

N° 605

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 juin 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne de M. Richard YUNG, Mme Catherine TASCA, M. Simon SUTOUR, Mmes Alima BOUMEDIENE THIERY, Bernadette BOURZAI, MM. Bernard FRIMAT, Serge LAGAUCHE, Roland RIES, Charles GAUTIER et les membres du groupe socialiste et apparentés, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la révision de l'acquis Schengen,

Par M. Robert del PICCHIA,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutor, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Mme Roselle Cros, M. Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca, M. Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 582 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
1. <i>Que demande la proposition de résolution ?</i>	6
2. <i>Quelle est l'appréciation de la commission des affaires européennes ?</i>	7
EXAMEN EN COMMISSION	9
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE PAR LA COMMISSION	13

EXPOSÉ GÉNÉRAL

L'espace Schengen est un espace de libre circulation dans lequel les États signataires ont aboli toutes leurs frontières internes pour une frontière extérieure unique où sont effectués les contrôles d'entrée selon des procédures identiques. Des règles et des procédures communes sont appliquées en particulier dans le domaine des visas pour séjours de courte durée et des contrôles aux frontières.

Afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen, la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires ont été renforcées. La coopération Schengen a été intégrée au cadre juridique de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997. L'espace Schengen s'est peu à peu étendu à la quasi-totalité des États membres. Chypre ayant demandé un délai supplémentaire, la Bulgarie et la Roumanie sont les derniers nouveaux États membres à faire l'objet d'une procédure d'évaluation en vue de leur entrée dans l'espace Schengen.

La décision des autorités italiennes de délivrer aux Tunisiens arrivés clandestinement en Italie entre les mois de janvier et d'avril 2011 des titres de séjour provisoires pour raisons humanitaires d'une durée de six mois a soulevé une polémique sur la possibilité, pour les titulaires du titre de séjour, de circuler librement dans l'espace Schengen ainsi que sur le manque de solidarité intra européenne en matière de gestion des flux migratoires.

Par une lettre conjointe en date du 26 avril 2011, le Président de la République et le président du Conseil des ministres italien ont saisi la Commission européenne, demandant plusieurs aménagements, tant des règles applicables à l'espace Schengen (code frontières Schengen) que de la politique commune en matière d'immigration et d'asile. Le Conseil Justice et affaires intérieures s'est réuni le 12 mai 2011. Il a examiné la communication de la Commission européenne sur les migrations du 4 mai, qui avait fait suite aux demandes françaises et italiennes d'adapter la politique européenne en matière de migration. Un conseil européen se tiendra sur le sujet de l'espace Schengen le 24 juin.

L'attention se focalise notamment sur la possibilité de restaurer les contrôles systématiques aux frontières intérieures en cas d'afflux massif d'immigrants ou en cas de défaillance d'un État membre dans la surveillance des frontières extérieures dont il a la charge (clause de sauvegarde). Actuellement, sauf cas d'urgence, la clause de sauvegarde ne peut être actionnée qu'en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure.

La communication de la Commission européenne va au-delà de la seule question des contrôles aux frontières et porte également sur la mise en œuvre d'une véritable politique européenne de l'immigration et de l'asile ainsi que sur la mutualisation des moyens humains et matériels des États membres. Elle devrait être suivie de propositions détaillées.

1. Que demande la proposition de résolution ?

Tout d'abord, elle rappelle l'attachement au principe de la liberté de circulation et à l'espace sans frontière de Schengen. Ensuite, elle s'oppose à toute modification de l'acquis Schengen tendant à l'élargissement des clauses dites de sauvegarde, qui permettent aux États membres de rétablir des contrôles aux frontières intérieures.

Les auteurs de la proposition considèrent que la réintroduction de contrôles temporaires aux frontières intérieures en cas de défaillance d'un État membre à contrôler son segment de frontière extérieure ou en raison d'une pression migratoire illégale forte, imprévue mais non extraordinaire, constitue une remise en cause de l'acquis Schengen et, par là-même, de la liberté de circulation.

Ils condamnent le rétablissement des contrôles à ses frontières intérieures par un État membre sur la base d'une décision unilatérale. Ils demandent l'application de sanctions contre les irrégularités graves constatées dans l'application de l'acquis Schengen.

La proposition demande, par ailleurs, aux États membres d'accepter la communautarisation du système de l'évaluation de l'application des règles Schengen. Elle souligne la nécessité d'un contrôle parlementaire et démocratique de l'agence européenne Frontex. Enfin, elle estime que le débat autour de la révision de la réglementation Schengen ne doit pas être instrumentalisé par les États membres pour retarder l'entrée dans l'espace Schengen de la Roumanie et de la Bulgarie, qui remplissent désormais les critères techniques demandés aux autres États membres parties prenantes.

2. Quelle est l'appréciation de la commission des affaires européennes ?

La commission des affaires européennes ne peut que partager l'attachement au principe de liberté de circulation. Elle peut aussi souscrire pleinement à l'idée que l'espace Schengen est l'une des réalisations les plus concrètes de l'Union européenne. La commission relève que cette position est aussi partagée par le Gouvernement qui a clairement indiqué qu'il s'agissait de réformer Schengen et non de le remettre en cause.

De même, la commission peut rejoindre les auteurs de la proposition de résolution sur le renforcement des mécanismes d'évaluation qui sont un facteur essentiel de confiance mutuelle entre les États membres, et sur la nécessité du contrôle parlementaire de l'agence Frontex.

Pour le reste, il existe une forte divergence d'appréciation avec les auteurs de la proposition de résolution. Être attaché à Schengen, cela implique aussi de veiller à ce que cet espace fonctionne de manière efficace et qu'ils reçoivent la confiance de nos concitoyens sur la réalité du contrôle de nos frontières. En particulier, il paraît légitime de réfléchir aux conditions de mise en œuvre des clauses de sauvegarde. Les propositions faites par la Commission européenne paraissent une bonne base de discussion pour faire évoluer le cas échéant les règles en vigueur afin de les adapter aux réalités. Il ne paraît donc pas souhaitable à votre commission des affaires européennes de les écarter a priori comme le fait la proposition de résolution.

Il faut bien sûr intégrer cette réflexion dans un cadre plus large d'une véritable politique européenne de l'immigration et de l'asile. Il faut aussi renforcer la mutualisation des moyens entre les États membres et les capacités opérationnelles de l'agence Frontex.

Enfin, si la Bulgarie et de la Roumanie ont vocation à intégrer l'espace Schengen, cela n'est envisageable que si toutes les conditions sont réunies en particulier pour assurer un contrôle efficace et sûr des frontières extérieures. Il y a là un enjeu essentiel auquel nos concitoyens sont légitimement attentifs. On ne peut donc se fonder sur les seuls critères techniques. Il faut avoir toutes les assurances sur ce point crucial. Or la commission rappelle que ces deux pays font encore l'objet d'un mécanisme de coopération et de vérification sur les questions de justice et d'affaires intérieures qui, jusqu'à présent, n'a pas montré des progrès décisifs notamment sur la lutte contre la corruption. Il faut donc être ouvert mais aussi vigilant sur l'évolution de ce dossier.

Toutes ces questions sont très importantes. C'est pourquoi la commission des affaires européennes a mis en place avec son homologue de

l'Assemblée nationale un groupe de suivi des accords de Schengen. Ce groupe s'est réuni une première fois à l'Assemblée nationale le 31 mai. Il s'est réuni à nouveau le 14 juin au Sénat. En particulier, il lui revient d'examiner les conditions de mise en œuvre des clauses de sauvegarde et de réfléchir à la nécessaire mutualisation des moyens.

A travers les auditions qu'il conduit, le groupe de suivi va recueillir des informations très utiles et forger des éléments d'appréciation qu'il soumettra à notre commission. Celle-ci pourra alors examiner sereinement les propositions qui seront faites. Elle le fera, animée par la volonté de consolider Schengen et non pas d'affaiblir cet espace de libre circulation.

Outre le désaccord de la commission des affaires européennes sur le fond avec plusieurs affirmations contenues dans la proposition de résolution, il paraît donc nécessaire de laisser le groupe de suivi poursuivre ses travaux sans préjuger de ses conclusions. Chacun pourra se forger son opinion sur les conditions de fonctionnement de l'espace Schengen et faire valoir son point de vue.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mardi 14 juin 2011 pour l'examen du présent rapport.

M. Richard Yung a d'abord présenté la proposition de résolution dans les termes suivants :

M. Richard Yung :

Cette proposition de résolution européenne peut paraître anticiper les conclusions du groupe de suivi de l'espace Schengen que nous avons mis en place sur le modèle de ce que nous avons pu observer en Italie. Mais il ne nous semblait pas possible de rester inactifs alors que le Conseil européen doit adopter une position le 24 juin prochain. Dans ce contexte, il est nécessaire que le Sénat fasse connaître son point de vue.

Je rappelle que dans le cadre des règles de l'espace Schengen, il est déjà possible, dans certaines circonstances, de rétablir des contrôles aux frontières intérieures. Ces clauses dites de sauvegarde ont d'ailleurs déjà été utilisées, à plusieurs reprises, dans le passé.

Aujourd'hui, l'arrivée de migrants tunisiens, puis libyens sur l'île de Lampedusa constitue le prétexte à un débat sur la révision des clauses de sauvegarde. Je veux souligner que ces migrants sont soit des jeunes Tunisiens qui ont été formés et qui espèrent trouver un emploi en Europe, soit des ressortissants libyens demandeurs d'asile en raison des menaces qui pèsent sur eux, ou encore des ressortissants de pays subsahariens. L'Italie, confrontée à cette arrivée de migrants sur son territoire, leur a délivré des laissez-passer provisoires leur permettant de circuler dans l'espace européen. Cette initiative italienne a mis sur la table le problème de la gestion commune d'une arrivée massive de migrants. Dans ce contexte, la France et l'Italie ont saisi la Commission européenne d'une demande de révision des règles de Schengen. A tort, la Commission européenne a accepté de mettre cette question à l'ordre du jour. Deux questions sont posées : l'une relative au rétablissement du contrôle des frontières intérieures, l'autre portant sur une gestion intergouvernementale des flux migratoires qui empêche toute clarification.

Les réactions aux propositions de la Commission européenne ont été assez variées, mais une inquiétude très forte a été exprimée au Parlement européen sur les menaces qu'elles feraient peser sur le principe de la libre circulation.

C'est pourquoi nous souhaitons que le Sénat rappelle son attachement au principe de la libre circulation qui constitue un acquis majeur de la construction européenne. Toute mise en cause de ce principe aurait des conséquences économiques graves et nourrirait un risque de mesures de rétorsion de la part de pays tiers.

Notre proposition de résolution européenne comporte trois volets :

– elle souligne que des mécanismes existent déjà pour faire face à des circonstances exceptionnelles ;

– elle appelle à ne pas remettre en cause les acquis de la libre circulation ;

– elle demande une communautarisation de l'évaluation des politiques relatives à l'espace Schengen.

Sur ce dernier point, je veux souligner qu'il y a là un véritable enjeu. Il faut réviser le règlement dit Dublin II, qui affirme la compétence en matière d'asile du premier pays d'arrivée. La Cour de justice de l'Union européenne vient de reconnaître que la Grèce, en raison des défaillances de son système d'asile, n'était pas en mesure de reprendre sur son sol des demandeurs primo-arrivants. Par ailleurs, il doit être possible de mettre en œuvre le dispositif de protection temporaire, prévu par une directive de 2001 qui permet une gestion commune en cas d'afflux massif de migrants. L'application de cette directive devrait aussi amener à distinguer entre les demandeurs d'asile et les migrants illégaux qui doivent être reconduits dans leurs pays, sous réserve d'un traitement correct. Enfin, il paraît indispensable que les aides de l'Union européenne à la Tunisie et l'Égypte, qui font face à un afflux massif de réfugiés en provenance de Libye, soient beaucoup plus fortes.

*

Puis, après présentation du rapport de M. Robert del Picchia par M. Pierre Bernard-Reymond, le débat suivant s'est engagé :

M. Richard Yung :

Notre proposition n'a pas pour objet de vider de son contenu le groupe de suivi de l'espace Schengen. Nous souhaitons donner une orientation avant que le Conseil européen ne se prononce. Mais cela n'empêchera pas le groupe de suivi de poursuivre ses travaux et de formuler des propositions.

M. Pierre Bernard-Reymond :

Nous transmettrons le compte rendu de nos débats au groupe de suivi. Je vous propose de procéder au vote sur la proposition de résolution, car il apparaît que, s'il existe plusieurs points d'accord, il y a aussi certaines divergences de fond. J'informe la commission que j'ai reçu un certain nombre de délégations de vote.

M. Simon Sutour :

J'indique que notre groupe a également déposé des délégations de vote. Je suis surpris que vous ne les ayez pas reçues.

M. Bernard Frimat :

Si la proposition de résolution est adoptée, elle sera transmise à la commission des lois qui sera appelée à statuer. Dans ces conditions, n'est-il pas envisageable de voter sur le principe de la transmission à la commission des lois sans se prononcer sur le fond ?

M. Pierre Bernard-Reymond :

Je rappelle que, en application du Règlement, la proposition sera, dans tous les cas, transmise à la commission des lois. Si nous l'adoptons, la commission des lois disposera d'un délai d'un mois pour se prononcer. Si nous la rejetons, elle ne sera pas enfermée dans un délai pour s'en saisir. Par exemple, elle pourra le faire au début de la prochaine session ordinaire.

M. Bernard Frimat :

J'ai fait une proposition qui me semble acceptable par la commission.

M. Pierre Bernard-Reymond :

Je dois constater que le Règlement ne prévoit pas la simple transmission d'un texte par la commission des affaires européennes.

Je ne peux prendre en compte que les seules délégations de vote qui m'ont été officiellement transmises. Je souligne que ces délégations sont adressées au Président du Sénat, et non pas au Bureau de notre commission, qui n'a pas compétence pour cela. Je me dois d'appliquer le Règlement.

M. Robert del Picchia :

Je vous prie d'excuser mon retard qui ne m'a pas permis de vous donner personnellement communication de mon rapport. Compte tenu de

l'ordre du jour du Sénat et des nombreuses obligations que nous avons actuellement, je suis surpris de l'urgence dans laquelle cette proposition de résolution européenne a été inscrite à l'ordre du jour. J'aurais, pour ma part, souhaité disposer de plus de temps pour l'examiner.

M. Simon Sutour :

Je rappelle que l'inscription de la proposition à l'ordre du jour a été décidée par le Bureau de la commission.

*

La commission des affaires européennes a rejeté la proposition de résolution n° 582 par huit voix contre quatre.

PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE PAR LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 3.2 du traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu l'article 26.2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑤ Vu les deux premiers chapitres du titre V sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ⑥ Vu le règlement (CE) N°562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (« code frontières Schengen ») du 15 mars 2006,
- ⑦ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen 16 novembre 2010,
- ⑧ Vu la communication de la Commission européenne intitulée « Communication sur la migration » du 4 mai 2011 (COM (2011)248),
- ⑨ Vu le Rapport 2010 sur l'immigration et l'asile du 24 mai 2011 (COM(2011) 291),
- ⑩ – rappelle son attachement au principe de la liberté de circulation et à l'espace sans frontière de Schengen, qui est l'une des réalisations les plus concrètes de l'Union européenne,
- ⑪ – s'oppose à toute modification de l'acquis Schengen tendant à l'élargissement des clauses dites de sauvegarde, qui permettent aux États membres de rétablir des contrôles aux frontières intérieures,
- ⑫ – considère que la réintroduction de contrôles temporaires aux frontières intérieures en cas de défaillance d'un État membre à contrôler son segment de frontière extérieure ou en raison d'une pression migratoire illégale forte, imprévue mais non extraordinaire, constitue une remise en cause de l'acquis Schengen et, par là-même, de la liberté de circulation,

- ⑬ – condamne le rétablissement des contrôles à ses frontières intérieures par un État membre sur la base d'une décision unilatérale,
- ⑭ – souhaite à ce que les irrégularités graves constatées dans l'application de l'acquis Schengen puissent être sanctionnées,
- ⑮ – demande aux États membres d'accepter la communautarisation du système de l'évaluation de l'application des règles Schengen en adoptant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2010 portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen,
- ⑯ – souligne la nécessité d'un contrôle parlementaire et démocratique de l'agence européenne pour la gestion et la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX),
- ⑰ – estime que le débat autour de la révision de la réglementation Schengen ne doit pas être instrumentalisé par les États membres pour retarder l'entrée dans l'espace Schengen de la Roumanie et de la Bulgarie, qui remplissent désormais les critères techniques demandés aux autres États membres parties.