes et une organisation encore marquée par des logiques de silo, malgré les réorganisations engagées.

Ces fragilités se retrouvent dans l'élaboration de la vue d'ensemble de la situation de l'Union, qui demeure affectée par une qualité inégale des données et par une analyse insuffisamment consolidée aux niveaux national et européen. Des divergences persistent entre données nationales et européennes, notamment en matière de flux migratoires et de retours, ce qui fragilise la fiabilité des diagnostics communs.

Les systèmes d'information mis à disposition (FOSS, Virtual Aula, Opera-Evo, JORA, IRMA, Eurosur)⁽¹⁾ sont nombreux mais peu intégrés. Leur accès demeure complexe, faute de centralisation des droits et d'interopérabilité effective. La Cour des comptes européenne avait déjà relevé des incohérences et un déficit de coordination. Si des progrès ont été accomplis depuis, l'échange d'informations continue de souffrir de limites techniques (incompatibilités entre bases de données), juridiques (disparités nationales en matière de protection des données), organisationnelles (coordination insuffisante entre agences) et opérationnelles (surcharge d'informations, formation inégale des personnels).

(1) Le FOSS (*Frontex Operational Support System*, ou en français *système de soutien opérationnel de Frontex*), le Virtual Aula (*plateforme numérique de formation et d'échange*), OPERA-EVO (*Operational Planning and Evaluation Environment*, ou en français *environnement de planification et d'évaluation opérationnelle*), JORA (*Joint Operations Reporting Application*, ou en français *application de rapport des opérations conjointes*) et IRMA (*Irregular Migration Management Application*, ou en français *application de gestion des migrations irrégulières*) et l'EUROSUR (*European Border Surveillance System* ou en français *Système européen de surveillance des frontières*).

À titre d'exemple, s'agissant de la France et de la lutte contre le trafic de migrants, l'OLTIM se distingue par un engagement soutenu dans les échanges d'informations, notamment par l'intermédiaire du système SIENA ⁽¹⁾ d'Europol. Toutefois, il ressort de cette expérience qu'un déséquilibre peut exister entre le volume d'informations transmises et les retours effectivement exploitables, ce qui tend à limiter l'impact opérationnel des coopérations engagées.

Ainsi, malgré un cadre institutionnel dense et des outils en constante évolution, le système demeure marqué par des lacunes persistantes en matière de coordination, d'interopérabilité et d'effectivité, qui affectent la qualité du partage d'informations et, partant, l'efficacité globale de la coopération européenne.

2. La fragmentation de Schengen comme facteur de déstabilisation du système

Comme cela a été exposé précédemment, le cadre juridique de Schengen a progressivement intégré la gestion des situations de crise dans le droit commun, traduisant une normalisation des mécanismes initialement conçus comme exceptionnels. Sans remettre formellement en cause le principe de suppression des contrôles aux frontières intérieures posé à l'article 22 du code frontières Schengen, les réformes récentes ont élargi et structuré les possibilités d'y déroger.

L'exception tend ainsi à s'inscrire dans la durée, au point de devenir un instrument ordinaire de gestion des risques sécuritaires ou migratoires, réduisant progressivement la portée concrète de la suppression des contrôles aux frontières intérieures.

a. Le retour des contrôles intérieurs : symptôme d'une érosion de la confiance mutuelle

i. Des contrôles intérieurs devenus quasi permanents

La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, conçue par le code frontières Schengen comme une mesure exceptionnelle et strictement temporaire, tend désormais à s'inscrire dans la durée. Cette évolution constitue l'un des indicateurs les plus significatifs des tensions qui traversent l'espace Schengen.

L'article 25 autorise ces contrôles en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. La révision adoptée en juillet 2024 a précisé les situations susceptibles de justifier une telle décision : menaces terroristes ou liées à la grande criminalité organisée, urgences sanitaires de grande ampleur, mouvements massifs et soudains de ressortissants de pays tiers exerçant une pression exceptionnelle sur les capacités nationales, ou encore grands événements internationaux. Le principe de proportionnalité demeure au cœur du dispositif : la portée et la durée des contrôles ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire, et leur maintien au-delà de six mois suppose une évaluation des risques.

(1) *Le Secure Information Exchange Network Application* ou Application de réseau sécurisé d'échange d'informations en français.

En pratique, toutefois, la répétition des notifications et la reconduction régulière de motifs similaires contribuent à atténuer le caractère exceptionnel de ces mesures. Si le cadre procédural, notification à la Commission, au Conseil, au Parlement européen et aux autres États membres, est respecté, il ne s'accompagne pas d'un contrôle substantiel contraignant de la nécessité ou de la proportionnalité des décisions nationales.

La récente révision de l'article 23 qui offre une plus grande flexibilité en matière de contrôles de police à l'intérieur du territoire, traduit une adaptation du droit à cette réalité. Les contrôles ne prennent généralement pas la forme de vérifications systématiques à l'ensemble des points de passage autorisés, ils sont ciblés et modulés. Néanmoins, leur inscription dans la durée modifie progressivement l'équilibre initial du système et interroge la solidité du principe de confiance mutuelle sur lequel repose l'espace sans frontières intérieures.

ii. Des pratiques nationales hétérogènes

Au-delà du cadre juridique commun, l'analyse des pratiques révèle une hétérogénéité croissante dans l'usage des contrôles aux frontières intérieures. À ce jour, dix États membres ou associés à Schengen ont notifié la réintroduction ou la prolongation de tels contrôles, selon des temporalités, des périmètres et des justifications variables.

Six États (l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, la Norvège et la Suède) maintiennent des dispositifs quasi continus depuis 2015, principalement au titre de la menace terroriste. D'autres États ont mobilisé plus récemment ces instruments dans un contexte marqué par la pression migratoire ou par des considérations sécuritaires liées aux conflits en Ukraine et au Proche-Orient.

La Slovénie et l'Italie ont ainsi réintroduit des contrôles après l'adhésion complète de la Croatie à l'espace Schengen au 1^{er} janvier 2023, invoquant à la fois la persistance d'itinéraires migratoires actifs dans les Balkans occidentaux et un environnement sécuritaire jugé dégradé. La Bulgarie a, pour sa part, rétabli des contrôles à sa frontière terrestre avec la Roumanie en lien avec une pression migratoire accrue à sa frontière avec la Turquie. L'Allemagne a récemment étendu ses contrôles à l'ensemble de ses frontières terrestres, mettant en avant la charge pesant sur son système d'asile, l'activité des réseaux de passeurs et des préoccupations sécuritaires internes. Les Pays-Bas ont, pour la première fois, mobilisé les dispositions relatives aux menaces graves prévisibles, en limitant toutefois leurs contrôles à certains flux aériens.

En France, les contrôles sont présentés comme un instrument opérationnel destiné à détecter des étrangers en situation irrégulière, interpellé des trafiquants de migrants, identifier des profils à risque et assurer, le cas échéant, la prise en charge de personnes vulnérables. Ils s'inscrivent également dans un cadre de coopération bilatérale, notamment à travers les accords de réadmission avec les États voisins.

L'ensemble de ces usages, différenciés dans leurs modalités et leurs finalités, ne constitue pas une suspension formelle de Schengen. Ils traduisent toutefois une adaptation pragmatique et cumulative du dispositif, qui contribue à transformer, de manière progressive, les conditions concrètes d'exercice de la libre circulation au sein de l'espace européen.

Sans constituer une suspension formelle de Schengen, l'ensemble de ces usages différenciés en altère progressivement le fonctionnement, par l'accumulation de dérogations, la prolongation de dispositifs initialement temporaires et la diversification des pratiques nationales. Ce faisant, elle fragilise le compromis fondateur de Schengen, fondé sur la suppression durable des frontières intérieures en contrepartie d'une confiance partagée dans la capacité collective à assurer la sécurité de l'espace commun.

Le tableau ci-après, actualisé en mai 2025, offre un aperçu de l'hétérogénéité des réintroductions récentes de contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Schengen :

LES RÉINTRODUCTIONS RÉCENTES DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES : ÉTATS CONCERNÉS, DURÉE ET JUSTIFICATIONS

Pays	Durée	Les raisons de la réintroduction
Allemagne	16/03/2025 – 15/09/2025	Les graves menaces pour la sécurité et l'ordre publics que représentent les niveaux toujours élevés de migration irrégulière et de trafic de migrants, ainsi que la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile. L'impact de la situation mondiale en matière de sécurité (y compris la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et la situation au Moyen-Orient) sur la sécurité et les migrations ; les frontières terrestres avec la France, le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, l'Autriche, la Suisse, la République tchèque et la Pologne.
Allemagne	16/09/2024 – 15/03/2025	Les risques sécuritaires liés à la migration irrégulière, y compris le trafic de migrants, aux frontières extérieures de l'UE, continuent d'entraîner une augmentation des entrées irrégulières, exacerbant la situation déjà tendue en matière d'hébergement des réfugiés, en particulier dans le contexte de l'admission des ressortissants ukrainiens ; frontières avec la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg et le Danemark.
Allemagne	16/12/2024 – 15/03/2025	Les graves menaces pour la sécurité et l'ordre publics que représentent les niveaux toujours élevés de migration irrégulière et de trafic de migrants, ainsi que la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile. L'impact de la situation mondiale en matière de sécurité (y compris la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et la situation au Moyen-Orient) sur la sécurité et la migration ; les frontières avec la Pologne, la Suisse et la République tchèque.
Allemagne	12/11/2024 – 15/03/2025	Risques sécuritaires liés à la migration irrégulière qui augmentent les menaces sérieuses pour l'ordre et la sécurité publics posées par la situation déjà tendue de l'accueil des réfugiés, et l'augmentation potentielle de la pression migratoire aux frontières extérieures de l'UE en raison des développements en Afghanistan, en Turquie et en Syrie, ainsi que des activités de contrebande, de la guerre d'agression en cours de la Russie contre l'Ukraine, et de la situation sécuritaire au Moyen-Orient exacerbée par les groupes terroristes ; frontières avec l'Autriche.

Autriche	12/11/2024 – 11/05/2025	La persistance de niveaux élevés de migration irrégulière et l'augmentation des activités de contrebande à travers les frontières méridionales de l'Autriche, une pression disproportionnée sur le système autrichien d'accueil des demandeurs d'asile, les risques de sécurité résultant des développements de la politique de sécurité mondiale en Ukraine et au Moyen-Orient, ainsi que la menace du terrorisme dans l'ensemble de l'Union européenne ; les frontières terrestres avec la Hongrie et la Slovaquie.
Autriche	16/10/2024 – 15/04/2025	Risques liés à la migration irrégulière, notamment via les routes des Balkans, à la pression migratoire dans la zone pré-frontalière, ainsi qu'à la pression exercée sur le système d'accueil des demandeurs d'asile et les services de base, à la guerre d'agression menée actuellement par la Russie contre l'Ukraine et à la situation sécuritaire au Moyen-Orient, aggravée par les groupes terroristes ; frontières terrestres et maritimes avec la Slovaquie, et toutes les frontières intérieures avec la République tchèque.
Bulgarie	01/01/2025 – 30/06/2025	Risques sécuritaires liés à la migration irrégulière, y compris les activités de contrebande, ainsi que la pression migratoire causée par les crises actuelles au Moyen-Orient et en Afrique, en particulier en Syrie, en Afghanistan et à Gaza/Liban ; frontières terrestres avec la Roumanie.
Danemark	12/11/2024 – 11/05/2025	Les graves menaces pour l'ordre public et la sécurité intérieure que représentent les événements continus liés au terrorisme et à la criminalité organisée, ainsi que l'agression permanente de la Russie en Ukraine, les tentatives d'espionnage russes et les actes de sabotage physique commis par des individus liés à la Russie, ainsi que l'impact des conflits armés au Moyen-Orient et en Afrique, augmentent la pression migratoire, les entrées irrégulières et le risque d'infiltration par des individus radicalisés ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes), ainsi que les frontières terrestres et maritimes avec l'Allemagne.
France	01/11/2024 – 30/04/2025	Graves menaces pour l'ordre public et la sécurité intérieure posées par des activités terroristes de haut niveau, la présence croissante de réseaux criminels facilitant la migration irrégulière et le trafic de migrants, et les flux migratoires qui risquent d'être infiltrés par des individus radicalisés, ainsi que les passages irréguliers aux frontières de la Manche et de la mer du Nord, de même que la montée de la violence parmi les migrants, en particulier dans les zones côtières du nord telles que Dunkerque et Calais, ce qui conduit à des situations tendues et dangereuses impliquant à la fois les migrants et les forces de l'ordre ; les frontières avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne (terrestres, aériennes et maritimes).
Italie	19/12/2024 – 18/06/2025	Menace persistante d'infiltrations terroristes dans les flux migratoires le long de la route méditerranéenne et de la route des Balkans, crises en cours en Europe de l'Est et au Moyen-Orient, augmentation des pressions migratoires et du risque d'infiltration terroriste, risque d'actions violentes contre des citoyens israéliens et d'activités terroristes, et risques de sécurité accrus liés au Jubilé universel de l'Église catholique ; frontières terrestres avec la Slovaquie.
Pays-Bas	09/12/2024 – 08/06/2025	Niveau élevé de migration irrégulière, de trafic de migrants et de flux migratoires secondaires importants. Pression élevée et cumulative sur le système de migration, en particulier pour l'accueil des demandeurs d'asile. Augmentation des incidents criminels dans les centres d'accueil et aux frontières terrestres et aériennes avec la Belgique et l'Allemagne.
Norvège	12/11/2024 – 11/05/2025	Menace générale visant le secteur de l'énergie, menaces de sabotage posées par les services de renseignement russes, ainsi que renforcement de la protection des infrastructures ; ports avec liaisons par ferry vers l'espace Schengen : toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).

Slovénie	22/12/2024 – 21/06/2025	De graves menaces pour l'ordre public et la sécurité intérieure posées par des événements continus liés au terrorisme et au crime organisé, y compris la contrebande et le trafic d'armes, le risque d'infiltration de terroristes dans les flux migratoires via les Balkans occidentaux, et les islamistes radicalisés qui pourraient entrer dans les villes européennes pendant la saison des vacances, ainsi que les menaces hybrides de la Fédération de Russie, l'agression continue de la Russie en Ukraine, les ressortissants russes qui tentent d'entrer illégalement en Slovénie ; les frontières terrestres avec la République de Croatie et la Hongrie.
Suède	12/11/2024 – 11/05/2025	Menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure résultant d'événements récents liés au terrorisme et de la criminalité grave associée à un conflit armé en cours dans le cadre de la criminalité organisée et de la criminalité liée aux gangs ; toutes les frontières intérieures (terrestres, aériennes et maritimes).

Sources : ministère de l'Intérieur (mai 2025).

Pour M. Matthieu Marchio, co-rapporteur, la fragmentation de l'espace Schengen actuellement à l'œuvre ne traduit pas seulement un déficit de solidarité entre États membres, elle reflète également des conceptions politiques opposées de la souveraineté, de la sécurité et du rôle de l'Union européenne. Ainsi, certains États ont fait le choix de renforcer strictement le contrôle de leurs frontières extérieures et intérieures, tandis que d'autres ont privilégié une gestion plus libérale des flux migratoires. À cet égard, la politique menée par la Hongrie, fondée sur un contrôle strict des frontières dans une logique de protection nationale assumée, illustre cette divergence et marque une rupture avec l'orientation majoritaire au niveau européen.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse, ne partage pas l'idée selon laquelle les difficultés actuelles de Schengen résulteraient d'un excès d'ouverture ou d'une supposée permissivité européenne. Les chiffres et les analyses montrent surtout des défaillances dans l'application des règles existantes, dans les procédures de retour et dans la coordination entre États membres. Le véritable enjeu n'est pas de durcir unilatéralement les politiques nationales, mais d'assurer une mise en œuvre cohérente et collective des décisions européennes, condition indispensable pour tarir les flux irréguliers et démanteler les réseaux de passeurs.

b. Le cas hongrois : une illustration de la fragmentation politique de l'espace Schengen

Les rapporteurs ont conduit une mission de terrain en Hongrie, incluant des déplacements aux frontières extérieures avec la Serbie et l'Ukraine, ainsi que plusieurs auditions à Budapest auprès des autorités et des acteurs concernés, qui ont mis en lumière le caractère singulier de la position hongroise au sein de l'espace Schengen.

La Hongrie occupe une position particulière au sein de l'espace Schengen. Membre depuis 2007, elle se situe à la jonction des Balkans occidentaux et de l'Europe centrale, assumant à la fois le rôle de frontière extérieure de l'Union (avec la Serbie et l'Ukraine) et de territoire de transit vers l'Autriche, la Slovaquie ou la Slovaquie. Cette configuration géographique a profondément structuré sa politique frontalière depuis la crise migratoire de 2015.

Face aux flux en provenance de la route des Balkans, Budapest a opté pour une stratégie de fermeture physique et juridique : construction d'une clôture à la frontière serbe, intensification des interceptions et mise en œuvre de refoulements systématiques dans une bande de huit kilomètres à l'intérieur du territoire. Si les autorités tiennent une comptabilité précise des interceptions, elles ne publient pas d'estimations relatives aux franchissements réussis. Cette pratique des « *push-backs* », régulièrement dénoncée, a conduit à plusieurs condamnations par la Cour de justice de l'Union européenne et par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation du droit d'asile, du principe de non-refoulement et de l'interdiction des expulsions collectives.

Au-delà des pratiques opérationnelles, la Hongrie se distingue par une posture politique de contestation ouverte de l'acquis européen en matière migratoire. Elle s'est opposée au Pacte sur la migration et l'asile adopté en 2024 et refuse d'en engager la mise en œuvre nationale. Plusieurs dispositions de sa législation ont été jugées contraires au droit de l'Union, notamment la restriction de l'accès à la procédure d'asile ou la condition préalable de dépôt d'une demande dans une ambassade située hors du territoire. Les condamnations financières prononcées par la CJUE, dont une astreinte journalière substantielle, n'ont pas entraîné, à ce stade, de révision structurelle de la législation contestée.

La coopération avec Frontex illustre également ce positionnement particulier. Après la suspension des activités opérationnelles de l'Agence en 2021, les relations sont demeurées techniques et limitées. La Hongrie privilégie des coopérations bilatérales (avec l'Autriche, la Serbie, ou encore la Turquie) plutôt qu'une intégration pleine dans les dispositifs européens de gestion intégrée des frontières. De manière plus générale, si Budapest participe aux instances techniques de Schengen et aux outils européens son engagement reste sélectif et davantage centré sur la préservation de sa marge nationale que sur une logique d'intégration approfondie.

Cette attitude ne se traduit pas par un recours aux clauses de sauvegarde pour rétablir des contrôles aux frontières intérieures. En revanche, elle révèle une conception souverainiste de la gestion des frontières extérieures, dans laquelle la priorité accordée au contrôle et à la dissuasion prime sur l'alignement strict avec les standards européens en matière de protection internationale et de solidarité.

Pour Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse, les stratégies strictement nationales, même lorsqu'elles produisent des résultats immédiats sur un segment de frontière, ne peuvent constituer une solution durable à l'échelle de l'espace Schengen. Dans un espace sans frontières intérieures, la sécurité est par nature collective : aucune politique nationale, aussi restrictive soit-elle, ne peut compenser des défaillances ailleurs dans le système. Le renforcement des frontières extérieures doit donc s'inscrire dans un cadre européen coordonné, reposant sur Frontex, des systèmes d'information interopérables et une responsabilité partagée entre États membres.

Pour M. Matthieu Marchio, co-rapporteur, la multiplication dans le temps et l'espace des recours aux clauses de sauvegardes qui ne devaient être qu'exceptionnelles, montrent que la structure de l'espace Schengen conçu et pensé à l'origine comme espace commun de libre circulation a atteint ses limites. Afin de respecter la divergence des volontés des peuples des États membres tout maintenant cet espace de libre circulation, il est nécessaire de revenir à l'objectif même de l'espace pour le repenser. Ainsi, préserver la libre circulation des citoyens des États membres doit être l'unique objectif poursuivi, et non se servir de l'acquis Schengen pour transférer des compétences des États membres au niveau européen.

Pacte européen sur la migration et l'asile

Le Pacte sur la migration et l'asile a été présenté par la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, comme une priorité politique dès juillet 2019. Le 10 avril 2024, le Parlement européen a adopté les dix textes (neuf règlements et une directive) qui forment ce paquet législatif. Celui-ci a ensuite été approuvé par le Conseil de l'Union européenne le 14 mai 2024, malgré l'opposition de la Hongrie et de la Pologne (ainsi que de l'Autriche et de la Slovaquie sur certains des textes). L'essentiel de ses dispositions s'appliquera à partir du 12 juin 2026.

Cet ensemble législatif a pour ambition de refonder la politique migratoire de l'Union européenne. Celle-ci a été marquée par ses défaillances, notamment lors de la crise migratoire de 2015-2016. L'Union s'est alors trouvée confrontée à l'ampleur inédite des arrivées (plus d'un million de personnes en 2015) ce qui a révélé des insuffisances en matière d'anticipation, de coordination entre États membres et de dispositifs opérationnels adaptés à la gestion de flux migratoires d'une telle intensité. L'absence de consensus entre États membres a par ailleurs conduit au rétablissement de contrôles aux frontières intérieures, fragilisant ainsi l'espace Schengen. Parallèlement, le « système de Dublin », qui confie au premier pays d'entrée la responsabilité de l'examen des demandes d'asile s'est révélé inadapté face à l'ampleur des arrivées, en particulier en Grèce et en Italie, où les capacités d'accueil et de traitement ont été fortement mises sous tension.

Le Pacte sur la migration et l'asile a pour objectif de renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière au sein de l'Union européenne et d'accélérer l'éloignement des personnes en situation irrégulière vers leur pays d'origine ou de transit. Le Pacte vise également à renforcer l'harmonisation et l'application effective de la politique migratoire et d'asile au sein des États membres, en veillant au respect uniforme des règles du régime d'asile européen commun.

Il instaure, à cette fin, une nouvelle procédure de filtrage aux frontières extérieures, destinée à accélérer le traitement des demandes d'asile, en particulier pour les personnes dont la probabilité d'obtenir une protection internationale est faible.

Par ailleurs, une liste de « pays d'origine sûrs », dont les ressortissants doivent être orientés vers une procédure d'asile à la frontière, a fait l'objet d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil le 18 décembre 2025. Elle comprend, à ce stade, sept États (le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Kosovo, le Maroc et la Tunisie) auxquels s'ajoutent les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Par ailleurs, une définition commune de « pays tiers sûrs » a été présentée le 20 mai 2025. Elle ouvrirait la possibilité d'éloigner des migrants en situation irrégulière vers ces États, même s'ils n'en sont pas ressortissants et n'y disposent pas d'attaches familiales. Jusqu'à présent, un demandeur d'asile débouté ne peut être renvoyé que vers un pays avec lequel il entretient un lien personnel (séjour prolongé, attaches familiales ou autre relation significative) de nature à garantir une protection effective. Chaque État membre conserve toutefois la faculté d'établir sa propre liste de pays tiers sûrs. Après l'approbation du Parlement européen le 10 février 2026, ces deux textes doivent encore être formellement adoptés par le Conseil de l'Union européenne avant leur entrée en vigueur.

Le Pacte vise également à renforcer la solidarité entre États membres, afin d'éviter une concentration des demandeurs d'asile dans certains pays et de mieux répartir la charge liée aux arrivées.

Chaque année, la Commission doit ainsi identifier les États membres soumis à une pression migratoire ou confrontés à une situation migratoire significative. Selon la répartition proposée le 11 novembre 2025, quatre États (Chypre, l'Espagne, la Grèce et l'Italie) sont désignés comme bénéficiaires du mécanisme de solidarité, en raison d'une forte pression migratoire.

Six pays, dont l'Autriche et la Pologne, sont pour leur part exemptés ou partiellement allégés de leurs obligations, compte tenu de pressions migratoires récentes. Les dix-sept autres États membres doivent soit relocaliser une partie des demandeurs d'asile, soit verser une contribution financière. Parmi eux, douze, dont la France, qualifiés de « pays à risque migratoire », bénéficient néanmoins d'un soutien de l'Union européenne. Les demandeurs d'asile dits « dublinés », c'est-à-dire présents dans un État autre que celui responsable de l'examen de leur demande, peuvent être déduits du nombre de personnes à relocaliser.

Les États qui refusent de procéder à des relocalisations peuvent fournir un soutien opérationnel aux pays en première ligne, par exemple par l'envoi de personnels spécialisés ou une assistance logistique. À défaut, ils doivent s'acquitter d'une contribution financière de 20 000 euros par personne non relocalisée. Ces montants alimentent une réserve de solidarité dotée de 420 millions d'euros au sein du budget de l'Union, susceptible d'être redistribuée aux États bénéficiaires via le fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas (IGFV).

c. Droits fondamentaux et gouvernance migratoire : un équilibre sous tension

Pour M. Matthieu Marchio, co-rapporteur, l'analyse de la crise de Schengen ne peut faire l'économie d'un examen spécifique du rôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Sa jurisprudence exerce, selon lui, une influence croissante sur les politiques migratoires et de contrôle des frontières, réduisant la marge de manœuvre des États dans l'exercice de leurs compétences régaliennes. Cette judiciarisation entretient une forme d'insécurité juridique pour les autorités nationales compétentes, complexifie les procédures d'éloignement et alimente le sentiment d'une dépossession démocratique. La tension entre protection des droits fondamentaux et impératifs de sécurité nationale constitue à ses yeux, dans cette perspective, l'un des nœuds centraux de la crise de Schengen.

Pour Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse, la protection des droits fondamentaux ne constitue pas un obstacle à l'efficacité des politiques migratoires, mais un fondement de leur légitimité démocratique et de leur solidité juridique. L'État de droit et la sécurité ne s'opposent pas : ils se renforcent mutuellement. Les décisions des différentes juridictions européennes visent avant tout à garantir la conformité des pratiques nationales aux engagements librement souscrits par les États. Plutôt que de remettre en cause ce cadre, l'enjeu est d'adapter les instruments européens afin de concilier plus efficacement procédures rapides, garanties juridiques et effectivité des retours.

La publication, en 2025, d'une lettre signée par plusieurs chefs de gouvernement européens (Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne et République tchèque) exprimant leurs préoccupations quant aux effets de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'asile et d'immigration s'inscrit dans un débat ancien au sein des États européens. Cette initiative a ainsi donné une visibilité politique accrue à des interrogations récurrentes portant sur l'articulation entre protection juridictionnelle des droits fondamentaux et effectivité des politiques migratoires.

Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme dans la garantie des droits fondamentaux est largement reconnu. Toutefois, l'évolution de sa jurisprudence en matière d'asile, d'éloignement et de contrôle des frontières suscite des interrogations croissantes quant à ses effets pratiques sur la conduite des politiques publiques et, indirectement, sur le fonctionnement de l'espace Schengen. En particulier, l'interprétation extensive de certaines dispositions de la Convention notamment l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) et l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) a conduit à renforcer les obligations positives pesant sur les États.

Certains experts auditionnés, notamment MM. Marc Bossuyt et Grégor Puppink, ont souligné que les tensions actuelles tiennent moins au texte de la Convention elle-même qu'à l'extension progressive de son champ d'application par la voie jurisprudentielle.

La pratique des mesures provisoires, prises sur le fondement de l'article 39 du règlement de la Cour ⁽¹⁾ et reconnues comme juridiquement contraignantes par sa jurisprudence, constitue un facteur supplémentaire de sensibilité politique. Ces mesures permettent à la Cour d'intervenir en urgence dans des situations individuelles avant qu'une décision au fond ne soit rendue. Si leur objectif est de prévenir un risque irréversible de violation des droits fondamentaux, leur usage dans des contextes migratoires sensibles alimente, dans certains États, le sentiment d'un déséquilibre entre contrôle juridictionnel et responsabilité politique.

Selon les analyses présentées, cette judiciarisation produit des effets systémiques. D'une part, elle tend à rigidifier l'environnement normatif dans lequel les États conçoivent leurs politiques migratoires, toute inflexion étant susceptible de contentieux. D'autre part, elle contribue à accentuer les divergences d'interprétation et de mise en œuvre entre États membres, chacun adaptant ses pratiques en fonction de sa propre lecture du risque contentieux.

(1) « [Mesures provisoires](#) », fiche thématique, Cour européenne des droits de l'homme, mars 2024.

3. La crédibilité de Schengen à l'épreuve de ses frontières extérieures

a. Le « maillon externe », clé de voûte et point de tension de l'espace Schengen

L'espace Schengen constitue aujourd'hui un espace de mobilité d'ampleur mondiale. En 2024, il aurait concentré environ 40 % des voyages internationaux, soit plus d'un demi-milliard de passagers. Cette intensité confère aux frontières extérieures une fonction systémique : elles conditionnent non seulement la sécurité, mais aussi la fluidité des échanges économiques et, en définitive, la possibilité même de maintenir un espace sans contrôles aux frontières intérieures.

À l'échelle nationale, cette pression se traduit par des volumes particulièrement élevés. En France, près de 98 millions de passagers ont été contrôlés en 2024 aux points de passage frontaliers. Ces ordres de grandeur illustrent la charge opérationnelle supportée par certains États membres, en particulier ceux disposant de grandes plateformes aériennes et maritimes. Ils révèlent aussi une asymétrie structurelle : la solidité de l'ensemble repose sur la capacité d'un nombre limité d'États à assurer une surveillance efficace du « maillon externe ».

Les données relatives aux franchissements irréguliers nuancent cependant la perception de crise permanente. En 2024, 243 653 entrées irrégulières ont été recensées aux frontières extérieures de l'Union, soit une baisse de 37 % par rapport à 2023. Près de 78 % de ces arrivées ont emprunté la voie maritime. Les évolutions varient fortement selon les routes, traduisant des effets de report et des stratégies d'adaptation des réseaux de passeurs. Plus de 90 % des migrants en situation irrégulière auraient eu recours à des passeurs à un stade de leur parcours.

Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence. La baisse relative des franchissements irréguliers n'a pas suffi à dissiper les interrogations sur la maîtrise effective des frontières extérieures, ni à mettre fin aux réintroductions de contrôles aux frontières intérieures. Une asymétrie de perception persiste : alors que les franchissements irréguliers demeurent quantitativement marginaux au regard des centaines de millions de passages réguliers, leur visibilité politique et médiatique demeure déterminante. La confiance mutuelle repose ainsi moins sur les seuls volumes constatés que sur la capacité collective à démontrer une maîtrise opérationnelle crédible et partagée.

b. Frontex, entre élargissement du mandat et tensions capacitaires durables

Dans ce contexte, le renforcement des frontières extérieures est devenu le principal mécanisme de compensation à l'absence de contrôles intérieurs. Il s'est notamment traduit par l'élargissement substantiel du mandat de l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes (Frontex), opéré par

le règlement (UE) 2019/1896 ⁽¹⁾. Ce texte a profondément transformé l'Agence : constitution d'un contingent permanent, compétences accrues en matière de retours, possibilité d'acquiescer ses propres équipements, rôle renforcé en matière d'analyse des risques et de coopération avec les pays tiers. Toutefois, malgré cet élargissement normatif ambitieux, plusieurs fragilités structurelles continuent d'en limiter la portée effective.

L'Agence n'est ainsi pas parvenue à atteindre la montée en puissance prévue. Alors que le contingent permanent devait atteindre 8 000 agents en 2024 et 2025, il ne regrouperait aujourd'hui qu'environ 5 000. Cet écart significatif fragilise la crédibilité de l'objectif capacitaire affiché et limite la capacité de déploiement rapide sur les zones les plus exposées.

À cette insuffisance quantitative s'ajoutent des déséquilibres dans l'utilisation et la répartition des effectifs, qui varient fortement selon l'État membre hôte des opérations. Au-delà du volume, la structuration même des fonctions opérationnelles pose également question. Les métiers de gardes-frontières sont répartis en près d'une dizaine de profils distincts, segmentation qui ne refléterait pas toujours le caractère pluridisciplinaire des missions exercées sur le terrain. Cette dispersion tend à rigidifier l'emploi des agents et à réduire la flexibilité opérationnelle attendue d'un corps permanent européen.

Dans le prolongement de cet élargissement du mandat, Frontex a également développé des activités accrues en matière de formation, de recherche et d'innovation. Toutefois, ces initiatives apparaissent parfois en chevauchement avec celles d'autres agences, notamment le CEPOL (Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs), ce qui interroge la cohérence et la lisibilité de la répartition des compétences au sein de l'architecture européenne de sécurité.

Sur le plan financier, l'Agence rencontrerait des difficultés d'exécution budgétaire, alors même que son budget avoisine 1 milliard d'euros en 2025. Cette sous-consommation relative des crédits contraste avec l'ampleur des missions qui lui ont été confiées depuis 2019 et renforce l'impression d'un décalage entre ambitions normatives et capacités administratives.

Enfin, la succession de réorganisations internes a pu rendre la structure de l'Agence moins lisible, avec des fragilités persistantes en matière de management, de chaîne de commandement et de clarification des responsabilités. L'ensemble de ces éléments met en évidence un écart entre l'extension considérable du mandat de Frontex et les capacités institutionnelles et organisationnelles effectivement mobilisées pour en assurer la pleine mise en œuvre.

(1) [*Règlement \(UE\) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements \(UE\) n° 1052/2013 et \(UE\) 2016/1624*](#)

Ces limites internes se combinent avec la complexité des modalités d'exercice de la responsabilité partagée entre l'Agence et les États membres. Les règles encadrant l'acquisition et le déploiement d'équipements financés par l'Union, ainsi que le statut des membres du corps permanent, peuvent restreindre la réactivité opérationnelle. De leur côté, les États membres rencontrent des contraintes administratives et juridiques qui entravent la mise à disposition rapide de personnels et de matériels.

Pour M. Matthieu Marchio, co-rapporteur, le mandat de Frontex ne saurait être interprété comme une « mutualisation » du contrôle des frontières extérieures. L'Agence a vocation à apporter un soutien opérationnel et technique aux États membres dans l'exercice de leurs compétences, sans se substituer à eux. Chaque État devant conserver la responsabilité première du segment de frontière extérieure situé sur son territoire. L'élargissement des compétences de l'Agence a nourri un débat de fond sur sa nature et sa finalité. Deux conceptions s'opposent désormais à ses yeux : l'une tend à faire de Frontex un véritable corps opérationnel européen, doté de moyens effectifs de dissuasion et de contrôle ; l'autre privilégie une approche principalement normative, centrée sur l'encadrement par les droits fondamentaux. Dans cette perspective, M. Matthieu Marchio estime que la dimension opérationnelle doit primer. Au sein de l'agence Frontex des officiers aux droits fondamentaux sont recrutés sur contrats, bien que financés par Frontex et considérés comme agents de l'UE, ils échappent au contrôle direct de l'agence. Et leur présence dissuade les agents opérationnels et les gardes-frontières partenaires d'intervenir efficacement contre les entrées irrégulières. La révision du mandat prévue en 2026 constitue pour M. Matthieu Marchio, co-rapporteur, une échéance décisive : elle devrait notamment permettre de renforcer les capacités de l'Agence, notamment en matière de retours et de déploiement de technologies de surveillance.

Pour Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse, l'argument selon lequel Frontex devrait se limiter à un rôle technique et de soutien néglige l'importance de ses fonctions réellement opérationnelles. L'agence n'est pas destinée à remplacer les forces nationales, mais à les appuyer et à apporter des moyens supplémentaires là où la pression est la plus forte, notamment à travers le corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes, les systèmes d'information interopérables et l'appui aux politiques de retour. Ces dispositifs permettent d'assurer un contrôle crédible et uniforme des frontières, ce qui renforce la sécurité collective et la confiance entre États membres.

Quant à la crainte que les droits fondamentaux priment sur la dimension opérationnelle, il est essentiel de souligner que l'efficacité de l'agence et le respect des droits humains ne sont pas incompatibles. Une action opérationnelle bien encadrée et transparente, accompagnée de mécanismes de redevabilité renforcés, permet à la fois de protéger les frontières et de garantir le respect des droits fondamentaux. Le renforcement de Frontex ne vise pas à créer un pouvoir européen autonome, mais à optimiser l'action conjointe des États membres dans un cadre légal et normatif européen.

Ainsi, l'enjeu est moins de « mutualiser » le contrôle que de construire une véritable responsabilité européenne partagée, garantissant un niveau de protection uniforme et crédible pour l'ensemble de l'espace Schengen.

En définitive, les frontières extérieures apparaissent à la fois comme le pilier et le point de tension du système Schengen. Leur performance conditionne la confiance mutuelle, leurs fragilités alimentent la tentation de réponses nationales, au premier rang desquelles figure la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures. La solidité de l'espace sans frontières intérieures dépend donc moins de l'affirmation du principe que de la crédibilité opérationnelle vis-à-vis de son « maillon externe ».

B. UN DÉLÈTEMENT DU CONSENSUS QUI CONDUIT À UNE MISE EN DANGER D'UN ACQUIS COLLECTIF EUROPÉEN

1. Consolider Schengen par l'application rigoureuse des règles communes

L'évolution récente du cadre juridique et institutionnel de l'espace Schengen témoigne d'efforts substantiels pour préserver son fonctionnement face à des défis migratoires, sécuritaires et sanitaires durables. La révision du Code frontières Schengen entrée en vigueur le 10 juillet 2024, la mise en place du Conseil Schengen en 2022 et les chantiers en cours pour renforcer l'interopérabilité des systèmes d'information traduisent une volonté de consolider l'acquis commun.

Schengen apparaît ainsi comme l'un des domaines les plus intégrés de l'Union européenne. La difficulté ne réside pas tant dans l'insuffisance des instruments juridiques et opérationnels disponibles que dans leur mise en œuvre effective.

Comme vu précédemment, en dépit d'une structuration normative particulièrement aboutie, les auditions conduites par les rapporteurs convergent vers un constat préoccupant : la principale fragilité du système tient à l'exécution incomplète, et souvent hétérogène, des règles communes par les États membres.

Parallèlement, la multiplication des notifications de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures depuis 2015 traduit une normalisation progressive de l'exception. Si le cadre juridique encadre ces réintroductions, leur contrôle effectif par la Commission demeure limité. Une fois instaurés, ces contrôles deviennent politiquement difficiles à lever, ce qui contribue à leur prolongation quasi permanente dans certains États.

Ce décalage entre intégration normative et fragmentation pratique exerce une pression directe sur le marché intérieur et sur la liberté de circulation. La fragmentation de Schengen ne procède pas d'un vide juridique, mais d'un affaiblissement de l'autorité commune et d'une mise en œuvre inégale des règles adoptées collectivement.

Dès lors, le sursaut attendu est d'abord politique. Il suppose une application homogène des règles existantes, un suivi effectif des recommandations et un exercice plus affirmé des prérogatives de contrôle par la Commission. À défaut, l'accumulation de dérogations et de pratiques divergentes risque d'installer durablement une Europe des contrôles partiellement rétablis, au détriment de la cohérence du projet Schengen.

2. Sortir de la coordination minimale : vers une gouvernance politique assumée

a. Le recul de la logique de responsabilité commune

Les difficultés actuelles de l'espace Schengen révèlent un déséquilibre plus profond : celui d'un pilotage politique insuffisamment assumé à l'échelle collective. Schengen repose sur une responsabilité partagée : aucun État membre ne peut, à lui seul, garantir la solidité d'un espace sans frontières intérieures. La suppression des contrôles internes suppose une confiance réciproque dans la capacité de chacun à assurer la protection du « maillon externe » et à appliquer de manière homogène les règles communes. Or, lorsque cette confiance s'érode, du fait de mises en œuvre inégales et de pratiques divergentes, l'ensemble du dispositif se fragilise et laisse place à des réponses unilatérales qui affaiblissent la cohérence du système.

Si le cadre juridique Schengen est fortement intégré, sa mise en œuvre repose encore sur des mécanismes de coordination dont l'efficacité dépend étroitement du degré d'engagement politique des États membres. Le Conseil Schengen, les mécanismes d'évaluation, les rapports annuels sur l'état de Schengen ou encore les outils de transparence constituent des instruments utiles ; ils ne sauraient toutefois se substituer à une volonté politique claire de respecter et de faire respecter les règles adoptées en commun.

Les divergences observées entre États membres tiennent pour partie à des réalités objectives : situation géographique, pression migratoire différenciée, exposition variable aux menaces sécuritaires, capacités administratives inégales. L'Union est parvenue, jusqu'à présent, à concilier ces spécificités nationales avec des standards communs élevés en matière de gestion des frontières et de coopération policière. Mais cet équilibre reste précaire. Il exige une concertation permanente, fondée sur la solidarité effective et sur une confiance mutuelle qui ne peut être décrétée, mais doit être entretenue par la constance des pratiques.

Lorsque cette confiance s'érode, la tentation est grande pour les États de privilégier des réponses nationales, voire unilatérales. Le recours répété aux contrôles aux frontières intérieures, la mise en œuvre hétérogène des obligations communes ou la résistance à certaines réformes traduisent moins un défaut d'instruments qu'un affaiblissement du réflexe collectif.

b. Le choix d'une différenciation durable ou d'un réinvestissement européen collectif

Pour M. Matthieu Marchio, co-rapporteur, l'avenir de Schengen se joue autour d'une alternative clairement identifiée. Deux voies s'offrent aux États membres. La première consisterait en une refondation profonde du dispositif, fondée sur la primauté de la souveraineté nationale, le rétablissement d'un contrôle effectif des frontières extérieures et une limitation de l'ingérence juridictionnelle. La seconde impliquerait d'assumer un Schengen différencié, laissant aux États la faculté d'adapter leur niveau d'engagement en fonction de leurs impératifs de sécurité et du consentement démocratique de leurs populations.

À l'inverse de cette analyse, Mme Liliana Tanguy, co-rapporteur, s'oppose à la perspective d'une différenciation accrue et rejette l'hypothèse d'un espace Schengen à plusieurs vitesses, qu'elle considère comme l'un des risques majeurs pour la cohésion du système. Une telle évolution entérinerait, selon elle, les fractures existantes et transformerait progressivement un espace commun en un agrégat de régimes partiellement disjoints, dans lequel la libre circulation demeurerait formellement affirmée mais concrètement conditionnée. Elle rappelle à cet égard que les enquêtes d'opinion⁽¹⁾ attestent de manière constante l'attachement des citoyens européens à la liberté de circulation, dont les bénéfices économiques, sociaux et culturels demeurent substantiels.

Le quarantième anniversaire de Schengen a donné lieu à des engagements politiques réaffirmant la valeur stratégique de cet acquis. Les rapporteurs s'accordent sur le fait que ces déclarations doivent désormais trouver une traduction opérationnelle. Restaurer la confiance suppose non seulement de garantir l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures et la bonne application des règles communes.

Il s'agit, en définitive, de dépasser une approche strictement technico-juridique. Schengen ne peut être réduit à un ensemble de règlements, de procédures et de bases de données. Il constitue un choix politique structurant. Sans réengagement explicite des États membres en faveur de cette logique, les réponses européennes risquent de demeurer fragmentées et réactives, en décalage avec la nature désormais structurelle des défis migratoires, sécuritaires et sanitaires.

La pérennité de Schengen dépend ainsi moins de l'adoption de nouveaux instruments que de la capacité des États à assumer pleinement les implications politiques de l'espace qu'ils ont choisi de co-construire.

(1) [*Eurobaromètre Flash 485: Citoyenneté et démocratie de l'UE*](#)

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 17 février 2026, sous la présidence de M. Pieyre-Alexandre Anglade, président, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. L'espace Schengen n'est pas une simple construction juridique. Il est un espace de coopération créé par différents États de l'Union européenne, mais aussi hors de l'Union européenne. Traverser une frontière sans s'arrêter, travailler dans un État voisin, organiser sa vie familiale ou professionnelle de part et d'autre est grandement facilité, fruit de choix politiques. Schengen est au cœur du marché intérieur et de l'intégration européenne. Il donne une réalité immédiate à la liberté de circulation.

Mais cette liberté n'a jamais été conçue comme une ouverture sans contrepartie. Elle imposait un renforcement des garanties communes en matière de sécurité. L'accord signé le 14 juin 1985 à Schengen, au Luxembourg, par cinq États : l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, marque le point de départ intergouvernemental du projet. La convention d'application du 19 juin 1990 organise concrètement la disparition des contrôles internes et met en place les mesures compensatoires : harmonisation des règles de court séjour pour les ressortissants de pays tiers, création du visa Schengen, coopération policière et judiciaire renforcée et mise en place du système d'information Schengen permettant l'échange de signalements en temps réel.

Un tournant décisif intervient avec le traité d'Amsterdam qui intègre Schengen dans le droit de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne approfondit cette dynamique en consolidant les politiques communes en matière de frontières, d'asile et d'immigration et en posant les bases d'une gestion plus intégrée des frontières extérieures.

Parallèlement, l'espace Schengen s'est élargi. Il regroupe aujourd'hui 29 États dont 4 associés non-membres de l'Union, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. Cet élargissement renforce la portée de la libre circulation mais accroît également l'exigence de confiance et d'application homogène des règles communes. L'adhésion récente de la Bulgarie et de la Roumanie illustre clairement cette dimension politique. Bien que les critères techniques aient été jugés satisfaits depuis plusieurs années, leur intégration complète dans l'espace Schengen a été retardée pour des raisons tenant à la confiance et à la crédibilité du système. Leur entrée progressive, d'abord pour les frontières aériennes et maritimes, puis pour les frontières terrestres, rappelle que la suppression des contrôles intérieurs ne repose pas uniquement sur la conformité technique mais sur la conviction partagée que la gestion des frontières extérieures et l'application des règles communes devaient être pleinement fiables. Au-delà de son architecture juridique, Schengen est devenu une infrastructure invisible du marché intérieur. Il fluidifie les échanges, facilite la mobilité professionnelle et renforce l'attractivité économique et touristique de l'Union.

Il constitue en ce sens un bien commun stratégique. Mais cette fluidité, souhaitable pour les citoyens membres, sert aussi les réseaux criminels, les passeurs et les mouvements des clandestins. Elle pose donc aujourd'hui de nouveaux problèmes.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. Comme cela vient d'être dit, la confiance mutuelle des membres de l'espace Schengen constitue la clé de voûte de ce système. La confiance est une condition essentielle. Et la disparition des frontières intérieures n'est viable que si chaque État a l'assurance que les autres appliquent effectivement les règles communes et contribuent à la sécurité collective. La confiance n'est pas abstraite. Elle doit être organisée, contrôlée et entretenue. C'est dans cette perspective que la gouvernance de Schengen s'est renforcée ces dernières années. La Commission européenne a souligné à partir de 2021 la nécessité d'un pilotage plus structuré.

Sous la présidence française, une volonté politique claire s'est exprimée : transformer la gouvernance de Schengen en un espace de décision concrète, plutôt qu'en un simple cadre de coordination technique. La création en 2022 du Conseil Schengen au sein du Conseil justice et affaires intérieures s'inscrit dans cette logique avec des priorités annuelles, des cycles de travail thématiques et un suivi des actions. Toutefois, une gouvernance n'a de sens que si elle se traduit par des résultats tangibles.

Le risque est que cette nouvelle architecture demeure formelle, sans décision réellement engageante ni mécanisme de suivi efficace. Or, face à des crises désormais structurelles, la priorité doit être d'arbitrer clairement, de mettre en œuvre sans délai et d'ajuster rapidement lorsque des failles apparaissent. La confiance repose également sur un contrôle rigoureux. Le mécanisme d'évaluation Schengen piloté par la Commission avec l'appui d'experts des États membres a pour objectif de vérifier la mise en œuvre effective de l'acquis, la gestion des frontières extérieures, la coopération policière, l'utilisation appropriée des systèmes d'information communs. Une confiance durable ne peut exister sans un dispositif d'évaluation crédible et sans la correction réelle et rapide des insuffisances constatées.

Enfin, la solidité de Schengen dépend désormais fortement de sa dimension opérationnelle. Les agences européennes jouent un rôle structurant, Frontex dans l'appui aux frontières extérieures, EU-Lisa dans la gestion des systèmes d'information, Europol et Eurojust dans la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. La transformation la plus structurante concerne aujourd'hui le système d'information et le déploiement des frontières intelligentes. L'enjeu est d'articuler deux exigences, élever le niveau de sécurité sans entraver la fluidité du passage des frontières.

Le système d'entrée-sortie (EES – *European Entry-Exit System*) vise ainsi à moderniser et automatiser l'enregistrement des franchissements de frontières pour les ressortissants de pays tiers en court séjour. ETIAS, lui, introduit pour les voyageurs exemptés de visa une autorisation préalable fondée sur une analyse de risque en amont. Enfin, l'interopérabilité des bases européennes doit permettre un croisement plus cohérent des données, une détection plus rapide des fraudes à l'identité et une identification plus efficace des profils à risque.

En définitive, Schengen incarne une ambition européenne forte : garantir la liberté de circulation dans un espace sécurisé. Mais cet équilibre reste fragile. Il dépend de la mise en œuvre effective des règles communes, d'une gouvernance capable d'assumer des décisions politiques et d'une capacité opérationnelle crédible, en particulier aux frontières extérieures. C'est à cette condition que la confiance mutuelle, clé de voûte du système, peut être préservée.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. Si Schengen est un atout pour les citoyens européens, il évolue désormais dans un environnement de pression permanente. Les tensions qui l'affectent ne sont ni abstraites ni conjoncturelles. Elles tiennent à des menaces concrètes, criminelles, migratoires, terroristes, auxquelles s'ajoutent des crises sanitaires et géopolitiques.

L'UE y a répondu par un renforcement juridique et opérationnel. Mais ce mouvement ne s'est pas accompagné d'un réinvestissement politique majeur et d'ampleur. Il en résulte un décalage croissant entre les défis devenus structurels et des réponses qui demeurent largement techniques, inégalement mises en œuvre et politiquement insuffisamment assumées.

Nous développerons ici trois points. La nature des menaces pesant sur l'espace Schengen, les limites de la réponse collective et enfin la fragmentation progressive du système.

S'agissant de la première menace : la criminalité organisée et transfrontalière. La suppression des contrôles aux frontières intérieures suppose un haut niveau de vigilance face aux risques transnationaux. Or, les réseaux criminels exploitent précisément la fluidité des mobilités européennes. Trafic de stupéfiants, traite des êtres humains, trafic d'armes, blanchiment. Ces activités s'appuient sur des chaînes logistiques transfrontalières, utilisent les infrastructures du commerce légal et combinent ancrage local et coordination internationale. La polycriminalité est devenue la norme et l'absence de contrôle systématique facilite la structuration opérationnelle de ces réseaux.

S'agissant de la deuxième menace : le trafic illicite de migrants. Les flux migratoires irréguliers évoluent en fonction des routes, des contextes géopolitiques et des dispositifs de contrôle. Toutefois, un élément demeure constant, leur structuration par des filières organisées. L'immigration irrégulière n'est que rarement un phénomène spontané. Elle repose largement sur des réseaux de passeurs qui planifient les itinéraires, organisent les franchissements et adaptent en permanence leur stratégie aux dispositifs de surveillance. Les estimations transmises au cours des travaux de la mission indiquent que plus de 90 % des migrants en situation irrégulière auraient, à un stade de leur parcours, recours à ces intermédiaires. Une fois la frontière extérieure franchie, la libre circulation au sein de l'espace Schengen peut alors être exploitée comme un levier logistique. Les réseaux utilisent la fluidité des déplacements intérieurs pour organiser les mouvements secondaires, regrouper les personnes, les répartir vers les pays de destination ou les zones de transit et sécuriser leurs circuits financiers. Ainsi, ce qui constitue le fondement même de Schengen, la mobilité interne peut être détournée par des acteurs criminels pour consolider leurs activités, alimentant durablement les tensions entre États membres. Nous noterons également que la disparité des politiques d'asile permet aussi à certains réseaux de contourner certaines réglementations et de se servir de cette voie de migration.

S'agissant de la troisième menace : le risque terroriste. La menace terroriste contemporaine se caractérise moins par des infiltrations massives que par l'action d'individus déjà présents sur le territoire européen, qu'ils résident régulièrement ou non, et dont la radicalisation peut s'opérer localement, parfois de manière rapide et peu détectable. Cette évolution rend la prévention plus complexe. Le risque ne provient pas uniquement des flux entrants, mais aussi des dynamiques internes. Dans ce contexte, la fluidité des déplacements au sein de l'espace Schengen réduit mécaniquement les possibilités de repérer certains mouvements suspects en l'absence de contrôle systématique aux frontières intérieures. Les capacités de détection reposent alors principalement sur le renseignement, le partage d'informations.

À cela s'ajoute un environnement géopolitique durablement instable, guerre en Ukraine, tensions persistantes au Proche et au Moyen-Orient, qui nourrit les inquiétudes sécuritaires des États membres. Ces menaces ne sont pas temporaires. Elles sont structurelles. Et elles mettent directement à l'épreuve le pacte implicite de Schengen : liberté de circulation en contrepartie d'une sécurité collectivement garantie.

Face à ces pressions, l'Union a densifié son arsenal. Révision du code frontières Schengen, montée en puissance de Frontex, développement de l'interopérabilité des systèmes d'information, création d'une gouvernance dédiée avec le Conseil Schengen. Mais leur mise en œuvre reste difficile, car confrontée à des politiques favorables à l'ouverture des frontières et à l'immigration, parfois même imposées au sein de Frontex, comme avec les officiers aux droits fondamentaux. Les auditions conduites dans le cadre des travaux ont mis en évidence plusieurs fragilités récurrentes. En outre, un nombre significatif de recommandations issues des évaluations Schengen ne seraient pas pleinement mises en œuvre, ce qui limite l'effet correctif attendu du mécanisme.

Par ailleurs, malgré la multiplication des systèmes d'information et des plateformes d'échange, le partage des données demeure fragmenté ou peu exploitable. Les données transmises par les États membres apparaissent parfois incomplètes, hétérogènes ou divergentes selon les sources, ce qui affaiblit la fiabilité des diagnostics communs et réduit la capacité d'anticipation collective face aux différentes menaces. L'agence Frontex incarne particulièrement cette tension. Son mandat a été considérablement élargi : contingent permanent, compétences renforcées, coopération accrue avec les pays tiers. Pourtant, sa montée en puissance effective reste inachevée. L'écart entre ambition normative et capacité opérationnelle limite par conséquent la crédibilité du dispositif.

En définitive, la réponse européenne s'est indéniablement densifiée et structurée. Toutefois, elle ne parvient pas à produire un effet véritablement stabilisateur face à l'ampleur et au caractère durable des défis auxquels l'espace Schengen est confronté.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. La manifestation la plus visible de ces lacunes est la réintroduction durable des contrôles aux frontières intérieures. En droit, ces contrôles sont exceptionnels et temporaires. En pratique, leur reconduction répétée dans plusieurs États tend à inscrire l'exception dans la durée. Les motifs invoqués (le terrorisme, la criminalité organisée, la pression migratoire) renvoient précisément aux menaces précédemment évoquées. Il ne s'agit pas d'une suspension formelle de Schengen, mais d'une accumulation de dérogations qui modifie progressivement l'équilibre du système. La confiance mutuelle, qui suppose que chaque État considère les autres comme capables d'assumer efficacement la gestion des frontières extérieures et d'appliquer loyalement les règles communes, se fragilise.

À cela s'ajoutent des divergences politiques plus profondes. Le cas de la Hongrie, où nous avons eu l'occasion d'effectuer un déplacement aux frontières extérieures avec la Serbie et l'Ukraine, illustre de manière particulièrement nette cette fracture. Située à des frontières extérieures de l'Union, Budapest a fait le choix depuis 2015 d'une stratégie de fermeture stricte avec la mise en place de barrières physiques, le recours à des refoulements systématiques et des restrictions de l'accès effectif à la procédure d'asile.

Cette orientation s'accompagne d'une contestation assumée de certaines politiques migratoires européennes et d'un engagement sélectif dans les dispositifs communs, traduisant une conception souverainiste de la gestion des frontières extérieures. Cette posture ne se traduit pas par une remise en cause formelle de la libre circulation intérieure, mais elle révèle une conception fondée sur la primauté nationale et sur une interprétation restrictive des obligations européennes. Les divergences ne sont donc plus seulement techniques, elles deviennent politiques.

Les stratégies strictement nationales, même lorsqu'elles produisent des résultats immédiats sur un segment de la frontière, ne peuvent constituer une solution durable à l'échelle de l'espace Schengen. Dans un espace sans frontière intérieure, la sécurité est par nature collective. Aucune politique nationale aussi restrictive soit-elle, ne peut compenser des défaillances présentes ailleurs dans le système.

Pour empêcher les stratégies de contournement, il faut donc renforcer le système existant. Le contrôle des frontières extérieures doit s'inscrire dans un cadre européen coordonné, reposant sur Frontex, sur des systèmes d'information interopérables et sur une responsabilité partagée entre les États membres dans un esprit de solidarité européenne.

En conclusion, si Schengen demeure un acquis stratégique pour l'Union européenne et pour le quotidien des citoyens de l'Union, sa pérennité dépend désormais d'un sursaut politique et opérationnel clair.

À cet égard, nous formulons un nombre volontairement limité de recommandations qui nous apparaissent toutefois impératives pour restaurer la crédibilité de l'espace Schengen.

Premièrement, il convient de politiser davantage la gouvernance de Schengen. Les réunions du Conseil Schengen doivent devenir de véritables instances de décision fondées sur un nombre limité de priorités, des arbitrages explicites et un suivi entre les présidences réellement piloté et évalué. Il s'agit ainsi de montrer aux citoyens que nous agissons concrètement par des choix assumés et suivis de faits et non par une accumulation de coordination technique peu lisible.

Deuxièmement, les évaluations Schengen doivent produire des effets concrets. Cela suppose des plans d'action nationaux précis, assortis d'un calendrier de mise en œuvre, d'une responsabilisation claire des États membres et d'un suivi strict des recommandations adoptées.

Troisièmement, il est indispensable de fiabiliser et d'harmoniser les données, en particulier au sein des systèmes d'information européens. Cela suppose des exigences communes de qualité, la correction systématique des erreurs, un alignement réel entre données nationales et européennes. Sans diagnostic partagé et fiable, il ne peut y avoir ni anticipation crédible des risques, ni décision politique éclairée.

Quatrièmement, le partage d'informations doit être rationalisé. La fragmentation des canaux doit être réduite, l'interopérabilité renforcée, les accès simplifiés, les échanges recentrés sur leurs utilités opérationnelles. Cela vise à réduire les volumes et à en améliorer l'exploitabilité.

Cinquièmement, la crédibilité des frontières extérieures doit être renforcée. L'efficacité opérationnelle constitue la condition première de la confiance mutuelle et par conséquent de la réduction des réponses nationales unilatérales.

Enfin, il est nécessaire de consolider Frontex en comblant l'écart entre l'ampleur de son mandat et ses moyens effectifs. Cette clarification doit s'accompagner d'une meilleure articulation avec les autres agences européennes afin d'éviter les doublons et de renforcer la cohérence d'ensemble.

Schengen ne se résume pas à un corpus juridique. Il procède d'un choix politique clair, celui d'organiser un espace de liberté fondé sur une responsabilité partagée.

Sa solidité ne dépendra pas principalement de la mise en place de nouvelles normes. Au contraire, elle reposera sur la capacité des États membres à faire effectivement respecter celles qui existent, à assurer la maîtrise des frontières extérieures et à garantir, dans la durée, la sécurité et la confiance sans lesquelles la liberté de circulation ne peut être acceptée ni durable.

M. le président Pieyre-Alexandre Anglade. Je donne maintenant la parole aux orateurs de groupe.

M. Nicolas Dragon (RN). Je vous remercie pour votre rapport. Les accords de Schengen, appelant à une libre circulation des personnes, étaient parés des meilleures intentions du monde lorsqu'ils ont été signés, le 14 juin 1985, dans un Occident qui promeut la mondialisation heureuse et qui ne connaît pas encore les grandes vagues migratoires.

Mais ces accords et leur entrée en vigueur en 1995 ont entraîné un effacement net des frontières en supprimant le contrôle aux frontières, transformant les États en véritables passoires, où tout passe dans un flot ininterrompu.

Ces accords constituent l'un des ingrédients de la construction européenne, puisqu'ils ont été dans le cadre juridique de l'Union européenne en 1997 par le traité d'Amsterdam. Dans ce cadre, les droits des individus prévalent sur ceux des Nations, notamment sur le droit de choisir l'entrée des personnes sur leur territoire. Désormais, il suffit pour un ressortissant extra-européen de poser le pied sur le sol d'un État membre pour circuler dans l'ensemble de l'Union européenne.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en veillant à l'application du principe de droit fondamental de libre circulation, semblable au principe de Schengen, le protège de façon excessive, créant un appel d'air pour l'immigration.

Au Rassemblement National, avec Marine Le Pen, nous défendons l'indépendance de la France et le contrôle de l'immigration, et appelons au rétablissement du contrôle aux frontières. Nous voulons également restaurer la primauté du droit national sur les traités fondant les institutions européennes, afin de redonner à la France et au peuple français les moyens de choisir leur destin en matière migratoire. Il s'agit de décider qui peut fouler le sol français, sans mettre en danger la sécurité intérieure, ainsi que de protéger nos finances publiques, actuellement sous tension en raison de la délivrance de prestations sociales à des étrangers n'ayant jamais cotisé. Cette situation suscite un sentiment d'injustice chez les Français qui se lèvent chaque matin pour travailler et qui paient l'impôt. Dès lors, il est inenvisageable d'élargir l'espace Schengen, quels que soient les pays candidats.

Mme Nathalie Coggia (EPR). Je veux d'abord saluer le travail des rapporteurs. Ce rapport d'information, très structuré, rappelle avec clarté que Schengen est un acquis majeur, à la fois politique, juridique, économique et profondément concret pour les Européens.

Comme députée des Français établis en Espagne et au Portugal et ayant vécu également pendant six ans en Allemagne, je mesure chaque jour ce que signifie très concrètement la libre circulation. Des familles, des étudiants, des travailleurs, des entrepreneurs vivent au rythme de frontières devenues secondaires. Schengen, quarante ans après l'accord de 1985, n'est pas seulement un symbole, c'est un bien commun qui soutient le marché intérieur et les mobilités quotidiennes de plusieurs millions d'Européens.

Mais votre rapport le souligne : cette liberté repose sur un équilibre exigeant, fondé sur la confiance mutuelle, sur le contrôle des frontières extérieures de l'Union, sur une

coopération policière et judiciaire effective, ainsi que sur des échanges d'informations réguliers.

Or, cet équilibre est aujourd'hui sous tension, à cause d'une criminalité organisée, de trafics de migrants, de menaces terroristes et surtout d'une tendance préoccupante à la réintroduction répétée de contrôles aux frontières intérieures qui fragilisent la cohérence de l'ensemble.

Face aux difficultés rencontrées, la réponse ne peut pas être la renationalisation des frontières. La réponse doit être au contraire résolument européenne. Il nous faut davantage d'Europe, une Europe plus opérationnelle, plus réactive, capable d'agir comme un rempart face aux menaces du XXI^e siècle.

À cette fin, il nous faut renforcer les règles communes. Il est nécessaire d'approfondir la gouvernance politique de Schengen, de densifier le partage d'informations, d'accroître l'interopérabilité des systèmes européens et de consolider les moyens de Frontex, afin que la protection des frontières extérieures soit réellement assumée de façon collective.

Ce rapport est un appel à l'action. Alors, agissons ! Consolidons Schengen ! Non pas par réflexe technocratique mais par choix politique ! Consolider Schengen, c'est défendre une Europe qui protège sans renoncer à ce qui fait sa force, la liberté de circulation, si précieuse pour nos citoyens et si essentielle à notre prospérité.

Madame la rapporteure, si vous deviez identifier une mesure prioritaire, immédiatement opérationnelle, à mettre en œuvre pour consolider au plus vite Schengen, laquelle recommanderiez-vous ?

Mme Collette Capdevielle (SOC). Le rapport qui nous est présenté intervient à un moment charnière pour l'espace Schengen. Schengen est sous tension. Derrière ce constat, nous avons un choix politique. Pour nous, députés socialistes, Schengen n'est pas un outil technique. C'est un acquis politique majeur de la construction européenne. La liberté de mouvement est un des piliers fondamentaux, fondateur de l'Union européenne. Et la zone Schengen est l'une des réussites les plus tangibles de l'intégration européenne qui s'inscrit dans la vision qui était portée par François Mitterrand d'une Europe de paix, d'une Europe de circulation et d'une Europe de dépassement total des frontières nationales.

La suppression des frontières intérieures n'était pas un abandon de souveraineté, mais bien un acte de confiance entre tous les États membres. Quarante ans après Schengen, cet acquis structure toujours notre marché intérieur et la vie quotidienne de millions de citoyens. La décision de rétablir les contrôles intérieurs ne doit pas être une décision prise à la légère.

Oui, Schengen fait face à des menaces réelles, à une criminalité organisée, à des trafics et à la menace du terrorisme. Mais votre rapport met en lumière deux lectures antagonistes. L'une, celle du RN, qui insiste sur la pression migratoire comme facteur central de déstabilisation. La vôtre, Madame, plus macroniste, qui souligne les insuffisances de coordination européenne et la nécessité d'une action commune plus forte.

Or, le débat est vraiment politique. Transformer les tensions qui existent en justification d'un repli permanent et d'une généralisation des contrôles intérieurs, est une très grave erreur.

Banaliser les contrôles traduit une crise de confiance entre les États membres. Or, Schengen repose précisément sur la confiance entre les États membres de l'Union. Si chacun

réagit seul en rétablissant ses frontières dès que la pression augmente, nous ne sommes plus dans un espace commun mais dans un espace où se juxtaposent des réponses nationales.

À quarante ans, Schengen n'est pas en crise d'outils, il est en crise de confiance. Et l'enjeu n'est pas du tout de détricoter cet acquis, mais d'en assumer les exigences, en maîtrisant de manière effective les frontières extérieures, en renforçant la coopération renforcée entre États, et surtout en instaurant une solidarité réelle entre États. Alors, voulons-nous affaiblir Schengen par des réponses nationales illusoire ou voulons-nous le consolider par davantage d'Europe ?

Pour notre groupe Socialistes et apparentés, la réponse est claire. Schengen doit être renforcé par plus de coopération entre États membres et par plus de responsabilités partagées.

M. Pascal Lecamp (Dem). C'est davantage d'Europe qui va sauver Schengen. Le discours du Rassemblement national est d'un autre siècle. J'espère que nous ne reviendrons jamais à un renforcement des frontières. Il existe aujourd'hui des tensions au sein de l'espace Schengen mais nous sommes capables de les surmonter et de faire fonctionner mieux le système grâce à un changement de gouvernance par exemple. Ce n'est certainement pas en renationalisant que le système s'améliorera. Vous attisez des peurs mais ces peurs, même en réinstaurant des frontières, elles ne disparaîtront pas ! Même à l'intérieur d'un pays vous avez de la criminalité ! Il faut considérer l'Europe comme un grand ensemble : c'est la confiance mutuelle entre États, comme l'a rappelé la rapporteure, qui permettra de régler les difficultés. Je voudrais par ailleurs revenir sur cet élément souligné par le rapporteur lorsqu'il a indiqué que Schengen était devenue une véritable infrastructure du marché unique. Le marché intérieur de l'Union européenne est certainement le plus bel exemple de libre-échange. Laissons Schengen comme il est et ne revenons pas en arrière.

M. Stéphane Rambaud (RN). Schengen repose sur une promesse simple : la libre circulation à l'intérieur des frontières européennes. Le Rassemblement national ne prône absolument pas un repli sur soi. En contrepartie de la libre circulation, il existait un contrôle commun des frontières extérieures. Or, aujourd'hui cette promesse est trahie. Les flux migratoires irréguliers, les réseaux de passeurs et les mouvements secondaires démontrent que l'Union européenne n'assure plus la protection de ses frontières. Lorsque certains États essayent de reprendre le contrôle, il leur est opposé un procès en illégalité. La question des *pushbacks* est devenue le symbole de cette paralysie européenne. Le principe de non-refoulement est invoqué tout comme celui des droits fondamentaux. Un contentieux est créé. Pendant ce temps, les frontières extérieures restent des passoires. Où est Frontex dans cette équation ? Aujourd'hui, l'instance dispose d'un mandat élargi, d'un budget de plusieurs dizaines de millions d'euros et d'un corps de gardes-frontières. Pourtant, elle se retrouve paralysée entre pression politique et contrainte juridique. La Convention de Palerme autorise pourtant l'interception des embarcations de migrants et leur retour vers un lieu sûr dans le respect des obligations de sauvetage. Ma question est donc la suivante : voulons-nous une Europe qui protège ses frontières ou alors une Europe juridiquement paralysée et incapable de lutte contre l'immigration massive ?

Mme Sabine Thillaye (Dem). Avez-vous des informations sur le nouveau système d'entrée-sortie (EES) de l'Union européenne ? La mise en place de ce système, qui va permettre un renforcement du contrôle aux frontières extérieures, prouve que l'Union européenne se donne les moyens nécessaires. Il y a même de quoi craindre pour les données personnelles qui vont être stockées pour une durée de trois ans. Il existe désormais un dispositif biométrique. Celui-ci est certes très récent puisqu'il a été lancé à l'automne 2025, en vue d'un déploiement qui devrait être achevé à l'été 2026.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteure. Concernant la question du collègue RN, cela a été dit maintes fois durant la présentation : le système Schengen repose sur un équilibre entre liberté de circulation et protection collective. La gestion des frontières extérieures, que vous dites constituer une passoire, s'inscrit dans un régime de responsabilité partagée. Dans cette configuration, la protection des frontières extérieures ne relève pas d'une compétence nationale isolée. Elle repose sur un système collectif avec un cadre commun et un mécanisme de solidarité. Compte tenu de cette nécessité rappelée par plusieurs orateurs et notamment par notre collègue socialiste d'un système de confiance mutuelle, je m'inscris totalement en faux par rapport à ce que vous dites. Reconstituer des frontières intérieures ne permettrait pas de résoudre le problème. Comme nous l'avons vu avec la Hongrie, il y a des stratégies de contournement qui sont organisées par les groupes criminels ou tout simplement les passeurs qui, ne pouvant passer par un endroit, en choisissent un autre.

Je reviens à ce qu'indiquait ma collègue du groupe EPR : la nécessité est d'avoir une coordination et une responsabilité partagée. Comme cela a été dit en introduction et par notre collègue du Modem, la liberté d'aller et venir est le symbole le plus visible de l'intégration européenne. D'ailleurs, les mesures de contrôle aux frontières extérieures ont été jugées suffisantes par nos concitoyens à 66 % selon des chiffres d'Eurobaromètre. 83 % des citoyens européens interrogés considèrent que Schengen est positif pour les affaires et que c'est un acquis majeur pour le marché intérieur. Enfin, le coût du rétablissement des frontières intérieures est estimé entre 5 à 18 milliards d'euros par an.

Concernant les mesures prioritaires à mettre en œuvre, j'évoquerais le déploiement des systèmes d'information EES et ETIAS, qui a pris un énorme retard. Ils devraient être pleinement déployés durant l'année 2026. Enfin, il est nécessaire de donner des moyens supplémentaires à Frontex.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. S'agissant d'une éventuelle remise en cause de la libre circulation des Européens, je tiens à préciser que nous ne contestons nullement le principe de Schengen pour les ressortissants de l'Union européenne. Ceux-ci peuvent et doivent circuler librement au sein de l'espace Schengen. Toutefois, cet espace est aujourd'hui fragilisé par une pression migratoire accrue qui en menace le bon fonctionnement.

La France en a fait l'expérience en 2015, lorsque les auteurs des attentats du Stade de France ont pu circuler en provenance de Grèce. La meilleure manière de préserver cet acquis fondamental consiste, selon nous, à renforcer de manière significative la protection des frontières extérieures de l'Union.

Ces frontières doivent être pleinement étanches vis-à-vis de l'immigration irrégulière. L'instruction des demandes d'asile doit se faire dans un cadre ordonné, notamment au sein des consulats et des ambassades, mais on ne saurait tolérer des franchissements de frontières clandestins. Lors de notre déplacement en Hongrie, nous avons constaté que le dispositif communément appelé « mur hongrois » a produit des effets en réduisant les passages. Toutefois, les réseaux de passeurs se sont réorganisés, notamment entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine, empruntant désormais d'autres itinéraires.

Par ailleurs, depuis près de dix ans, plusieurs États ont rétabli des contrôles à leurs frontières intérieures en raison de menaces identifiées. Ainsi, des contrôles ponctuels subsistent déjà au sein de l'espace Schengen. Si nous ne remettons pas en cause la libre circulation des ressortissants européens, nous estimons qu'un renforcement des contrôles concernant les ressortissants de pays tiers est nécessaire.

L'espace Schengen repose également sur une confiance mutuelle entre États partenaires. Or, des divergences d'approche existent. À titre d'exemple, l'Espagne a récemment procédé à la régularisation de 500 000 personnes. Ces dernières pourront, de ce fait, circuler librement dans l'espace Schengen. Une telle décision peut soulever des interrogations quant au fonctionnement harmonieux du système, dès lors que d'autres États pourraient être conduits à adopter des mesures similaires. Le maintien de Schengen suppose donc un haut niveau de confiance réciproque entre États membres, condition essentielle à son bon fonctionnement.

Il nous paraît également nécessaire de réfléchir à un mécanisme de « double frontière », permettant, à l'issue des contrôles aux frontières nationales, de procéder à une vérification complémentaire, notamment s'agissant des ressortissants de pays tiers.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. Je souhaite revenir sur la question du système d'entrée-sortie (EES), qui relève de la traçabilité. À titre personnel, j'ai pu en observer le fonctionnement lors de notre déplacement à la frontière entre la Hongrie et l'Ukraine, en présence des autorités compétentes.

Au poste frontière, nous avons assisté au contrôle de personnes arrivant d'Ukraine. Nous avons été admis dans l'espace dédié à la vérification des identités, et j'ai moi-même accepté de me soumettre au contrôle. Grâce à un dispositif entièrement informatisé, les autorités ont pu, à partir de mes seules données d'identité, retrouver instantanément les informations me concernant.

Bien entendu, cette expérience ne préjuge pas du fonctionnement du système en tout point du territoire. Toutefois, elle nous a permis de constater, *in situ*, son caractère opérationnel. Ce système assure une traçabilité et un contrôle indispensables. Il repose sur un dispositif d'information fiable, efficace et alimenté en temps réel, constituant un outil déterminant pour garantir un contrôle effectif aux frontières extérieures.

Je souhaite également compléter les propos de mon collègue concernant la situation en Hongrie. S'il est exact que les passages y ont diminué, cela tient aussi à l'action menée par les autorités serbes contre les organisations criminelles et les réseaux de passeurs opérant sur leur territoire. La coopération de la Serbie a été décisive dans le démantèlement de ces réseaux.

Cette observation souligne l'importance de la coopération avec les pays situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, notamment dans les Balkans occidentaux, tels que la Serbie, la Macédoine du Nord ou la Bosnie-Herzégovine. Ces partenariats sont essentiels à l'efficacité globale du dispositif.

Madame Capdevielle, vous évoquiez la nécessité d'une gouvernance politique renforcée pour assurer la pérennité et l'efficacité du système. Je partage cette analyse. Schengen constitue un élément fondamental de notre Union européenne, auquel je suis personnellement attachée, car il garantit la liberté d'aller et venir. Cela n'exclut pas, pour chaque État, la possibilité de procéder à des contrôles internes lorsque les circonstances l'exigent.

Ce qui fait aujourd'hui défaut, c'est une gouvernance véritablement politique. Je souhaite, à cet égard, saluer l'initiative prise lors de la présidence française du Conseil de l'Union européenne avec la création du Conseil Schengen. Cette instance permet d'anticiper les difficultés, de coordonner les réponses et d'en assurer le suivi. C'est cette dimension politique qu'il convient désormais de renforcer, afin de consolider un principe qui relève de l'ADN même de l'Union européenne.

Mme Nathalie Coggia (EPR). En réponse aux observations formulées par M. Marchio concernant la régularisation de 500 000 personnes en Espagne, je souhaite préciser qu'il s'agit de personnes déjà insérées dans la société espagnole, exerçant une activité professionnelle et contribuant à la dynamique économique du pays, laquelle a également bénéficié des fonds européens *Next Generation EU*. Dans ces conditions, l'hypothèse d'un afflux massif de ces personnes vers d'autres États membres de l'espace Schengen paraît peu probable.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. Les régularisations peuvent néanmoins soulever des difficultés en matière d'intégration et d'assimilation, y compris au sein des États membres de l'Union européenne. Lorsqu'un État décide de régulariser 500 000 personnes en situation irrégulière, celles-ci acquièrent la possibilité de circuler dans l'ensemble de l'espace Schengen.

Cette situation peut susciter des interrogations quant au maintien de la confiance entre États membres. Dans un pays comme la France confronté à un niveau élevé de chômage, on peut redouter que des personnes régularisées ailleurs choisissent de s'y installer. En outre, à l'expiration éventuelle de leurs titres de séjour, certaines pourraient se retrouver de nouveau en situation irrégulière sur notre territoire, d'autant que notre système social peut apparaître plus attractif.

Je rappelle enfin que l'Espagne a refusé que notre délégation se rende dans les enclaves de Ceuta et Melilla, ce qui peut également nourrir des interrogations quant à la transparence des dispositifs mis en œuvre.

Mme Anna Pic (SOC). Monsieur le rapporteur ne cesse de dire « on sait que », sans citer aucun rapport scientifique. Nous ne sommes pas au café du commerce. J'aimerais que vous présentiez des données, des rapports de sociologue ou d'anthropologue, des analyses concrètes sur les difficultés d'intégration dans tel ou tel pays. L'Allemagne et l'Espagne ont fait le choix de la régularisation pour répondre aux besoins de leur marché du travail, ce qui contribue à la prospérité de leur pays et à la préservation de leur système social.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteuse. Économiquement et humainement, il n'est pas opportun de fermer les frontières dans un marché complètement intégré, pour un gain sécuritaire qui serait, au mieux, très limité. Je suis d'accord avec vous : nous devons régulariser les personnes qui apportent quelque chose à notre pays. Il y existe une immigration utile à notre pays. Il n'y a pas nécessairement un délinquant derrière chaque migrant. Il est faux de dire que la régularisation des sans-papiers engendre automatiquement de l'insécurité et de la délinquance.

M. Pascal Lecamp (Dem). Les premiers articles du traité de Rome consacrent la libre circulation des biens et des personnes. L'espace Schengen en a découlé, cinquante ans plus tard, en assurant la sécurité des frontières extérieures. Nous sommes heureux de vivre dans un espace élargi dans lequel il est possible de circuler librement, sans frontière. L'immigration est un tout autre sujet.

Sur l'immigration, je vous parlerai en économiste. Vu l'évolution de notre démographie, si l'Europe veut préserver son niveau de PIB dans vingt ou trente ans, elle devra recourir à l'immigration. Il faudra bien produire pour payer nos retraites. Nous aurons besoin d'une immigration très importante, et il nous faut l'organiser. Aujourd'hui, c'est le désordre : chaque pays agit de son côté. Il faut arrêter de s'accrocher à des totems et de répandre des peurs totalement fausses. Comme l'a souligné la rapporteuse, toutes les régions d'Europe ont besoin d'une immigration qui leur permettra de continuer à prospérer.

Mme Colette Capdevielle (SOC). Je voudrais répondre aux affirmations du Rassemblement national sur la régularisation de 500 000 personnes étrangères en Espagne. Je suis élue de Bayonne, juste à côté de l'Espagne, et je peux vous dire que la régularisation ne pose aucune difficulté là-bas. Ces personnes sont déjà installées et elles travaillent. Vous semblez ignorer que la courbe de natalité en Espagne s'est inversée : il y a aujourd'hui beaucoup plus de décès que de naissances. S'il n'y avait pas de personnes originaires d'Afrique ou d'Amérique latine pour s'occuper des anciens, ce serait une catastrophe nationale. Je vous invite à vous rendre en Espagne, Monsieur le rapporteur, pour voir comment cela se passe dans les maisons de retraite, dans les bars, dans les restaurants, dans les magasins, partout où il y a besoin de main-d'œuvre active et jeune.

En Italie, Mme Meloni a fait exactement la même chose. Plutôt que d'affirmer de façon péremptoire que les régularisations vont poser problème, il faudrait vous déplacer dans ces pays d'Europe pour voir qu'elles sont parfaitement acceptées et que le vivre-ensemble est préservé.

M. Matthieu Marchio, co-rapporteur. Je constate qu'hormis mes collègues du Rassemblement national, il y a l'unanimité pour dire qu'il faut plus d'immigration. Vous n'avez rien compris à ce qui s'est passé durant les cinquante dernières années et aux crises actuelles qui traversent notre pays. Vous soutenez qu'il faudrait accélérer la politique migratoire pour répondre au manque de main-d'œuvre. J'aimerais vous voir dire ça sur les plateaux télé ! Les Français comprendront, une fois de plus, que vous tenez un certain discours à l'Assemblée nationale, et un autre à la télévision.

En 2007, Ségolène Royal disait que l'immigration illégale pesait à la baisse sur les salaires des Français. La gauche était peut-être plus clairvoyante à l'époque. Au Danemark, le gouvernement social-démocrate a décidé d'arrêter la pompe aspirante de l'immigration parce qu'il sait que cela saccage leur modèle social. Si vous considérez malgré tout qu'il faut régulariser à tour de bras, assumez-le sur la place publique. Les Français ne vous suivront pas.

Si certains pays ont rétabli leurs frontières intérieures au cours des dix dernières années, c'est peut-être parce qu'il y a quelques problèmes. L'été dernier, la Pologne a rétabli cinquante-deux points de contrôle à sa frontière avec l'Allemagne et treize à sa frontière avec la Lituanie, pour lutter contre l'immigration illégale au cœur de l'espace Schengen.

Quand nous avons 3,8 millions de chômeurs en France, alors qu'Emmanuel Macron nous avait promis le plein-emploi, il faudrait peut-être se demander si les difficultés à recruter dans la restauration ou l'aide-à-domicile ne sont pas dues au fait que ces postes sont mal payés.

Mme Liliana Tanguy, co-rapporteure. Je pense qu'il ne faut pas confondre les deux sujets. Nous avons travaillé sur l'avenir de l'espace Schengen, pas sur l'immigration. Il ne faut pas instrumentaliser ce rapport pour faire de la propagande. Le véritable enjeu n'est pas de durcir unilatéralement le contrôle aux frontières, mais d'assurer une mise en œuvre cohérente et collective des décisions européennes.

La commission autorise le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

GOUVERNEMENT FRANÇAIS

- Mme Marie-Pierre Vedrenne, Ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur

TABLE RONDE – MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Direction des affaires européennes et internationales (DAEI)

- M. Pierre Regnault de La Mothe, Directeur
- Mme Nathalie Obst, Conseillère affaires et évaluations Schengen

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

- M. Simon Fetet, Directeur de l'immigration
- Mme Julia Capel-Dunn, Cheffe du bureau de la circulation transfrontalière

Direction nationale de la Police aux frontières (DNPAF)

- M. Guillaume Gallouin, Directeur adjoint
- Mme Anne Chazareix, Cheffe de la division Schengen et Outre-Mer

Direction nationale de la Police judiciaire (DNPJ) – Département de coopération internationale opérationnelle (DCIO)

- Mme Ingrid Peyratou, Commissaire divisionnaire, adjointe à la cheffe du DCIO
- Mme Aurélie Besançon, Commissaire divisionnaire, cheffe de la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL)

Direction générale de la Police nationale (DGPN)

- M. Lucas Philippe, Conseiller Europe et international du DGPN

TABLE RONDE – MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Direction de l'Union européenne – Service Europe 2

- M. Thomas Guibert, Chef de service
- M. Alexandre Bachelet, Rédacteur

Direction de l'Union européenne – Service Europe 1

- M. Martial Adam, Chef de mission

Direction de l'Union européenne – Mission COREPER

- Mme Mariana Duque, Cheffe de mission

TABLE RONDE – SPÉCIALISTES DES ENJEUX LIÉS À L'ESPACE SCHENGEN

- Mme Marie-Laure Basilien-Gainche, Professeure de droit public (Université Lyon 3), spécialiste des droits fondamentaux et des politiques migratoires
- M. Gérard-François Dumont, Géographe, économiste et démographe (Université Paris IV Sorbonne)
- M. Yves Pascouau, Spécialiste des politiques migratoires européennes et du droit de la mobilité (Université de Nantes)

AUDITION – REPRÉSENTANTS DE FRONTEx

- M. Michał Narojek, Chef unité opérationnelle
- M. Philippe Andrieux, Chef du secteur en charge des relations avec les États membres de l'Union européenne

TABLE RONDE – DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE ET JURISPRUDENCE DE LA CEDH

- M. Marc Bossuyt, Professeur de droit, haut fonctionnaire et magistrat belge
- M. Grégor Puppinck, Juriste, directeur général de l'European Centre for Law and Justice (ECLJ)

DÉPLACEMENT À BRUXELLES

Commission européenne – Direction générale MENA

— M. Stefano Sannino, Directeur général

Commission européenne – Direction générale Migration et affaires intérieures (DG HOME)

— Mme Angelina Gros Tchorbadjiyska, Cheffe d'unité « Schengen et frontières extérieures »

DÉPLACEMENT EN HONGRIE

Ambassade de France en Hongrie

— M. Jonathan Lacôte, Ambassadeur de France

— M. Clément Fy, Premier conseiller

— M. Yvan Decarroux, Attaché de sécurité intérieure

Gouvernement hongrois

— M. Bence Rétvári, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur

Police aux frontières hongroise

— M. Levente Bauko, Colonel de police, chef départemental

Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)

— Mme Nicole Epting, Représentante du HCR en Hongrie

*

* *