



N° 3119

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2026.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à refonder l'espace Schengen en instaurant une double frontière nationale et européenne,

présentée par

Mme Manon BOUQUIN, Mme Marine LE PEN, les membres du groupe Rassemblement National ⁽¹⁾,

députés.

⁽¹⁾ Ce groupe est composé de : M. Franck ALLISIO, M. Maxime AMBLARD, Mme Bénédicte AUZANOT, M. Philippe BALLARD, Mme Anchya BAMANA, M. Romain BAUBRY, M. José BEAURAIN, M. Christophe BENTZ, M. Théo BERNHARDT, M. Guillaume BIGOT, M. Bruno BILDE, M. Emmanuel BLAIRY, Mme Sophie BLANC, M. Frédéric BOCCALETTI, M. Anthony BOULOGNE, Mme Manon BOUQUIN, M. Jorys BOVET, M. Jérôme BUISSON, M. Eddy CASTERMAN, M. Bernard CHAUMEIL, M. Sébastien CHENU, M. Roger CHUDEAU, M. Bruno CLAVET, Mme Caroline COLOMBIER, Mme Nathalie DA CONCEICAO CARVALHO, Mme Catherine DELLONG MENG, M. Jocelyn DESSIGNY, Mme Edwige DIAZ, Mme Sandrine DOGOR-SUCH, M. Nicolas DRAGON, M. Alexandre DUFOSSET, M. Gaëtan DUSSAUSAYE, M. Aurélien DUTREMBLE, M. Auguste EVRARD, M. Frédéric FALCON, M. Marc DE FLEURIAN, M. Guillaume FLORQUIN, M. Emmanuel FOUQUART, M. Thierry FRAPPÉ, M. Julien GABARRON, Mme Stéphanie GALZY, M. Jonathan GERY, M. Frank GILETTI, M. Yoann

GILLET, M. Christian GIRARD, M. Antoine GOLLIOT, M. José GONZALEZ, Mme Florence GOULET, Mme Géraldine GRANGIER, Mme Monique GRISETI, M. Julien GUIBERT, M. Michel GUINIOT, M. Jordan GUITTON, Mme Marine HAMELET, M. Timothée HOUSSIN, M. Sébastien HUMBERT, M. Laurent JACOBELLI, M. Pascal JENFT, M. Alexis JOLLY, Mme Tiffany JONCOUR, M. Édouard JORDAN, Mme Sylvie JOSSERAND, Mme Florence JOUBERT, Mme Hélène LAPORTE, Mme Laure LAVALETTE, Mme Marine LE PEN, M. Robert LE BOURGEOIS, Mme Julie LECHANTEUX, Mme Nadine LECHON, Mme Gisèle LELOUIS, M. Hervé DE LÉPINAU, Mme Katiana LEVAVASSEUR, M. Julien LIMONGI, M. René LIORET, Mme Christine LOIR, Mme Marie-France LORHO, M. Philippe LOTTIAUX, M. Alexandre LOUBET, M. David MAGNIER, Mme Claire MARAIS-BEUIL, M. Matthieu MARCHIO, M. Pascal MARKOWSKY, M. Patrice MARTIN, Mme Michèle MARTINEZ, M. Kévin MAUVIEUX, M. Nicolas MEIZONNET, Mme Joëlle MÉLIN, Mme Yaël MÉNACHÉ, M. Thomas MÉNAGÉ, M. Pierre MEURIN, M. Thibaut MONNIER, M. Serge MULLER, M. Julien ODOUL, Mme Caroline PARMENTIER, M. Thierry PEREZ, M. Kévin PFEFFER, Mme Lisette POLLET, M. Stéphane RAMBAUD, Mme Angélique RANC, M. Julien RANCOULE, M. Matthias RENAULT, Mme Catherine RIMBERT, M. Joseph RIVIÈRE, Mme Laurence ROBERT-DEHAULT, Mme Béatrice ROULLAUD, Mme Sophie-Laurence ROY, Mme Anaïs SABATINI, M. Alexandre SABATOU, M. Emeric SALMON, M. Philippe SCHRECK, Mme Anne SICARD, M. Emmanuel TACHÉ, M. Jean-Philippe TANGUY, M. Michaël TAVERNE, M. Thierry TESSON, M. Lionel TIVOLI, M. Gabriel TOMATIS, M. Romain TONUSSI, M. Cyril TRIBUIANI, M. Antoine VILLEDIEU, M. Frédéric-Pierre VOS, M. Frédéric WEBER.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Un pacte fondé sur une contrepartie qui n'est plus honorée

L'accord signé le 14 juin 1985 à Schengen poursuivait un objet précis : engager la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes afin de faciliter la circulation des ressortissants des États signataires. La convention d'application du 19 juin 1990 en a organisé la mise en œuvre et, surtout, en a fixé les contreparties. La logique était celle d'un échange : chaque État renonçait au contrôle de sa frontière parce qu'il tenait pour acquis que ses partenaires exerceraient, sur leur segment de frontière extérieure, une vigilance équivalente à la sienne. La libre circulation n'était pas un droit fondamental opposable aux États : elle était la conséquence d'une confiance réputée vérifiable. Cette architecture supposait que le contrôle de la frontière extérieure fût effectif, que les règles communes fussent appliquées de manière homogène et que les décisions d'admission au séjour demeuraient circonscrites au territoire de l'État qui les prend. Aucune de ces conditions n'est aujourd'hui remplie.

Le traité d'Amsterdam a mis fin à la nature intergouvernementale de Schengen en l'intégrant dans le droit de l'Union et en reconnaissant la compétence de la Cour de justice : un instrument de coopération, révisable par ses parties, s'est ainsi transformé en un « acquis » présenté comme irréversible, dont la portée n'a cessé d'être étendue par voie jurisprudentielle.

L'espace Schengen garantit aujourd'hui la liberté de circulation non seulement de citoyens des vingt-neuf États participants, mais également aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans l'Union. Il s'ensuit qu'une décision d'admission au séjour prise par un État membre, selon ses seuls critères et sans que ses partenaires soient consultés ni même informés, produit mécaniquement des effets juridiques sur le territoire des vingt-huit autres. Schengen a mutualisé de fait certains effets des politiques migratoires nationales, et avec eux les vulnérabilités des frontières extérieures.

Une fragmentation déjà consommée

L'article 25 du code frontières Schengen, élargi par le règlement (UE) 2024/1717, autorise la réintroduction temporaire renouvelable des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre

public. Six États – l’Allemagne, l’Autriche, le Danemark, la France, la Norvège et la Suède – maintiennent des contrôles quasi continus depuis 2015 ; douze pays avaient réintroduit des contrôles en juin 2026. La France les maintient sans interruption depuis les attentats de novembre 2015 – près de onze années d’« exception », qu’il lui faut motiver à nouveau régulièrement, la reconduction en cours courant jusqu’au 31 octobre 2026.

Lorsque douze États sur vingt-neuf contrôlent leurs frontières intérieures, l’espace sans frontières intérieures n’existe plus comme réalité juridique homogène. Quand l’exception devient la norme, c’est que la norme n’est plus adaptée. Cette instabilité juridique prive les États du cadre stable qui leur permettrait d’organiser efficacement des contrôles qu’ils exercent de toute façon, et contraint les forces de sécurité à opérer dans un environnement complexe. Depuis une décision du Conseil d’État de février 2024, tout refus d’entrée prononcé à une frontière intérieure doit s’accompagner d’une réadmission ou d’une obligation de quitter le territoire, procédure infiniment plus lourde et coûteuse que celle existant précédemment. La doctrine « Force Frontières », « expérimentée à la frontière franco-italienne, et généralisée à l’ensemble des frontières de l’Hexagone » en février 2025 par le gouvernement de M. François Bayrou et le ministre de l’intérieur M. Bruno Retailleau, a été conçue pour absorber ce surcoût. Elle traite un symptôme, et non la cause.

L’été 2026 en a fourni la démonstration. Après les événements de Ceuta, l’Italie a établi des contrôles le 31 juillet des points d’entrée maritimes et aériens en provenance d’Espagne, en précisant que les voyageurs européens n’étaient pas concernés, tandis que les ressortissants de pays tiers feraient l’objet de contrôles « ciblés et sélectifs ». Confrontés à une crise réelle, les deux États les plus directement concernés n’ont donc pas rétabli de contrôles généraux : ils ont institué, dans l’urgence et sur une base juridique fragile, exactement le régime dont la présente proposition demande l’inscription dans le droit. Il serait singulier de tenir pour une atteinte inacceptable à l’acquis européen une mesure que des gouvernements appliquent lorsqu’ils y sont contraints par les faits.

Quand la décision d’un seul État engage tout l’espace commun

Ceuta : l’effet européen d’une décision juridictionnelle nationale

À l’été 2026, les autorités espagnoles ont procédé efficacement au retour vers le Maroc d’une majorité des 70 000 personnes entrées, dans les jours ayant suivi les événements, en application des accords bilatéraux de

réadmission de 1992. Ce constat, qui témoigne d'une capacité de retour réelle, ne dispense pas de revenir sur la chronologie. Lorsque le Tribunal suprême espagnol affirme que les personnes interceptées en mer, alors qu'elles tentent d'entrer à la nage, ne relèvent pas du régime dérogatoire de « rejet à la frontière », mais de la procédure ordinaire de retour et de ses garanties, les forces de sécurité espagnoles alertaient, dès la mi-juillet, sur le risque d'un « effet d'appel ».

L'enseignement dépasse le cas d'espèce : une décision juridictionnelle nationale, rendue sur un point technique de procédure, a produit en trois semaines un mouvement de plusieurs dizaines de milliers de personnes, une crise diplomatique entre trois États membres et la convocation en urgence des ministres de l'intérieur des Vingt-Sept. Or le droit ne prévoit aucun mécanisme permettant de suspendre un État membre de l'espace Schengen : la seule faculté ouverte à ceux qui subissent les conséquences d'une défaillance est le rétablissement des contrôles à leurs propres frontières.

Une régularisation massive qui ne restera pas sans conséquences

L'Espagne a souverainement lancé, en 2026, une procédure de régularisation extraordinaire des personnes en situation irrégulière, le titre délivré ouvrant droit au travail et au regroupement familial. Le Gouvernement espagnol estimait à 500 000 le nombre de bénéficiaires potentiels ; le bilan officiel fait état de **1 174 978 demandes enregistrées**, dont 609 737 déjà admises à instruction.

Cette régularisation ne confère ni la nationalité espagnole, ni la citoyenneté de l'Union, ni un droit d'établissement dans un autre État membre. Elle produit néanmoins trois effets européens échelonnés qu'aucun autre État n'a la faculté de contester : immédiatement, l'article 21 de la convention d'application de l'accord de Schengen permet à tout titulaire d'un titre de séjour délivré par un État partie de circuler librement sur le territoire des autres quatre-vingt-dix jours sur toute période de cent quatre-vingts jours ; à cinq ans, la directive 2003/109/CE ouvre le statut de résident de longue durée, qui emporte un droit de séjour dans un autre État membre ; puis l'accès possible à la nationalité espagnole et donc à la citoyenneté de l'Union.

Un précédent allemand de 2015 avait déjà illustré ce mécanisme : la suspension unilatérale de l'application du règlement de Dublin à l'égard des ressortissants syriens, décidée par le gouvernement fédéral, a produit sur l'ensemble des routes migratoires européennes des effets que ni les

États de première entrée, ni ceux de transit ou de destination n’avaient été appelés à apprécier.

Il n’appartient pas à l’Assemblée nationale de porter une appréciation sur la politique migratoire d’un gouvernement étranger, qui procède d’un choix souverain. Mais force est de constater qu’un État membre par une décision nationale concernant plusieurs milliers à un million de personnes, facilite l’accès au séjour de courte durée sur le territoire de vingt-six autres États, sans consultation ni évaluation d’impact commun, et sans qu’aucun d’eux ne dispose de réels recours.

Deux voies s’ouvrent dès lors. La première consisterait à soumettre les régularisations de grande ampleur à une procédure européenne : elle reviendrait à transférer à l’Union une compétence qui touche au cœur de la souveraineté nationale. La seconde consiste à désolidariser les effets, en faisant en sorte qu’un titre de séjour délivré par un État membre produise ses effets sur le territoire de cet État seul. C’est l’objet de la présente proposition : seule cette solution permet de respecter la souveraineté de chaque État, qui en assume les conséquences, sans en faire peser le risque sur les autres.

La faiblesse des frontières extérieures rend la double frontière nécessaire

Le système actuel a supprimé les frontières intérieures en postulant l’infailibilité de la frontière extérieure. Or environ un quart des demandes d’asile enregistrées dans l’Union en 2024 provenaient de personnes ayant déjà sollicité une protection dans un autre État membre. La frontière extérieure doit demeurer le premier filtre, l’Union ayant vocation à y contribuer par l’appui opérationnel, technique et financier qu’elle apporte aux États qui en ont la charge ; la frontière nationale constitue le second, au titre de l’article 4, paragraphe 2, du Traité sur l’Union européenne (TUE) permettant à chaque État « d’assurer son intégrité territoriale, de maintenir l’ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale ». Ce second rideau ne dispense d’aucune des coopérations existantes : il les suppose. Mais il est d’autant plus nécessaire que celles-ci ne sont pas pleinement opérationnelles – près de 65 % des recommandations adoptées dans le cadre de la gouvernance Schengen ne sont pas mises en œuvre.

Une telle architecture limiterait en outre l’instrumentalisation des flux migratoires dans une guerre hybride. La Revue nationale stratégique de 2025 relève qu’ils font « l’objet d’une instrumentalisation croissante par les acteurs étatiques et non étatiques » – des opérations russes à la frontière

finlandaise à l'acheminement organisé par la Biélorussie, depuis 2021, vers les frontières polonaise, lituanienne et lettone. Le règlement (UE) 2024/1717 permet certes de réduire le nombre de points de passage en cas de franchissement massif et par la force, mais ces dispositions ne bénéficient qu'à l'État frontalier et ne prévoient rien pour les États de destination secondaire.

L'évolution de Frontex confirme enfin cette nécessité. Le contingent permanent devait atteindre 8 000 agents en 2024 et 2025 ; il n'en regrouperait qu'environ 5 000, soit un déficit de 37 %. La proposition de la présidente de la Commission, en juillet 2024, de tripler ces effectifs pour les porter à 30 000 vaut aveu : le contrôle de la frontière extérieure n'est pas encore assuré.

Une proposition qui s'inscrit dans une dynamique européenne engagée

En mai 2025, neuf États membres, à l'initiative de l'Italie et du Danemark, ont demandé par lettre ouverte une lecture plus restrictive de la Convention européenne des droits de l'homme en matière d'asile et d'immigration. Le 15 mai 2026, à Chişinău, les quarante-six États membres du Conseil de l'Europe adoptaient une déclaration politique réaffirmant que les États jouissent du droit indéniable de contrôler souverainement l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers. Bien que dépourvue de portée contraignante, cette inflexion montre qu'un projet de double frontière porté par la France pourrait être suivi.

Le règlement établissant un système commun en matière de retour, adopté par le Parlement européen le 17 juin 2026 et autorisant l'établissement de centres de retour dans des pays tiers, confirme, avec les initiatives nationales portées au Danemark ou en Hongrie, que le paysage européen s'est déplacé. La question n'est plus de savoir si le cadre issu des années 1990 doit être révisé, mais qui en écrira la révision et selon quels principes. Deux orientations s'affrontent : la première, portée par la Commission, qui consiste à intégrer les politiques au prix de la souveraineté, dont le mécanisme de solidarité obligatoire du pacte sur la migration et l'asile constitue l'illustration ; la seconde consiste à restituer aux États la maîtrise des décisions qui engagent leur corps social, en réservant à l'Union la fonction pour laquelle elle est utile : la tenue de la frontière extérieure et la coordination opérationnelle. La France se doit de porter la seconde.

Portée de la mesure et fondements juridiques mobilisables

La présente proposition souhaite pérenniser le système de contrôles ciblés, portant sur les seuls ressortissants de pays tiers et s'appuyant sur les systèmes d'information désormais disponibles – le système d'entrée-sortie : EES, pleinement opérationnel depuis le 10 avril 2026, et le futur système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages : ETIAS – ainsi que sur « la déclaration d'entrée sur le territoire » conformément à l'article 22 de la convention Schengen pour l'ensemble des citoyens des États tiers, et qui n'a jamais été réellement appliquée. Ces outils permettent ce qui était impossible en 1995 : distinguer, contrôler, sans arrêter tout le monde. Il viendrait simplifier, pérenniser et étendre le cadre légal des dispositifs déjà déployés par douze États de l'espace Schengen.

La réforme du code Schengen s'appuiera plus amplement sur l'article 4, paragraphe 2, du TUE qui dispose que la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre, ainsi que sur l'article 72 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui indique que le titre V concernant « l'espace de liberté de sécurité et de justice » dans lequel le code Schengen trouve sa base juridique (article 77 du TFUE), « ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ». C'est pourquoi la voie, ici retenue, n'est pas celle de la dérogation unilatérale – aujourd'hui pratiquée par douze États membres – mais celle de la révision du droit dérivé, du code Schengen, par la procédure législative ordinaire. Il s'agit donc de créer un cadre juridique dans le droit dérivé, intégrant la nécessité de renforcer la sécurité nationale tout en maintenant l'objectif de libre circulation.

La demande adressée au Gouvernement porte ainsi sur le règlement (UE) 2016/399 modifié établissant le code frontières Schengen afin de permettre les contrôles là où c'est nécessaire lors de franchissement des frontières intérieures par des ressortissants d'États tiers. La demande adressée au gouvernement porte également sur la mise en place effective « de la déclaration d'entrée sur le territoire ».

Ce que la présente proposition ne demande pas

La présente proposition ne demande ni la sortie de la France de l'espace Schengen, ni la dénonciation de la convention d'application de 1990 : elle demande la révision de son économie, par les voies du droit et dans le cadre des institutions existantes. Elle ne remet nullement en cause la libre circulation des citoyens des États membres, qu'elle cherche au contraire à protéger : les 3,5 millions de personnes qui franchissent

chaque jour une frontière intérieure pour travailler, étudier ou rejoindre leurs proches ne sont pas concernées.

Ainsi il serait singulier de tenir pour une atteinte inacceptable à l'acquis européen la proposition d'une mesure portée dans l'hémicycle, qui est elle-même appliquée par des gouvernements lorsqu'ils y sont contraints par les faits.

Il s'agit de rendre à Schengen sa vocation et de protéger cet espace qui permet aux Européens de circuler librement, tout en restituant aux États leur souveraineté sur le contrôle de leurs frontières.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son article 4,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment ses articles 20, 21, 67, 72 et 77,

Vu l'accord entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985,

Vu la convention d'application des accords de Schengen, du 19 juin 1990, et notamment ses articles 21 et 22,

Vu le protocole n° 19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, annexé aux traités,

Vu la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres,

Vu le règlement (UE) 2016/399 instaurant un code des frontières Schengen,

Vu le 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,

Vu le règlement (UE) 2024/1351 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration,

Vu le règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399,

Vu le règlement du Parlement européen établissant un système commun en matière de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'Union, adopté par le Parlement européen le 17 juin 2026,

Vu les propositions de règlement de la Commission européenne COM (2025) 540, COM (2025) 541 et COM (2025) 542 relatives, à Schengen, à la gestion intégrée des frontières et aux visas, à l'asile, à la migration et à l'intégration, et au Fonds pour la sécurité intérieure, présentées dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2028-2034,

Vu le rapport de la Commission européenne sur la situation dans l'espace Schengen pour 2026,

Vu la déclaration adoptée le 15 mai 2026 à Chişinău par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, réuni en sa 135^e session, sur l'interprétation et l'application de la Convention européenne des droits de l'homme dans le contexte de la migration irrégulière,

– Rappelle que l'accord signé à Schengen en 1985 avait pour objet la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes des États signataires, et que cette suppression était la contrepartie d'un ensemble de mesures compensatoires destinées à garantir un niveau élevé de sécurité dans un espace dépourvu de frontières intérieures ;

– Considère que la communautarisation de l'acquis de Schengen opérée par le traité d'Amsterdam a soumis au vote à la majorité qualifiée et au contrôle juridictionnel de la Cour de justice de l'Union européenne une matière qui touche directement aux fonctions essentielles de l'État au sens de l'article 4, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne ;

– Affirme que la libre circulation constitue un instrument au service des peuples des États membres, et non une fin en soi opposable à ceux-ci ;

– Réaffirme que les États membres demeurent souverains dans la définition de leur politique migratoire et que, lorsqu'un État exerce cette souveraineté, les autres ne sauraient en supporter les conséquences sans y avoir consenti ;

– Constate que douze États de l'espace Schengen appliquent aujourd'hui des contrôles à leurs frontières intérieures, et que six d'entre eux – l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, la Norvège et la Suède – maintiennent de tels dispositifs de manière quasi continue depuis 2015 ;

– Constate que la France maintient sans interruption des contrôles à ses frontières intérieures depuis les attentats de novembre 2015 et qu'elle en a notifié la reconduction jusqu'au 31 octobre 2026 ;

– Relève que la République italienne a, le 31 juillet 2026, restreint la circulation en provenance d'Espagne par ses points d'entrée maritimes et aériens en prévoyant expressément que les citoyens des États membres n'en seraient pas affectés et que les contrôles porteraient sur les seuls ressortissants de pays tiers, et que le Royaume d'Espagne a adopté des mesures réciproques le 7 août 2026 ;

– Considère que cette situation traduit non un manquement des États membres, mais l'inadaptation structurelle du cadre juridique en vigueur aux réalités migratoires et sécuritaires constatées depuis 2015 ;

– Souligne que la présente demande ne remet en cause ni le droit de circuler et de séjourner librement reconnu aux citoyens de l'Union par les articles 20 et 21 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ni les bénéfices économiques et sociaux que les Européens tirent de la libre circulation ;

– Invite le Gouvernement à soutenir, au sein du Conseil de l'Union européenne, une révision du règlement (UE) 2016/399 modifié, établissant le code frontières Schengen, pour promouvoir le principe d'une double frontière associant une frontière extérieure européenne tenue avec des moyens renforcés et une frontière nationale relevant de la responsabilité première et non délégable de chaque État membre ;

– Souhaite que cette révision conduise les États membres à soumettre les ressortissants de pays tiers à des vérifications lors du franchissement des frontières intérieures, notamment par la déclaration d'entrée sur le territoire.