

N° 484

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 29 mars 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mars 2017

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission d'enquête (1) sur les **frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen.***

Président

M. Jean-Claude REQUIER,

Rapporteur

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateurs

(1) Cette commission d'enquête est composée de : M. Jean-Claude Requier, *président* ; M. François-Noël Buffet, *rapporteur* ; MM. Pascal Allizard, Michel Billout, André Gattolin, Claude Kern, Jean-Yves Leconte, Didier Marie, *vice-présidents* ; MM. Jean Bizet, Olivier Cigolotti, René Danesi, Mmes Pascale Gruny, Gisèle Jourda, MM. Philippe Kaltenbach, Jacques Legendre, Rachel Mazuir, Cédric Perrin, André Reichardt, Jean-Louis Tourenne, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	9
LES 32 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	13
LEXIQUE DES SIGLES	17
PREMIÈRE PARTIE – SCHENGEN : UN PROJET EUROPÉEN À LA FOIS AMBITIEUX ET PRAGMATIQUE, RÉCEMMENT CONFRONTÉ À DES DÉFIS MAJEURS QUI ONT RÉVÉLÉ SES FAILLES	21
I. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UN ESPACE DE LIBRE CIRCULATION	22
A. L'ACCORD DE SCHENGEN DE 1985.....	22
B. LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DE 1990.....	23
C. LE CODE FRONTIÈRES SCHENGEN	25
II. UN ESPACE QUI A CONNU DE PROFONDES ÉVOLUTIONS DEPUIS TRENTE ANS	32
A. L'ÉLARGISSEMENT GÉOGRAPHIQUE DE L'ESPACE SCHENGEN : DE CINQ À VINGT-SIX MEMBRES.....	32
B. LA COMMUNAUTARISATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN.....	40
III. LE FONCTIONNEMENT DE L'ESPACE SCHENGEN	43
A. LA SUPPRESSION DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES, AVEC DES POSSIBILITÉS DE RÉTABLISSEMENT	43
1. <i>Le cadre général</i>	43
2. <i>Le cas de la France</i>	44
B. LES MESURES COMPENSATOIRES.....	52
1. <i>Une politique commune des visas</i>	53
2. <i>L'harmonisation des modalités de surveillance des frontières extérieures</i>	55
3. <i>Les bases de données</i>	58
4. <i>La coopération policière</i>	65
5. <i>La dimension extérieure</i>	69

IV. LES FAILLES DE L'ESPACE SCHENGEN, RÉVÉLÉES PAR DEUX CRISES RÉCENTES	70
A. UN AFFLUX MIGRATOIRE SANS PRÉCÉDENT	71
B. LES ATTENTATS TERRORISTES ET LA PERSISTANCE D'UN NIVEAU DE MENACE TRÈS ÉLEVÉ	76
C. DEUX CRISES QUI ONT CONDUIT AU RÉTABLISSEMENT DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES DE PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES	78
D. LES LACUNES MISES EN ÉVIDENCE PAR CES DEUX CRISES	82
 DEUXIÈME PARTIE - UN ACQUIS DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE DONT LA PRÉSERVATION A NÉCESSITÉ D'IMPORTANTES RÉFORMES	 85
I. « SORTIR DE SCHENGEN », UNE BONNE IDÉE ? : LES LIMITES DE « SCHENG-HAINE »	85
A. SCHENGEN EST UN ACQUIS APPRÉCIÉ DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE	86
B. « ON N'ARRÊTE PAS LES TERRORISTES AUX FRONTIÈRES » ?	89
C. LES COÛTS ÉLEVÉS DE L'ABANDON DE SCHENGEN	91
 II. LA REMISE EN CHANTIER DES RÈGLES DE L'ESPACE SCHENGEN ET DES POLITIQUES EUROPÉENNES CONNEXES	 98
A. LA RÉFORME DE L'ESPACE SCHENGEN : PLUS D'EFFICACITÉ, PLUS DE SÉCURITÉ	99
1. <i>La trop timide réforme de la gouvernance de 2011</i>	99
2. <i>Le renforcement du contrôle à la frontière extérieure, cœur de la réforme débutée à l'automne 2015</i>	105
B. VERS UNE INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION	114
1. <i>Le système d'information Schengen : un outil performant mais perfectible</i>	114
2. <i>Une nécessaire rationalisation de la mosaïque de systèmes d'information à l'échelle de l'Union européenne</i>	117
3. <i>Les différents scénarii d'interopérabilité des systèmes d'information</i>	120
C. L'APPROFONDISSEMENT DE POLITIQUES CONNEXES À L'ESPACE SCHENGEN, DONT LA RÉALISATION CONDITIONNE LE PARACHÈVEMENT DE SCHENGEN	126
1. <i>La révision en profondeur du régime d'asile européen commun</i>	127
2. <i>Agir à la source des migrations en travaillant en amont de la frontière</i>	137
3. <i>Approfondir la coopération policière</i>	144
D. DES MOYENS FINANCIERS SUPPLÉMENTAIRES POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES EUROPÉENNES	153
1. <i>Au sein du budget européen, une place réduite mais récemment accrue des politiques migratoires et de sécurité</i>	153
2. <i>Au niveau national, l'affectation de nouveaux moyens budgétaires et humains à la sécurisation des frontières et à la gestion de la crise migratoire</i>	159

TROISIÈME PARTIE - PRÉSERVER LA LIBERTÉ DE CIRCULATION EN EUROPE REQUIERT DE NOUVELLES RÉFORMES : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	161
I. CONSOLIDER L'ESPACE SCHENGEN PRÉALABLEMENT À TOUT NOUVEL ÉLARGISSEMENT	161
II. RENFORCER LA PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES	163
A. GARANTIR UN NIVEAU ÉLEVÉ DE CONTRÔLE ET LES MOYENS DE RÉPONDRE AUX CRISES... ..	163
1. <i>Renforcer les capacités de contrôle aux points de passage frontaliers</i>	163
2. <i>Le devenir des hotspots : transformer un dispositif d'urgence en un instrument pérenne de gestion de crise</i>	170
B. ... TOUT EN ASSURANT LA FLUIDITÉ DU TRAFIC ET EN ANTICIPANT L'ACCROISSEMENT DES FLUX.....	174
1. <i>Accroître le recours aux systèmes automatisés de contrôle des personnes afin de fluidifier le contrôle aux frontières et d'optimiser les moyens humains disponibles</i>	175
2. <i>Tirer les conséquences budgétaires de l'évolution des flux et des contrôles</i>	182
III. REVOIR LES CONDITIONS DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES	183
A. EN CAS DE MENACE PERSISTANTE POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, ÉTENDRE LA POSSIBILITÉ DE RÉTABLISSEMENT DU CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES.....	183
B. DÉVELOPPER LES ACCORDS DE PETIT TRAFIC FRONTALIER.....	186
C. EN DEHORS DES PÉRIODES DE RÉTABLISSEMENT, CLARIFIER LES CONDITIONS DE VÉRIFICATION DANS LES ZONES FRONTALIÈRES	187
IV. MIEUX UTILISER ET AMÉLIORER LES SYSTÈMES D'INFORMATION	188
A. ASSURER L'INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION EUROPÉENS	188
B. AMÉLIORER L'ALIMENTATION DES DIFFÉRENTES BASES DE DONNÉES, EN PARTICULIER DU SIS II.....	190
C. FAIRE DU N-SIS II LE FONDEMENT DE L'ORGANISATION DU SYSTÈME D'INFORMATION NATIONAL	191
D. METTRE À NIVEAU LES INFRASTRUCTURES DE RÉSEAU INFORMATIQUE	191
E. UNE MEILLEURE FORMATION AUX SYSTÈMES D'INFORMATION SCHENGEN	192
V. PERFECTIONNER LES OUTILS DE DÉTECTION ET D'ENQUÊTE	192
A. RENFORCER LES CAPACITÉS DE PRÉVENTION ET DE DÉTECTION	193
B. FACILITER LE TRAVAIL D'ENQUÊTE.....	195

VI. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES ÉVALUATIONS DE L'ACQUIS DE SCHENGEN : L'EXEMPLE DE LA FRANCE	197
A. UN BILAN RELATIVEMENT SATISFAISANT, EN DÉPIT DE POINTS DE NON CONFORMITÉ.....	197
B. POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET UNE MEILLEURE INFORMATION DES PARLEMENTS NATIONAUX	202
CLASSEMENT DES PROPOSITIONS	203
EXAMEN EN COMMISSION	209
CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	227
Contribution du groupe socialiste et républicain	229
Contribution de M. Michel Billout pour le groupe communiste, républicain et citoyen (CRC)	235
Contribution de M. Jean-Yves Leconte	239
ANNEXES	243
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	245
PROTOCOLE N° 19 ANNEXÉ AU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET AU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE SUR L'ACQUIS DE SCHENGEN INTÉGRÉ DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE	249
RAPPORT D'EXAMEN TECHNIQUE DOCUMENTAIRE	253
PROCÈS-VERBAUX DES AUDITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE	257
Audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors (mardi 3 janvier 2017)	259
Audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman (mardi 3 janvier 2017).....	278
Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie (mardi 3 janvier 2017)	286
Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (mardi 3 janvier 2017)	297
Audition de Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France (mardi 3 janvier 2017)	309

Audition de S. Exc. M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France (mercredi 4 janvier 2017)	318
Audition de M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international, et de Mme Laurence Auer, directrice-adjointe (mercredi 4 janvier 2017).....	328
Audition de S. Exc. M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France (mercredi 11 janvier 2017)	336
Audition de M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes (secteur Justice et affaires intérieures) (mercredi 11 janvier 2017)	347
Audition de MM. David Skuli, directeur central de la police aux frontières, Fernand Gontier, directeur central adjoint, et Bernard Siffert, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté, au ministère de l'intérieur (jeudi 12 janvier 2017)	356
Audition de S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France (mardi 17 janvier 2017)	371
Audition de MM. Pierre-Antoine Molina, directeur général, Benoît Brocart, directeur de l'immigration, Raphaël Sodini, directeur de l'asile, de la direction générale des étrangers en France au ministère de l'intérieur (mercredi 18 janvier 2017)	381
Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde- frontières et de garde-côtes (Frontex) (mercredi 25 janvier 2017).....	398
Audition de Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, MM. Jean-Michel Thillier, chef de service, adjoint à la directrice générale, Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, et Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services, au ministère de l'économie et des finances (jeudi 26 janvier 2017)	409
Audition du contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la Mer (jeudi 26 janvier 2017)	423
Audition de M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur (mercredi 1 ^{er} février 2017)	432
Audition du contre-amiral Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'État-major Opérations aéronavales, et du commissaire en chef Thierry de La Burgade, de l'État- major de la Marine (mardi 14 février 2017)	446
Audition de M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police (Europol) (mardi 14 février 2017).....	452
Audition de M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) (mercredi 15 février 2017).....	460
Audition de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (mercredi 22 février 2017).....	471

Audition de M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur (mercredi 22 février 2017)	477
Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur (mercredi 15 mars 2017)	487
COMPTES RENDUS DES DÉPLACEMENTS	499
Déplacement à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), à Aulnay-sous-Bois (jeudi 5 janvier 2017)	501
Déplacement à Bruxelles (lundi 23 janvier 2017)	506
Déplacement à Strasbourg (lundi 6 février 2017).....	517
Déplacement à Calais, Dunkerque et Grande-Synthe (jeudi 16 février 2017)	528
Déplacement à Roissy-Charles-de-Gaulle (vendredi 17 février 2017)	538
Déplacement dans les Alpes-Maritimes (vendredi 24 février 2017)	550
Déplacement en Bulgarie (du dimanche 26 février au mercredi 1 ^{er} mars 2017)	565

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, relatif à la procédure du « droit de tirage », le groupe Les Républicains, apparentés et rattachés a demandé, le 2 novembre 2016, la constitution d'une commission d'enquête sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen.

La proposition de résolution tendant à la création de cette commission d'enquête¹ constate que l'espace de libre circulation dépourvu de contrôles aux frontières intérieures, mis en place à partir de 1985 et « *déjà maintes fois remanié et complété* », « *présente de profondes lacunes et peine à remplir sa mission de protection effective des frontières extérieures, condition sine qua non du maintien d'un espace sans contrôles aux frontières intérieures* ».

Confronté récemment à deux défis majeurs, la crise migratoire et les attaques terroristes, l'espace Schengen serait « *proche de son point de rupture* ». La proposition de résolution formule ce diagnostic à partir d'un certain nombre de constats qui constituent autant de dysfonctionnements de l'espace Schengen : graves défaillances dans le contrôle de certains tronçons des frontières extérieures, décisions de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, avec des conséquences économiques préjudiciables, édification de clôtures, manque de solidarité entre États membres, mauvaise gestion de l'asile, etc.

C'est pourquoi le groupe Les Républicains, apparentés et rattachés, même s'il reconnaît que des mesures ont été prises, estime « *indispensable d'étudier en profondeur les lacunes du dispositif européen de protection des frontières extérieures, d'évaluer l'impact potentiel des mesures récentes et à venir sur son renforcement et d'en tirer des conclusions sur l'évolution souhaitable de l'espace Schengen au regard des enjeux de maîtrise des mouvements de population, de sécurité de nos concitoyens et de fluidité du commerce intra-européen* ».

La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande, le 16 novembre 2016. Ses membres ont été désignés le 22 novembre, puis elle a tenu sa réunion constitutive le 29 novembre.

Elle a débuté ses travaux le 3 janvier 2017. Elle a procédé à vingt-deux auditions, dont plusieurs ont fait l'objet d'une captation vidéo et ont été ouvertes à la presse, tandis que trois ont donné lieu à une visioconférence. Au total, elle a entendu trente et une personnalités.

¹ Proposition de résolution n° 96 (2016-2017).

Elle regrette que les ambassadeurs d'Italie et de Grèce en France n'aient pas souhaité répondre à son invitation de venir lui présenter la situation dans leur pays respectif, pourtant éprouvé par la crise migratoire.

Elle s'est rendue au siège de l'OFPRA et à Bruxelles et a effectué cinq déplacements sur différentes frontières, à Strasbourg, à Calais, Dunkerque et Grande-Synthe, à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, dans les Alpes-Maritimes, ainsi qu'en Bulgarie, qui présente la particularité d'être membre de l'Union européenne et candidate à l'adhésion à l'espace Schengen tout en devant assumer la protection de la frontière avec la Turquie, qui est une frontière extérieure de l'Union européenne. Au cours de ces différents déplacements, elle a rencontré plus d'une centaine de personnes.

À titre liminaire, votre commission d'enquête appelle l'attention sur la difficulté objective à assurer la surveillance et le contrôle des frontières extérieures d'un espace qui compte aujourd'hui 400 millions de personnes, 42 600 kilomètres de côtes et 7 721 kilomètres de frontières terrestres. En outre, la configuration géographique du continent européen, et de certains de ses États, complique encore la tâche - ainsi la Grèce, par exemple, comporte-t-elle 4 000 îles et 16 000 kilomètres de côtes.

Votre commission d'enquête rappelle que **la libre circulation des personnes et des marchandises est au cœur de la construction européenne**. L'histoire de l'espace Schengen, comment il s'est constitué depuis plus de trente ans et comment il a évolué, sur le plan tant géographique que juridique, traduit l'ambition du projet. Votre commission d'enquête expose également le fonctionnement de l'espace Schengen - avec des développements plus spécifiques consacrés au cas français - qui repose sur un **postulat originel relativement simple : la libre circulation est rendue possible par la suppression des contrôles aux frontières intérieures, avec toutefois la possibilité de les rétablir dans certains cas prédéfinis, et par la mise en place de plusieurs mesures dites « compensatoires » visant précisément à limiter les conséquences de cette suppression**. Néanmoins, ce dispositif comportait des **failles** que des flux migratoires et des attentats terroristes, intervenant tous deux dans un contexte international de violences extrêmes au Proche-Orient, ont mises en évidence, mais qui préexistaient, aussi parce que **les mesures compensatoires**, qui avaient pour but d'assurer la sécurité, **ont été en partie négligées au profit de l'objectif de la liberté de circulation**.

Ensuite, votre commission a acquis la conviction qu'en dépit de ses dysfonctionnements, **Schengen constitue un acquis précieux de la construction européenne. Symbole de la citoyenneté européenne**, il permet de réaliser la libre circulation entre les États membres, que les Européens considèrent comme l'un des résultats les plus positifs de l'Union européenne. Surtout, il constitue un **facteur de fluidité économique propice aux échanges commerciaux**. Dès lors, « **sortir de Schengen** » serait coûteux à plusieurs égards : les conséquences économiques directes et indirectes

seraient néfastes, tant pour le continent européen que pour la France. Du reste, aucun membre de votre commission d'enquête ne s'est exprimé en ce sens. Il n'en demeure pas moins que, si la « sortie de Schengen » ne saurait être raisonnablement envisagée, il était indispensable d'en réformer profondément le fonctionnement, en particulier **en rétablissant un certain équilibre en faveur de la sécurité**. Des premières mesures ont été prises en ce sens, le plus souvent à l'initiative de la France et de l'Allemagne. De nombreuses dispositions ont ainsi été introduites pour renforcer la protection des frontières extérieures, dans un contexte marqué par le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures – c'est le cas en France depuis le 13 novembre 2015 –, pour mieux utiliser les systèmes d'information, pour réviser le régime d'asile, pour travailler avec les pays d'origine des migrations, pour approfondir la coopération policière, etc. Votre commission a néanmoins pu constater que ces différentes mesures sont généralement longues à mettre en place, voire à approuver au terme d'un processus législatif laborieux – certaines d'entre elles sont d'ailleurs encore en cours de négociations à Bruxelles –, et qu'elles ne produiront pas de résultats tangibles à court terme, d'autant plus que leur efficacité requiert souvent une application uniforme dans les États membres alors que tous ne font pas preuve du même allant.

C'est pourquoi votre commission d'enquête, dans un troisième temps, formule un certain nombre de **propositions**, accompagnées d'un échéancier de mise en œuvre, **visant à aller plus loin dans la réforme de l'espace Schengen**.

À l'issue de ses investigations, elle est convaincue que Schengen doit être réformé dans l'objectif de **revenir à un rétablissement complet de la libre circulation**, gage à la fois de réalisation du projet européen et de prospérité économique.

LES 32 PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

- ▶ Propositions relatives aux contours de l'espace Schengen :
 - ✓ exclure tout nouvel élargissement de l'espace Schengen à court terme afin de veiller, en priorité, à sa consolidation (**proposition n° 1**)
 - ✓ donner à la Bulgarie et à la Roumanie un accès au système d'information sur les visas (VIS) en mode consultation afin de garantir le bon fonctionnement du futur système entrée/sortie (EES) (**proposition n° 2**)
 - ✓ **Proposition n° 3** : rechercher les moyens de doter à moyen terme les garde-frontières et garde-côtes de la réserve de réaction rapide déployés sous l'égide de Frontex des mêmes pouvoirs et capacités décisionnelles que leurs homologues nationaux
 - ✓ **Proposition n° 4** : à long terme, créer un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes européens habilités à effectuer les contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen
 - ✓ **Proposition n° 5** : à court terme, mettre en place une régulation de l'implantation des points de passage frontaliers au niveau national
- ▶ Propositions relatives à la répartition des points de passage frontaliers entre la police aux frontières et les douanes :
 - ✓ à court terme, adapter la répartition des points de passage frontaliers aux évolutions du trafic, en particulier transférer les points de passage frontaliers aériens de plus de 200 000 passagers par an à la police aux frontières (**proposition n° 6**)
 - ✓ à moyen terme, réviser la répartition des points de passage frontaliers à intervalles réguliers (**proposition n° 7**)
 - ✓ **Proposition n° 8** : à long terme, fusionner les agents de contrôle aux frontières en un corps de garde-frontières unique
- ▶ Propositions relatives aux *hotspots* :
 - ✓ réfléchir à la mise en place de centres d'accueil, d'enregistrement et d'orientation des migrants (*hotspots*) dans des États tiers afin de limiter en amont l'immigration irrégulière au sein de l'espace Schengen (**proposition n° 9**)

- ✓ dissocier l'orientation des demandeurs d'asile au sein des *hotspots* externalisés, du traitement des demandes d'asile sur le territoire de l'espace Schengen (**proposition n° 10**)

- ✓ **Proposition n° 11** : développer au niveau européen un dispositif de visas pour l'asile

- ▶ Propositions relatives au dispositif PARAFE :
 - ✓ mettre rapidement en service les sas PARAFE de seconde génération, à biométrie de reconnaissance faciale (**proposition n° 12**)
 - ✓ envisager à moyen terme l'ouverture du dispositif PARAFE aux ressortissants de pays tiers (**proposition n° 13**)
 - ✓ anticiper la mise en place du système d'entrée / sortie (EES) en prévoyant l'interfaçage des sas PARAFE avec ce nouveau système (**proposition n° 14**)

- ✓ **Proposition n° 15** : développer le « pré-check » permettant d'accélérer le passage de la frontière en procédant en amont au scan des documents de voyage et à la consultation des bases de données pertinentes

- ✓ **Proposition n° 16** : adapter les moyens humains et financiers dévolus au contrôle et à la surveillance des frontières à l'évolution du trafic des passagers et aux nouvelles mesures de renforcement des contrôles aux frontières extérieures

- ✓ **Proposition n° 17** : procéder à une révision du code frontières Schengen afin d'autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une durée maximale supérieure à six mois et limitée à deux ans en cas de persistance d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Au-delà de deux ans, la prolongation serait soumise à une clause de réexamen

- ✓ **Proposition n° 18** : développer les moyens de contrôle en mobilité, à l'aide d'outils connectés aux systèmes d'information européens (SIS, VIS, Eurodac)

- ✓ **Proposition n° 19** : en contrepartie de la facilitation du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, développer les accords de petit trafic frontalier facilitant la circulation des travailleurs frontaliers

-
- ✓ **Proposition n° 20** : clarifier les conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des vérifications dans leur zone frontalière en dehors des périodes de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures
 - ✓ **Proposition n° 21** : à des fins d'interopérabilité, créer une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information européens et des bases de données nationales pertinentes
 - ✓ **Proposition n° 22** : améliorer la qualité et la fiabilité des informations renseignées dans les bases de données européennes et nationales et exploiter pleinement les fonctionnalités du SIS II
 - ✓ **Proposition n° 23** : dans le cadre du projet de refonte de la partie nationale du SIS II, simplifier l'architecture du système d'information national en établissant le N-SIS II comme fondement de son organisation
 - ✓ **Proposition n° 24** : mettre à niveau les infrastructures de réseau informatique nationales en vue de fiabiliser l'utilisation intensive des systèmes d'information, en particulier le N-SIS II, par les autorités françaises
 - ✓ **Proposition n° 25** : renforcer la formation initiale et continue aux systèmes d'information Schengen dans les écoles de police, de gendarmerie, d'agents des douanes et de magistrats
 - ▶ Propositions relatives aux données des dossiers passagers (PNR) :
 - ✓ mettre en place, au niveau de la Commission européenne, un dispositif de suivi de la transposition de la directive PNR et d'assistance à sa mise en œuvre opérationnelle (**proposition n° 26**)
 - ✓ rendre obligatoire l'extension du PNR aux vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne (**proposition n° 27**)
 - ✓ étendre la collecte et le traitement des données PNR à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs (maritimes, ferroviaires et par autocar) (**proposition n° 28**)

- ✓ **Proposition n° 29** : renforcer le contrôle des marchandises acheminées par fret postal grâce au développement des outils d'analyse de risque et de ciblage

- ✓ **Proposition n° 30** : soumettre les bénéficiaires de la libre circulation, y compris les ressortissants de l'Union européenne, au système entrée / sortie (EES) et faciliter l'accès aux données aux services répressifs des États membres et à Europol

- ✓ **Proposition n° 31** : moderniser et simplifier les instruments de coopération policière transfrontalière au sein de l'espace Schengen (observation transfrontalière, droit de poursuite, patrouilles mixtes)

- ✓ **Proposition n° 32** : assurer une plus grande transparence des évaluations Schengen, en garantissant l'information effective par la Commission des parlements nationaux, conformément au règlement relatif au mécanisme d'évaluation Schengen

LEXIQUE DES SIGLES

ADEP	<i>Automated Data Exchange Process</i> (Consultation automatisée des fichiers d'antécédents de police européens)
AFIC	<i>Africa-Frontex Intelligence Community</i>
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
API	<i>Advanced Passengers Information</i> (données d'enregistrement et d'embarquement des passagers aériens)
BAC	<i>Basic access control</i>
BCN	Bureau central national
BCNJ	Bureaux à contrôles nationaux juxtaposés
BEPI	Bureau d'entraide pénale internationale
CCPD	Centre de coopération policière et douanière
CFS	Code frontières Schengen
CHEOPS	Interface d'accès aux informations contenues dans VIS ou VISABIO
COFGC	Centre opérationnel de la fonction garde-côtes
Commission TRAN	Commission des transports et du tourisme du Parlement européen
Conseil JAI	Conseil justice et affaires intérieures
Coreper	Comité des représentants permanents
COVADIS	Contrôle et vérification automatique des documents d'identité sécurisés
CS.SIS	Système central du système d'information Schengen
DCCRS	Direction centrale des compagnies républicaines de sécurité
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières

DCPJ	Direction centrale de la police judiciaire
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DDPAF	Direction départementale de la police aux frontières
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGEF	Direction générale des étrangers en France
DOCVERIF	Fichier de contrôle de la validité des cartes d'identité et des passeports
DZPAF	Direction zonale de la police aux frontières
EAC	<i>Extended access control</i>
EAS	Système d'analyse criminelle
EASO	<i>European Asylum Support Office</i> (Bureau européen d'appui en matière d'asile)
ECRIS	<i>European Criminal Records Information System</i> (Système d'échange des casiers judiciaires européens)
EPRIS	Système d'index européen des registres de police
EEE	Espace économique européen
EES	Système d'entrée/sortie
ETIAS	<i>European Travel Information and Authorisation System</i> (Système européen d'information et d'autorisation de voyage)
EU-LISA	Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice
Eurodac	Base de données européenne des demandeurs d'asiles et migrants en situation irrégulière
Eurojust	Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne
Europol	Office européen de police
FADO	Base de données de faux documents et documents authentiques en ligne

FAMI	Fonds « asile, migration et intégration »
FOVES	Fichier des objets et des véhicules signalés
FPR	Fichier des personnes recherchées
FSI	Fonds européen de sécurité intérieure
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ICS	<i>Import control system</i> (Système d'analyse de risque européen des marchandises importées)
LIBE	Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen
MCV	Mécanisme de coopération et de vérification
N.SIS	Partie nationale du système d'information Schengen
NVIS	<i>National visa information system</i> (Système national d'information sur les visas)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OPJ	Officier de police judiciaire
PAF	Police aux frontières
PARAFE	Passage automatisé rapide aux frontières extérieures
PPA	Points de passage autorisés
PPF	Points de passage frontaliers
PNR	<i>Passenger Name Record</i> (Données de réservation des passagers aériens)
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
RABIT	Force de réaction rapide de Frontex
RTP	<i>Registered Traveller Programme</i> (Programme d'enregistrement des voyageurs)

SCCOPOL	Section centrale de coopération opérationnelle de police
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SIE	Système d'information Europol
SIENA	Système de messagerie opérationnelle sécurisé
SILCF	Système informatisé concourant au dispositif de lutte contre les fraudes
SIRENE	<i>Supplementary Information REquest at the National Entries</i> (Supplément d'Information Requis pour l'Entrée Nationale)
SIS/SIS II	Système d'information Schengen
SLTD	<i>Stolen or Lost Travel Documents</i> (Base de données sur les documents volés, détournés, égarés et invalidés)
SPOC	<i>single point of contact</i> (Programme d'échange point de contact unique)
UIP	Unité Information Passagers
TES	Titres électroniques sécurisés
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UNE	Unité nationale Europol
VIS	<i>Visa information system</i> (Système d'information sur les visas)
VISABIO	Base de données pour les visas français hors Schengen

PREMIÈRE PARTIE - SCHENGEN : UN PROJET EUROPÉEN À LA FOIS AMBITIEUX ET PRAGMATIQUE, RÉCEMMENT CONFRONTÉ À DES DÉFIS MAJEURS QUI ONT RÉVÉLÉ SES FAILLES

L'espace Schengen poursuit un **objectif ambitieux** : réaliser la **libre circulation des personnes et, aussi, des marchandises en Europe**, même si l'Europe des marchandises est plus ancienne que celle des personnes – la coopération douanière date de 1967, un an avant le tarif extérieur commun.

Pour autant, la **libre circulation** ne se réduit pas à l'espace Schengen. En effet, elle **figure parmi les objectifs de l'Union européenne¹ et constitue l'une des quatre libertés qui fondent le marché intérieur²**. Dès lors, la libre circulation s'applique au-delà de l'espace Schengen à tous les États membres, qu'ils appartiennent, ou non, à l'espace Schengen.

Mais Schengen est aussi une **construction pragmatique** qui s'est progressivement mise en place depuis plus de trente ans, dans un cadre d'abord intergouvernemental, avant de connaître de profondes évolutions, à la fois géographiques et institutionnelles, et qui conserve certains éléments d'asymétrie. Schengen est ainsi l'une des meilleures illustrations, avec l'euro, de **coopération renforcée**. C'est précisément la question de la suppression des contrôles aux frontières qui, devant le refus britannique, **fit entrer la différenciation dans le paysage communautaire**.

Schengen, naturellement, n'a pas fait disparaître les frontières elles-mêmes. Pour autant, la notion de frontière est désormais relativisée au bénéfice de celles d'espace et de territoire commun.

Dans l'espace Schengen, la mise en œuvre de la libre circulation se traduit à la fois par la suppression des contrôles aux frontières intérieures – avec la possibilité de les rétablir dans certains cas prédéfinis – et par des mesures dites « compensatoires » visant précisément à limiter les conséquences de cette suppression.

¹ Article 3, paragraphe 2 du traité sur l'Union européenne : « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène ».

² Article 26, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités ».

Enfin, le bon fonctionnement de l'espace Schengen requiert à la fois **responsabilité et solidarité** : responsabilité de l'État membre qui contrôle le segment des frontières extérieures au bénéfice de l'ensemble des États membres, et solidarité de ces derniers lorsque le premier est confronté à des difficultés¹.

Néanmoins, **le dispositif conçu présentait des failles** – il comporte « *beaucoup de trous* », selon l'expression imagée qu'a employée M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France, au cours de son audition. Ces failles ont été **brutalement mises en évidence par deux crises majeures**, la crise migratoire et des attaques terroristes meurtrières, qui ont récemment affecté l'Union européenne et nombre de ses États membres. À tel point que l'espace Schengen, extrêmement fragilisé, a été contesté et que sa disparition a même, un temps, été annoncée.

I. LA CONSTRUCTION PROGRESSIVE D'UN ESPACE DE LIBRE CIRCULATION

La construction de l'espace Schengen a été **progressive**. Engagée en 1985, elle n'a connu sa première véritable mise en œuvre, et réalisé son projet central, la suppression des contrôles aux frontières intérieures, que dix ans plus tard.

Il existait certes des expériences passées positives, mais sur des champs géographiques plus restreints, par exemple la zone commune de voyage instituée entre le Royaume-Uni et l'Irlande en 1923, le Benelux ou encore l'Union nordique des passeports en 1958.

A. L'ACCORD DE SCHENGEN DE 1985

L'accord de Schengen relatif à la **suppression graduelle des contrôles aux frontières communes** a été signé, **dans un cadre intergouvernemental**, le 14 juin 1985, par **cinq États membres** : la France, l'Allemagne et les trois pays du Benelux, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg.

Le contexte de l'époque était marqué par une succession de grèves du zèle de douaniers, d'abord italiens puis français, en janvier 1984, confrontés à l'intensification de leurs conditions de travail consécutive à l'augmentation des passages de frontières. Peu après, au printemps suivant, des transporteurs routiers mécontents de la mise en œuvre du principe de

¹ Il convient de rappeler que l'article 80 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « les politiques de l'Union visées au présent chapitre [frontières, asile et immigration] et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier ».

libre circulation des personnes ont assez longuement bloqué plusieurs postes-frontières franco-allemands.

Signé le 13 juillet 1984, l'accord de Sarrebruck, un accord bilatéral entre la France et l'Allemagne, prévoyait le remplacement des contrôles à la frontière franco-allemande par des contrôles visuels, combinés avec le renforcement des contrôles aux frontières extérieures des deux pays, une harmonisation des règles dans le domaine des visas et un renforcement de la coopération douanière et policière pour lutter contre les entrées irrégulières.

Peu après, les pays du Benelux, dont le territoire est contigu et qui disposaient déjà d'une union des passeports, ont rejoint l'accord, qui est ainsi devenu **l'accord de Schengen, du nom de la commune luxembourgeoise proche du point où les frontières allemande, française et luxembourgeoise se rejoignent**, et où l'accord a été signé¹.

L'accord de Schengen comprend 33 articles répartis en mesures applicables à court terme (titre I) et en mesures applicables à long terme (titre II).

Son préambule, en particulier :

- évoque l'objectif d'un « libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des États membres » et d'une « libre circulation des marchandises et des services » ;

- se réfère aux « progrès déjà réalisés au sein des Communautés européennes en vue d'assurer la libre circulation des personnes, des marchandises et des services » ;

- affiche « la volonté de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des ressortissants des États membres des Communautés européennes et d'y faciliter la circulation des marchandises et des services ».

À l'origine toutefois, cette libre circulation était **seulement de droit**.

B. LA CONVENTION D'APPLICATION DE L'ACCORD DE SCHENGEN DE 1990

Ce n'est que cinq ans plus tard, le 19 juin 1990, que les mêmes États signent la convention d'application de l'accord de Schengen qui a **transformé la libre circulation de droit proclamée à Schengen en libre circulation de fait**.

¹ À l'origine, Schengen est un hameau du village luxembourgeois de Remerschen - où se trouve un château dans lequel Victor Hugo aurait résidé un temps - qui a changé de nom en 2006 pour adopter celui de son célèbre hameau.

Cette convention de 142 articles est particulièrement importante car elle comporte des dispositions mettant concrètement en œuvre l'accord de Schengen de 1985, relatives à :

- la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la circulation des personnes (franchissement des frontières intérieures, franchissement des frontières extérieures, visas de courte durée et de longue durée, conditions de circulation des étrangers, titres de séjour et signalement aux fins de non-admission, mesures d'accompagnement, responsabilité pour le traitement des demandes d'asile) ;

- la police et la sécurité (coopération policière, entraide judiciaire en matière pénale, extradition, armes à feu et munitions) ;

- l'institution, l'exploitation et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS), ainsi que la protection des données à caractère personnel ;

- au transport et à la circulation des marchandises.

Les apports de cette convention sont nombreux. Ce texte a défini de manière précise les modalités de la levée des contrôles aux frontières intérieures, avec des contreparties appelées « **mesures compensatoires** ». Parmi ces dernières, figurent les procédures régissant la délivrance de visas uniformes, la lutte contre le trafic de drogues et la mise en place d'un système commun de partage de l'information : le système d'information Schengen, ou SIS, informatisé, qui a permis la mutualisation des informations relatives aux personnes et aux objets recherchés et devant donc faire l'objet d'un contrôle. La convention soulignait la nécessité de mettre en place un contrôle efficace aux frontières extérieures. Elle a également promu l'application de sanctions contre les transporteurs et les personnes ayant soutenu l'immigration irrégulière. Elle a renforcé la coopération policière et douanière.

Un comité exécutif statuant à l'unanimité était chargé de veiller à l'application de la convention.

La convention d'application de l'accord de Schengen est **entrée en vigueur** près de cinq ans après sa signature, soit **le 26 mars 1995, date de la levée effective des contrôles aux frontières intérieures**. Il aura donc fallu près de dix ans entre la signature de l'accord de Schengen et l'entrée en vigueur de sa convention d'application pour aboutir.

C. LE CODE FRONTIÈRES SCHENGEN

Le code frontières Schengen a été institué par un règlement du 15 mars 2006¹.

Depuis lors, il a été modifié à plusieurs reprises – le texte est aujourd’hui codifié par un **règlement du 9 mars 2016**² –, en particulier :

- en 2013, afin d’établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles et tirer les conséquences de la réforme du mécanisme d’évaluation Schengen ;

- en 2016, pour modifier l’article 29 du code de manière à établir une procédure spécifique de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures « *dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l’espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures* ». En outre, la modification de l’article 8-2 du code frontières Schengen visant à mettre en place des contrôles systématiques aux frontières extérieures de tous les voyageurs, aussi bien en entrée que – désormais – en sortie de l’espace Schengen, tant au regard des bases de documents volés ou perdus qu’au regard des bases de personnes recherchées, notamment la consultation du SIS, est encore en cours d’adoption.

Ce code, dès son article 1^{er}, **affirme la libre circulation comme un principe** : « *Le présent règlement prévoit l’absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l’Union européenne* ». Par ailleurs, l’article 1^{er} prévoit également que le code « *établit les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l’Union européenne* ».

QU’EST-CE QU’UNE FRONTIÈRE ?

L’article 2 du code frontières Schengen définit ce que sont les « frontières » :

- les frontières intérieures : les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres ; les aéroports des États membres pour les vols intérieurs ; les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières intérieures par transbordeur ;

¹ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

² Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l’Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

- les frontières extérieures : les frontières terrestres des États membres, y compris les frontières fluviales et lacustres, les frontières maritimes, ainsi que leurs aéroports, ports fluviaux, ports maritimes et ports lacustres, pour autant qu'ils ne soient pas des frontières intérieures.

Par ailleurs, par « contrôle aux frontières », il convient d'entendre les activités effectuées aux frontières, conformément au présent règlement et aux fins de celui-ci, en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières.

Le contrôle aux frontières se distingue en effet des « vérifications aux frontières », définies comme les vérifications effectuées aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les personnes, y compris leurs moyens de transport et les objets en leur possession, peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres ou à le quitter, et de la « surveillance des frontières », définie comme la surveillance des frontières entre les points de passage frontaliers et la surveillance des points de passage frontaliers en dehors des heures d'ouverture fixées, en vue d'empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières.

Les règles de fonctionnement de l'espace Schengen déterminées par le code frontières sont les suivantes :

- **aux frontières extérieures de l'espace Schengen**, les contrôles sont régis par l'article 8 du code :

- pour les personnes jouissant du droit communautaire à la libre circulation, la vérification minimale constitue la règle : elle consiste en un examen simple et rapide de la validité du document de voyage, le passeport dans la plupart des cas. En cas de doute sur un document produit, la base de données sur les documents volés, détournés, égarés et invalidés (SLTD d'Interpol) peut être consultée ;

- pour les ressortissants de pays tiers, au contraire, la règle est celle d'une vérification approfondie, à l'entrée comme à la sortie. Celle-ci porte sur les conditions d'entrée (passeport, visa, moyens de subsistance, non inscription dans le SIS, absence de menace à l'ordre public), ainsi que les documents autorisant le séjour et l'exercice d'une activité professionnelle. Ce contrôle est opéré lors du passage à l'aubette par la consultation de différentes bases de données. En cas de doute sur un document, le voyageur peut se voir retenu le temps d'un contrôle dit « de seconde ligne », plus approfondi (cf. schéma ci-dessous).

- **aux frontières intérieures de l'espace Schengen**, en principe, toute personne, quelle que soit sa nationalité, ressortissant européen ou ressortissant de pays tiers, peut franchir les frontières intérieures en tout point sans avoir à subir de vérifications, en application de l'article 22. La police peut exercer des contrôles dans la zone frontalière, notamment pour

lutter contre la criminalité transfrontalière, à condition que de tels contrôles n'aient pas un effet équivalent à celui des vérifications frontalières, conformément à l'article 23.

EN PREMIÈRE LIGNE

(en italique, les développements à venir)

Passage par l'aubette
(application COVADIS)



lit le document de voyage (bande MRZ) :

- informations voyageur
(nom, prénom, date de naissance)
- informations document
(pays émetteur, numéro de série)

lit le document de séjour
(visa, titre de séjour)

procède à l'authentification biométrique du voyageur
(*empreinte digitale et photographie via lecture de la puce*)



consulte :

Fichier national des personnes recherchées (FPR)

SIS II

VIS / VISABIO

INTERPOL SLTD

Foves + Docverif
(*bases de faux documents*)

Passage automatisé
(sas PARAFE)*



lit le document de voyage (bande MRZ) :

- informations voyageur
(nom, prénom, date de naissance)
- informations document
(pays émetteur, numéro de série)

procède à l'authentification biométrique du voyageur :
(*empreinte digitale + photographie*)



consulte :

Fichier national des personnes recherchées (FPR)

SIS II

INTERPOL SLTD

Foves + Docverif
(*bases de faux documents*)

*Ne peut être utilisé que par les bénéficiaires de la libre circulation détenteurs de passeports biométriques français ou enregistrés

EN SECONDE LIGNE

Garde-frontières



vérifie les documents



consulte :

Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Étrangers en FRANCE (AGDREF) (Fichier National des Étrangers - FNE)

Système Européen de Traitement des Données d'Enregistrement et de Réservation (SETRADER)

Passenger Name Record (PNR)

FADO (faux documents)

La réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures est cependant possible dans certains cas - en dépit des tentatives de la Commission européenne, à l'époque, d'obtenir la suppression totale de ces contrôles :

- **en cas de menace grave pour l'ordre public ou pour la sécurité intérieure¹ résultant d'un événement prévisible** tel qu'un événement sportif ou politique de grande ampleur, visée à l'article 25, **ou imprévisible** tel qu'un attentat, visée à l'article 28, un État membre peut exceptionnellement réintroduire des contrôles proportionnés à ses frontières intérieures². La durée de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures est variable : dans le cas d'une menace prévisible, elle est en principe limitée à 30 jours et ne peut excéder 6 mois ; en cas de menace imprévisible, la durée peut être de 10 jours et ne doit pas dépasser 2 mois ;

- la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures est aussi possible **dans le cas de « circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves et persistants liés au contrôle aux frontières extérieures »**, visées à l'article 29. Dans ce cas, en principe, la durée de ces contrôles ne doit pas excéder 6 mois, mais elle peut être prolongée jusqu'à deux ans.

Les autres États membres et la Commission doivent être avisés du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures.

Il convient de noter que la mise en œuvre du code frontières Schengen a conduit la France à modifier sa pratique de certains contrôles frontaliers. En effet, avec son arrêt Melki du 22 juin 2010, la Cour de justice de l'Union européenne, sur renvoi préjudiciel de la Cour de cassation française, a tranché une question relative à la compatibilité des contrôles de police français avec le principe de suppression de contrôle aux frontières intérieures. Cet arrêt a constaté l'incompatibilité du dispositif français de contrôles dans la zone frontalière des 20 kilomètres avec ce principe et donc avec le droit de l'Union européenne : la Cour a jugé que la systématité de contrôles opérés indépendamment du comportement des personnes contrôlées dans une zone frontalière s'analysait comme impliquant des contrôles à effet équivalent à ceux qu'engendrait le franchissement de la

¹ Conformément à l'article 72 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Le présent titre 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 ».

² Concrètement, la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures était motivée traditionnellement par la sécurité de réunions de chefs d'État et de gouvernement, l'organisation d'une compétition sportive ou des tensions à la frontière franco-espagnole liées à la situation au Pays basque.

frontière¹. Il a conduit à modifier l'article 78-2 du code de procédure pénale français afin de préciser que les contrôles dans la bande des 20 kilomètres ne doivent pas excéder une durée de six heures consécutives dans un même lieu.

¹ Deux ressortissants algériens démunis de titres de séjour réguliers, MM. Melki et Abdeli, avaient été contrôlés par la police française dans la bande de 20 kilomètres au-delà de la frontière avec la Belgique sur le fondement de l'article 78-2, alinéa 4 du code de procédure pénale. Chacun d'entre eux a fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et d'une décision de maintien en rétention administrative. Ils ont contesté la régularité de leur interpellation et soulevé l'inconstitutionnalité de l'article 78-2 en ce qu'il portait atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution française, en étant contraire au principe de la libre circulation des personnes.

**CADRE JURIDIQUE DU RÉTABLISSEMENT TEMPORAIRE DU CONTRÔLE
AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES DE L'ESPACE SCHENGEN**

Article du CFS* (ancienne numérotation)	Procédures et types de mesures	Durée de rétablissement des contrôles
Article 25 (ex-article 23)	Cadre général de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure	Période de 30 jours renouvelable ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à 30 jours, dans la limite d'une durée maximale de six mois consécutifs.
Article 26 (ex-article 23a)	Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (évaluation de la proportionnalité de la mesure tenant compte de son incidence sur la libre circulation des personnes)	
Article 27 (ex-article 24)	Procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 (notification des États membres et de la Commission au plus tard 4 semaines avant, information quant au motif, à la portée, la date et la durée de la réintroduction prévue et nom des PPA**)	Période de 30 jours renouvelable ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à 30 jours, dans la limite d'une durée maximale de six mois consécutifs.
Article 28 (ex-article 25)	Procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate	Période n'excédant pas 10 jours , renouvelable pour des périodes n'excédant pas 20 jours , dans la limite maximale de 2 mois .
Article 29 (ex-article 26)	Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures	Période n'excédant pas 6 mois , renouvelable 3 fois maximum, dans la limite de 2 ans .
Article 30	Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global (évaluation tenant compte de l'incidence sur la libre circulation, de tout manquement lié aux frontières extérieures et de la disponibilité de soutien technique ou financier)	

* CFS : code frontières Schengen.

** PPA : points de passage autorisés.

Source : Commission d'enquête, à partir du code frontières Schengen.

II. UN ESPACE QUI A CONNU DE PROFONDES ÉVOLUTIONS DEPUIS TRENTE ANS

L'espace Schengen a profondément évolué depuis sa création. À cet égard, il illustre la capacité de mutation du projet européen.

En plus de trente ans, il a en effet connu **deux principales évolutions** : d'une part, des adhésions successives de nouveaux membres qui ont étendu son champ d'application territorial, et, d'autre part, une évolution institutionnelle qui a conduit à sa communautarisation et s'est accompagnée d'un élargissement de son contenu.

A. L'ÉLARGISSEMENT GÉOGRAPHIQUE DE L'ESPACE SCHENGEN : DE CINQ À VINGT-SIX MEMBRES

En dépit des nombreux élargissements géographiques qu'a connus l'espace Schengen, un **décalage** subsiste **entre la carte de l'Union européenne et celle de cet espace**. Ce décalage a notamment pour conséquence que les frontières extérieures de l'Union européenne ne sont pas nécessairement celles de l'espace Schengen.

Actuellement, l'espace Schengen comprend **vingt-six États membres**, soit :

1°) vingt-deux États membres de l'Union européenne : les cinq États fondateurs : Allemagne, Belgique, France¹, Luxembourg et Pays-Bas ; Italie ; Espagne et Portugal ; Grèce ; Autriche ; Danemark², Finlande et Suède ; Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque ;

2°) quatre États associés : Islande et Norvège ; Suisse ; Liechtenstein.

L'association de pays hors Union européenne à l'espace Schengen a pour préalable la conclusion d'un accord sur la libre circulation des personnes entre les États et l'Union, plus précisément, un accord sur l'Espace économique européen (EEE) pour l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein et un accord sur la libre circulation des personnes pour la Suisse qui ne fait pas partie de l'EEE. La participation des États associés à l'espace Schengen se

¹ Les départements et collectivités d'outre-mer ne font pas partie de l'espace Schengen. Il en va de même des territoires néerlandais d'outre-mer.

² Bien que signataire de l'accord de Schengen, le Danemark bénéficie d'un statut particulier : réticent à la communautarisation de la politique migratoire, il ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures relevant de ce domaine, en application de l'article 1^{er} du protocole n° 22 annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mais prend part aux décisions du Conseil en matière de visa, en application de l'article 6 du même protocole, et peut décider de transposer une mesure arrêtée par le Conseil visant à développer l'acquis de Schengen, cette transposition créant cependant pour lui une obligation de droit international et non de droit communautaire vis-à-vis des autres États membres, en application de l'article 4 du même protocole.

traduit pour eux par l'application de l'acquis de Schengen et l'association à la prise de décisions. Celle-ci a lieu au sein de comités mixtes qui se réunissent en marge des groupes de travail du Conseil et rassemblent des représentants des gouvernements des États membres de l'Union européenne, de la Commission et des gouvernements des États associés. Ceux-ci participent aux discussions sur le développement de l'acquis de Schengen, mais n'ont pas le droit de vote au sein du Conseil Justice et affaires intérieures (JAI). Ils choisissent les mesures qu'ils souhaitent reprendre. Ces quatre États sont connectés au SIS.

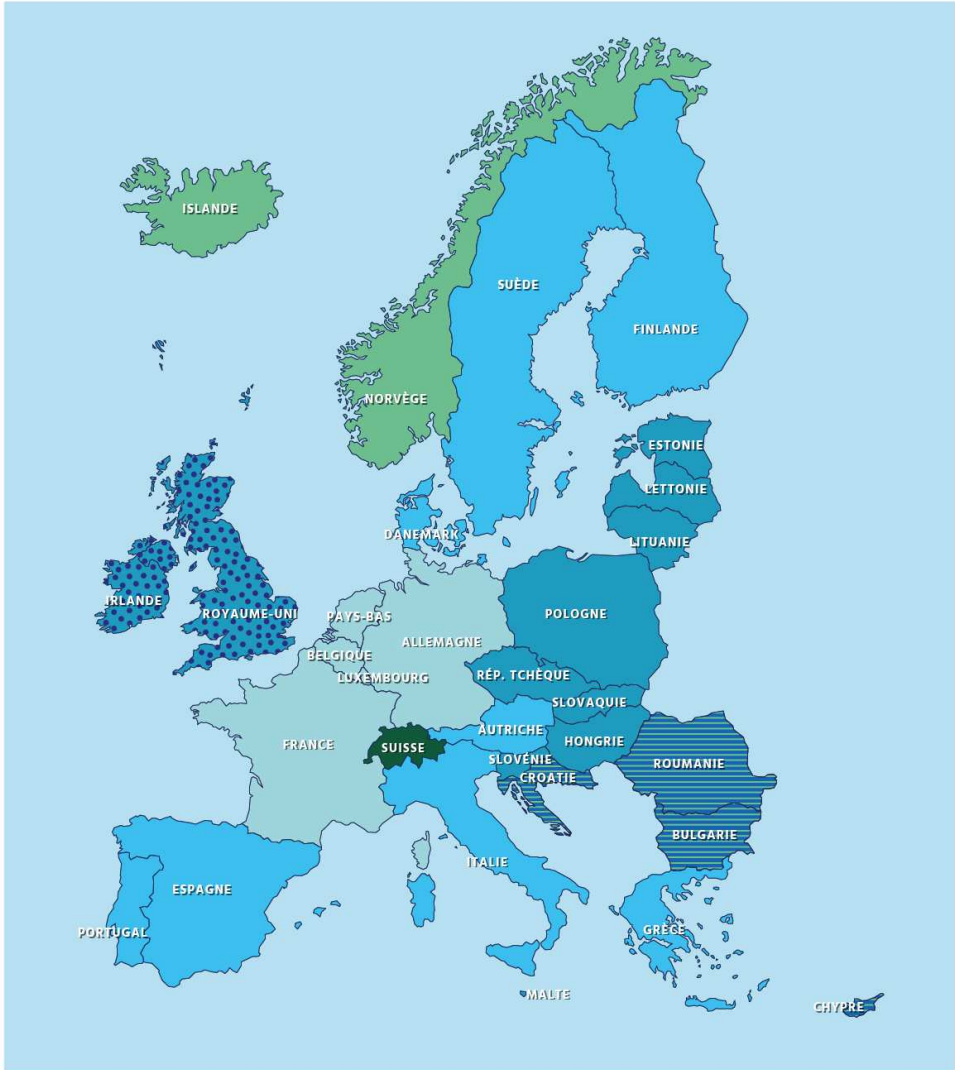
Ainsi l'application de l'acquis de Schengen et les règles de vote au Conseil répondent-elles aujourd'hui à des logiques différentes selon les États.

Le tableau ci-après présente, pour les États membres d'abord, pour les États associés ensuite, les dates de signature de l'accord de Schengen ou de sa convention d'application et d'adhésion à l'espace Schengen :

État membre (et État associé)	Date de signature de l'accord ou de la convention d'application de l'accord	Date d'adhésion à l'espace Schengen
Allemagne	14 juin 1985	26 mars 1995
Belgique	14 juin 1985	26 mars 1995
France	14 juin 1985	26 mars 1995
Luxembourg	14 juin 1985	26 mars 1995
Pays-Bas	14 juin 1985	26 mars 1995
Italie	27 novembre 1990	26 octobre 1997
Espagne	25 juin 1992	26 mars 1995
Portugal	25 juin 1992	26 mars 1995
Grèce	6 novembre 1992	26 mars 2000
Autriche	28 avril 1995	1 ^{er} décembre 1997
Danemark	19 décembre 1996	25 mars 2001
Finlande	19 décembre 1996	25 mars 2001
Suède	19 décembre 1996	25 mars 2001
Estonie	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007
Hongrie	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007
Lettonie	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007
Lituanie	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007

État membre (et État associé)	Date de signature de l'accord ou de la convention d'application de l'accord	Date d'adhésion à l'espace Schengen
Malte	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007
Pologne	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007
Slovaquie	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007
Slovénie	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007
République tchèque	1 ^{er} mai 2004	21 décembre 2007
Islande	19 décembre 1996	25 mars 2001
Norvège	19 décembre 1996	25 mars 2001
Suisse	26 octobre 2004	12 décembre 2008
Liechtenstein	28 février 2008	19 décembre 2011

La carte ci-après présente les étapes de l'extension géographique de l'espace Schengen :



États membres de l'Union européenne et de l'espace Schengen :

- **Entrés en 1985 :**
 Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas
- **Entrés entre 1990 et 1996 :**
 Italie, Espagne, Portugal, Grèce, Autriche, Danemark, Finlande, Suède
- **Entrés en 2004 :**
 Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie,
 Slovénie, République tchèque

États hors Union européenne associés à l'espace Schengen :

- **Entrés en 1996 :**
 Islande, Norvège
- **Entrés en 2004 et 2008 :**
 Suisse, Liechtenstein

États membres de l'Union européenne candidats à l'espace Schengen :

- Bulgarie, Roumanie, Chypre, Croatie

États membres de l'Union européenne hors Schengen :

- Royaume-Uni et Irlande

Ces vingt-six pays appliquent la totalité de l'acquis de Schengen.

En principe, tous les États membres de l'Union européenne ont vocation à intégrer l'espace Schengen. Six d'entre eux n'en font toutefois pas partie, pour des raisons différentes :

1°) le Royaume-Uni – jusqu'à son retrait de l'Union européenne – et l'Irlande disposent d'un statut particulier. De manière générale, ces deux pays bénéficient d'une clause d'*opting out* en matière d'espace de liberté, de sécurité et de justice¹. Cependant, en application de clauses d'*opting in*, ils peuvent prendre part à l'adoption et à l'application de mesures relevant de la politique migratoire². Ils peuvent aussi demander à tout moment de participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen³. Ainsi, le Royaume-Uni participe notamment à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à la lutte contre les stupéfiants et au SIS, alors que l'Irlande participe essentiellement au SIS. Ces deux pays, néanmoins, ne sont **pas candidats à l'adhésion** ;

2°) la Bulgarie et la Roumanie sont candidates à l'adhésion à l'espace Schengen, mais n'en font pas encore partie. Néanmoins, elles appliquent partiellement l'acquis de Schengen et sont soumises aux évaluations Schengen. Dès lors, les contrôles frontaliers entre ces deux pays et les autres États membres de l'espace Schengen sont allégés.

LA SITUATION DE LA ROUMANIE ET DE LA BULGARIE DANS L'ESPACE SCHENGEN

La Roumanie et la Bulgarie sont candidates à l'entrée dans l'espace Schengen après leur adhésion à l'Union européenne en janvier 2007. Selon les conclusions du Conseil du 9 juin 2011, établies sur la base d'un rapport d'évaluation de la Commission, elles ont atteint un niveau suffisant de préparation technique. Elles sont notamment connectées au SIS depuis le 6 décembre 2010⁴. Toutefois, depuis lors, l'inscription à l'ordre du jour des réunions des Conseils JAI d'une décision de suppression des contrôles aux frontières intérieures avec ces deux pays a été régulièrement différée en raison de la sensibilité particulière des frontières avec la Turquie, la Moldavie et l'Ukraine en termes de migration illégale et de criminalité organisée.

À l'époque, la France et l'Allemagne avaient proposé une approche en deux phases, reprise par les conclusions du Conseil JAI de décembre 2013, à savoir une approche graduelle de levée des contrôles aux frontières en commençant par les frontières aériennes et finissant par les frontières terrestres – le sort réservé aux

¹ En application des articles 1^{er} et 2 du protocole n° 21.

² En application des articles 3 et 4 du protocole n° 21.

³ En application de l'article 4 du protocole n° 19.

⁴ Le nombre de recherches effectuées sur le SIS par des utilisateurs bulgares est passé de 44,7 millions en 2012 à 96,3 millions en 2016.

frontières maritimes n'était pas tranché. Toutefois, depuis cette date, il n'y a pas eu d'unanimité au Conseil. La France, l'Allemagne et les Pays-Bas, plus particulièrement, mais aussi la Finlande, ont souligné les difficultés que pourrait poser une adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. En revanche, l'Italie, l'Espagne et les pays d'Europe centrale ont soutenu l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen. De même, le Parlement européen a toujours soutenu l'entrée immédiate et complète de ces deux pays, la Commission estimant que la question relevait avant tout de la responsabilité des États membres.

Or, de nouveaux développements ont compliqué l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen, dans un contexte déjà difficile en raison de la crise migratoire et du risque terroriste.

Le 27 janvier 2016, la Commission a publié les rapports de progrès réalisés par la Roumanie et la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV) auquel ces deux pays sont soumis depuis leur adhésion et qui fixe des « objectifs de référence » en matière de réformes du système judiciaire, de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, etc. Ces rapports font état d'évolutions divergentes selon les deux pays :

- pour la Roumanie, qui n'est concernée que par les deux premiers éléments (réformes du système judiciaire et lutte contre la corruption), le rapport MCV confirme la consolidation des progrès engagés depuis 2014 en matière d'intégrité, de lutte contre la corruption à haut niveau et les améliorations du fonctionnement du système judiciaire. Toutefois, des progrès sont encore attendus pour l'indépendance du système judiciaire, le respect des décisions de justice, la remise en cause de la réforme des codes pénaux par le Parlement ou la lutte contre la corruption généralisée, notamment en raison d'un manque de soutien politique ;
- en revanche, pour la Bulgarie, le rapport MCV relève la lenteur et la faiblesse des progrès réalisés et l'absence de mise en œuvre des recommandations sur la criminalité organisée, la lutte contre la corruption à haut niveau et la gouvernance judiciaire en dépit de l'assistance apportée par l'Union européenne à travers les fonds structurels.

Le Conseil, dans ses conclusions du 15 mars 2016, a d'ailleurs relevé une véritable différence entre les réels progrès réalisés par la Roumanie et le peu d'avancées constatées en Bulgarie.

Il n'existe certes aucun lien, sur le plan juridique, entre le MCV et le processus d'adhésion à Schengen, mais les constats établis au titre du MCV ont, de fait, nécessairement influencé le contexte dans lequel est appréciée la question de l'élargissement de l'espace Schengen à la Roumanie et à la Bulgarie. Ces constats expliquent en partie le report de la décision d'adhésion par le Conseil. Cette question est aujourd'hui gelée.

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international et SGAE.

Il convient de noter qu'au cours du déplacement en Bulgarie d'une délégation de votre commission d'enquête, les autorités bulgares ont insisté sur leurs efforts pour mettre en œuvre l'acquis de Schengen et pour sécuriser leur frontière avec la Turquie, présentée comme la plus sensible dans le contexte actuel, et où beaucoup de tentatives de passages irréguliers avaient été observées. Cette frontière, longue de 271 kilomètres, est protégée, depuis 2014, par une clôture de 230 kilomètres à laquelle les autorités bulgares allouent d'importants moyens (policiers aux frontières, caméras, capteurs sismiques, hélicoptères, etc.). Par ailleurs, la Bulgarie coopère étroitement avec Frontex. Enfin, depuis novembre 2016, elle accueille sur son territoire, au poste frontière de Kapitan Andreevo, un centre de coopération policière et douanière tripartite Bulgarie/Grèce/Turquie. La Bulgarie, qui reçoit des fonds européens aussi pour protéger ses frontières, attend indéniablement son adhésion à l'espace Schengen avec impatience ;

3 °) Chypre ;

LA SITUATION DE CHYPRE DANS L'ESPACE SCHENGEN

Le contexte politique particulier de Chypre, dont la frontière n'est pas stabilisée avec la partie nord de l'île à la suite de son invasion par la Turquie en 1974, ne permet pas, à ce stade, d'envisager son entrée dans l'espace Schengen¹. Toutefois, si Chypre ne délivre pas encore de visas Schengen uniformes, le pays est autorisé, à l'instar de la Bulgarie et de la Roumanie, à établir un régime simplifié de contrôle à ses frontières extérieures pour les personnes détentrices d'un visa Schengen uniforme délivré par un État membre appliquant la totalité de l'acquis de Schengen².

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international et SGAE.

¹ Sur ce point, on pourra se reporter utilement au rapport d'information (n° 663 ; 2015-2016) de M. Didier Marie, intitulé L'Union européenne et les négociations interchypriotes, fait au nom de la commission des affaires européennes.

² En application de la décision 565/2014/UE du 15 mai 2014.

4°) la Croatie.

LA SITUATION DE LA CROATIE DANS L'ESPACE SCHENGEN

La Croatie, malgré son adhésion à l'Union européenne, le 1^{er} juillet 2013, n'applique pas la totalité de l'acquis de Schengen. En effet, son acte d'adhésion prévoit que l'acquis de Schengen, bien que contraignant pour la Croatie, ne s'appliquera au pays que sur le fondement d'une décision du Conseil attestant que les conditions nécessaires à l'application de toutes les parties de l'acquis sont remplies. La Croatie ne bénéficie notamment pas de la levée du contrôle aux frontières, d'un accès total aux bases de données VIS et SIS et du régime uniforme des visas. Toutefois, comme la Roumanie, la Bulgarie et Chypre, elle applique le régime simplifié de contrôle à ses frontières extérieures.

L'entrée de la Croatie dans l'espace Schengen comporte des enjeux particulièrement importants : elle aura pour conséquence de confier à cet État membre la responsabilité de la surveillance des frontières extérieures de l'espace de libre circulation, dans une zone particulièrement sensible en termes de migration illégale et de criminalité organisée. En rejoignant l'espace Schengen, la Croatie disposerait alors des plus longues frontières extérieures de l'Union européenne.

Selon le 8^e rapport semestriel de la Commission relatif au fonctionnement de l'espace Schengen, qui couvre la période allant du 1^{er} mai au 30 décembre 2015, malgré une pression migratoire sans précédent aux frontières extérieures et 1,3 million de demandes d'asile dans l'Union européenne en 2015, la Croatie apparaissait assez épargnée. En effet, selon Eurostat, au premier trimestre 2016, la Croatie avait enregistré 160 demandes d'asile de primo-demandeurs, contre 140 en 2015 et en 2014. Le ratio en Croatie est de 38 primo-demandeurs par million d'habitants, pour une moyenne européenne de 565 primo-demandeurs. Les principaux demandeurs d'asile sont Irakiens, Afghans et Syriens. Dès lors, le fait qu'elle ait érigé, à titre préventif, une clôture mobile sur le pont de Batina enjambant le Danube et faisant frontière avec son voisin serbe a été jugé par la Commission comme étant en contradiction avec son objectif d'adhésion à l'espace Schengen.

La candidature de la Croatie est désormais entrée dans sa phase d'examen opérationnel. Le pays avait remis en mars 2015 sa déclaration d'aptitude à démarrer le processus d'évaluation Schengen. Mais la crise migratoire et la situation géographique de ce pays, situé sur la « route des Balkans », ont relancé la question de son adhésion. La Commission a ainsi modifié son programme d'évaluation pluriannuel Schengen pour y inclure une évaluation de la Croatie en 2016. L'inspection sur place des conditions nécessaires pour une application de l'acquis de Schengen s'est déroulée en avril 2016. Elle a été complétée par une évaluation du SIS en décembre 2016. L'accès de la Croatie au SIS est prévu pour 2017. On notera que la France aide ce pays à remplir les critères d'adhésion grâce à des conseils, des expertises techniques et des actions de formation.

À l'issue de cette évaluation, la Commission, sur la base de son rapport, devrait confirmer que la Croatie continue de respecter ses engagements, pris lors de son adhésion, relatifs à l'acquis de Schengen. Le Conseil, après consultation du Parlement européen, devrait alors, à l'unanimité, statuer sur une adhésion de la Croatie à l'espace Schengen. Cette décision ne devrait sans doute pas intervenir avant l'été 2017.

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international et SGAE.

B. LA COMMUNAUTARISATION DE L'ACQUIS DE SCHENGEN

Comme il a été dit plus haut, **le dispositif Schengen original était de nature purement intergouvernementale.**

Lors des négociations du traité de Maastricht, l'Allemagne, qui connaissait alors un afflux important de réfugiés en lien avec le conflit des Balkans, soutenue par la Belgique et les Pays-Bas, avait plaidé pour une communautarisation des politiques d'asile et d'immigration. La France et le Royaume-Uni étaient restés un certain temps opposés à cette orientation. Finalement, un compromis a été trouvé par l'instauration d'une compétence communautaire dans le domaine de la politique des visas et par la création d'un pilier intergouvernemental, à côté du pilier communautaire, traitant spécifiquement des questions d'asile et d'immigration. Néanmoins, le bilan de la coopération intergouvernementale sur le fondement du traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, est apparu moins bon que celui obtenu dans le cadre extracommunautaire du système Schengen.

La véritable communautarisation de Schengen a été réalisée par le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Ce traité a marqué la fin de la nature intergouvernementale de Schengen et a intégré son acquis dans l'Union en en communautarisant une partie. Cet acquis comprend :

- les textes de l'accord de Schengen de 1985, de ses protocoles et des traités d'adhésion de ses États membres, ainsi que de sa convention d'application de 1990 ;

- et le droit dérivé afférent tel que défini par une décision du Conseil de 1999¹, en particulier les mesures de mise en œuvre prises en matière d'harmonisation des contrôles aux frontières extérieures et de renforcement de la coopération policière et judiciaire.

¹ *Décision 1999/435/CE du Conseil du 20 mai 1999 relative à la définition de l'acquis de Schengen en vue de déterminer, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis.*

Cet acquis a été intégré dans le droit de l'Union conformément à une autre décision du Conseil du même jour¹, prise en vertu de l'article 2 du protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, annexé au traité. L'article 8 de ce protocole prévoyait que l'acquis devait être intégralement appliqué par tous les États candidats à l'adhésion, indépendamment des domaines restant directement liés à la participation effective à Schengen (contrôles aux frontières extérieures, politique commune en matière de visas et de retour, SIS, protection des données et coopération policière et judiciaire).

Ainsi, le traité d'Amsterdam, qui visait notamment à la réalisation progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, a fait entrer les questions relatives aux visas, à l'asile et à l'immigration dans le premier pilier communautaire, contribuant ainsi à une rationalisation et à une intégration de l'acquis de Schengen dans les traités.

Le rôle du comité exécutif a été transféré au Conseil, mais dans une formation spécifique, dite comité mixte, qui permet d'y faire participer les États associés.

Cette intégration a été confirmée dans le traité de Lisbonne, dont le **titre V de la troisième partie** porte sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice et dont le **protocole n° 19**, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est spécifiquement consacré à l'acquis de Schengen².

Les articles 67 et 77 du traité portent plus spécifiquement, pour le premier, sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice et, pour le second, sur la politique relative aux contrôles aux frontières. L'article 78 est relatif à la politique commune en matière d'asile et l'article 79 concerne la politique commune d'immigration.

**LES ARTICLES 67 ET 77 DU TRAITÉ
SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE**

Article 67

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.

¹ Décision 1999/436/CE du Conseil du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen.

² Le protocole n° 19 est annexé au présent rapport.

2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.
3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.
4. L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile.

Article 77

1. L'Union développe une politique visant :
 - a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures ;
 - b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;
 - c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.
2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur :
 - a) la politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée ;
 - b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;
 - c) les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;
 - d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ;
 - e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.
3. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour faciliter l'exercice du droit, visé à l'article 20, paragraphe 2, point a), et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document

assimilé. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

4. Le présent article n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.

III. LE FONCTIONNEMENT DE L'ESPACE SCHENGEN

Le fonctionnement de l'espace Schengen repose sur deux principes fondamentaux : d'une part, la suppression des contrôles aux frontières intérieures, visant à rendre la libre circulation effective, mais qui n'exclut pas la possibilité de les réintroduire de façon temporaire dans certains cas déterminés, et, d'autre part, l'existence de mesures compensatoires, dont le but est de renforcer la sécurité des frontières extérieures.

Les développements qui suivent seront centrés sur le dispositif français de contrôle des frontières.

A. LA SUPPRESSION DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES, AVEC DES POSSIBILITÉS DE RÉTABLISSEMENT

1. Le cadre général

Conformément au code frontières Schengen, il n'y a pas, en principe, de contrôles aux frontières entre deux États membres de l'espace Schengen.

Toutefois, en application de l'article 23 du code frontières, les forces de sécurité intérieure peuvent exercer des contrôles dans la zone frontalière et sur le territoire, notamment pour lutter contre la criminalité transfrontalière, **à condition que de tels contrôles n'aient pas un effet équivalent à celui des vérifications frontalières.**

Ces contrôles sont encadrés, en France, par l'article 78-2 du code de procédure pénale. **Dans les cas prévus par le code frontières¹, des contrôles peuvent néanmoins être rétablis temporairement aux frontières intérieures.** Ce rétablissement participe donc du fonctionnement de l'espace Schengen et ne signifie pas une quelconque « suspension » de son fonctionnement. Pour autant, l'existence même de cet espace a conduit à réviser la conception et les méthodes des contrôles aux frontières. Comme l'a dit M. Yves Bertoncini, président de l'Institut Jacques Delors, au cours de son

¹ Cf. I, C ci-dessus.

audition : « *Bien sûr qu'il faut des contrôles, mais il ne les faut pas qu'aux frontières* ».

Ces contrôles sont alors **réalisés dans les mêmes conditions que ceux conduits aux frontières extérieures**, en application de l'article 32 du code frontières: les ressortissants de pays tiers même en provenance d'un État appartenant à l'espace Schengen et qui seraient démunis des documents et des justificatifs de séjour exigés sont susceptibles de faire l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire national.

En application de l'article 39 du code frontières, chaque État doit notifier à la Commission la liste de ses services habilités à effectuer les contrôles aux frontières.

2. Le cas de la France

La France opère une distinction entre contrôle et surveillance des frontières :

1°) **le contrôle aux frontières est exercé par deux autorités appartenant à deux ministères distincts** : dans la perspective de la mise en œuvre de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990, une **complémentarité géographique et fonctionnelle** avait en effet été organisée dès 1995 **entre la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) du ministère de l'intérieur et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) du ministère de l'économie et des finances**¹. Cette complémentarité entre les services de police et ceux des douanes pour le contrôle des frontières extérieures est organisée par une **circulaire interministérielle du 6 novembre 1995**², complétée par un protocole d'organisation de la complémentarité du 6 décembre 1999 dont la dernière version date du 9 décembre 2011 et qui rappelle que « *la DCPAF dispose d'une compétence générale en matière de circulation transfrontière des personnes* ».

Le contrôle des **118 points de passage frontaliers (PPF)**, définis par le code frontières Schengen comme « *tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures* », est placé sous la **responsabilité partagée de ces deux administrations**. La répartition des PPF obéit essentiellement à une analyse des risques de chaque PPF dans une logique de compétence. Ainsi la PAF a-t-elle vocation à se voir attribuer les PPF au « *trafic permanent significatif en provenance de pays sources* ».

¹ L'article 16, paragraphe 3 du code frontières Schengen donne une base juridique à cette complémentarité : « Pour que le contrôle aux frontières soit efficace, chaque État membre veille à assurer une coopération étroite et permanente entre ses services nationaux chargés du contrôle aux frontières ».

² Circulaire interministérielle NOR/INT/C/9500282C.

d'immigration ou qui possèdent une importance justifiant une présence policière et douanière permanente ».

LES 118 POINTS DE PASSAGE FRONTALIERS SUR LE TERRITOIRE FRANÇAIS

La liste des points de passage frontaliers (PPF) doit être notifiée à la Commission par les États membres en application de l'article 39 du code frontières Schengen.

En France, cette liste est notifiée par la direction de l'immigration de la direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur et publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Dans un souci de renforcement de la sécurité de l'espace Schengen et d'optimisation et de rationalisation des moyens de l'État consacrés à la gestion des frontières extérieures, la France a procédé à une révision de la cartographie de ses PPF qui s'est traduite par la suppression de 16 PPF, dont 12 aériens et 4 maritimes. Les PPF déqualifiés n'étaient, pour la plupart, pas en totale conformité avec les normes requises par le code frontières Schengen et recevaient un flux extra-Schengen peu important.

La dernière liste publiée au *JOUE* du 29 octobre 2016 compte à présent **118 PPF**, dont :

- **44 à la DCPAF** : 22 aériens¹, 13 maritimes et 9 terrestres ;

- **74 à la DGDDI** : 51 aériens, 20 maritimes et 3 terrestres.

À la suite d'un arbitrage rendu le 19 décembre dernier, un 119^{ème} PPF sera notifié à la Commission pour la saison estivale 2017 : l'aérodrome de la Môle.

Concrètement, si la DCPAF est l'administration référente et pilote en la matière, elle coopère étroitement avec la DGDDI afin d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures.

Ainsi, sur le fondement du protocole de 2011, la DCPAF s'est engagée à mettre en œuvre un certain nombre de mesures destinées à faciliter l'exercice de cette mission par les services douaniers, en particulier : la désignation, pour chaque PPF tenu par les douanes, d'un service référent de la PAF, chargé d'apporter au service douanier une expertise technique sur les équipements et les installations de contrôle ainsi qu'une aide juridique et opérationnelle pour la conduite des procédures prévues par le code frontières Schengen ; des actions de formation à la détection de la fraude documentaire ou de l'usurpation d'identité par exemple ; la diffusion à tous les services en charge d'un PPF d'informations telles que des fiches d'alerte

¹ Seuls les aérodromes dûment déclarés en tant que PPF sont autorisés à accueillir des vols extra-Schengen.

et des analyses de risque ; la prise en charge systématique dans une zone d'attente de la PAF des étrangers dont l'entrée sur le territoire a été refusée dans un PPF tenu par les douanes et qui se sont vus notifier une décision de maintien en zone d'attente, dès lors qu'ils ne pouvaient pas repartir immédiatement vers leur pays d'origine ;

2°) la surveillance des frontières entre les PPF est assurée par les services de la direction générale de la police nationale (DGPN), de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), de la DGDDI et de la Marine nationale.

Les vérifications aux frontières portant sur les personnes sont effectuées conformément aux dispositions du code frontières Schengen.

À la suite du rétablissement en France des contrôles aux frontières intérieures, le 13 novembre 2015, plusieurs points de passage autorisés (PPA), auxquels s'effectue le franchissement des frontières intérieures, par opposition aux PPF qui concernent le franchissement des frontières extérieures, ont été activés. 285 PPA ont ainsi été déclarés, soit : 154 tenus par la DCPAF (115 routiers, 16 ferroviaires, 22 aériens et 1 maritime) et 131 tenus par la DGDDI (71 terrestres et 60 aériens).

L'EXEMPLE DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE MIS EN PLACE DANS LES ALPES-MARITIMES

Dans les Alpes-Maritimes, le PPA ferroviaire de Menton-Garavan est le premier verrou de la frontière ; puis des contrôles sont effectués dans les gares successives (unités de force mobile en gares de Nice, Antibes et Cannes). Au nord du département, un contrôle des flux automobiles, avec un ciblage des autocars de tourisme et des véhicules utilitaires, est effectué au PPA autoroutier de La Turbie, situé à 20 kilomètres de la frontière. Le PPA routier de Saint-Gervais, à Sospel, dans la vallée de la Roya, constitue un autre point névralgique du dispositif de contrôle et de surveillance. Un escadron de gendarmes mobiles, escorté par des effectifs de l'armée de terre, est responsable de ce PPA. Ils y effectuent à la fois une mission de contrôle des flux et une mission de renseignement. Le PPA est tenu en continu, 24 heures sur 24, tous les jours de la semaine ; on compte environ 200 véhicules par jour. Cette intersection constitue le point de passage contrôlant l'ensemble de la vallée. Le PPA est donc identifié comme un point stratégique par lequel les flux irréguliers pourraient s'amplifier s'il n'était pas tenu en continu, mais aussi comme un point de crispation possible en cas de contestation des contrôles par la population qui a historiquement une culture de résistance.

Des contrôles sont également effectués au PPA routier situé sur les hauteurs de Menton, par la PAF, et au PPA situé sur la route côtière, par les gendarmes. Les contrôles aléatoires ont été intensifiés à la suite du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Les camionnettes et autres véhicules de taille importante pouvant potentiellement transporter des personnes sont ciblés en

priorité. Au PPA routier situé sur les hauteurs de Menton, la patrouille de la PAF dispose d'une tablette Neo connectée au réseau 4G depuis septembre 2016, ce qui lui permet d'interroger le FPR, le SIS et l'AGDREF (application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France), ainsi que le fichier des véhicules volés (manuellement). Le temps de consultation est estimé à 30 à 40 secondes par requête, en fonction du nombre de fichiers consultés.

Le dispositif des PPA est renforcé et complété par la surveillance des intervalles et des espaces frontaliers. Des **contrôles ciblés** sont **opérés de manière dynamique, mobile et pragmatique**, tant aux frontières terrestres qu'aériennes, sur la base de signalements des services de renseignement et des polices étrangères. Ces contrôles peuvent être réalisés systématiquement, à la différence d'une période hors rétablissement des contrôles aux frontières intérieures régie, comme indiqué ci-dessus, par l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Comme il a été indiqué à une délégation de votre commission d'enquête lors de son déplacement à Strasbourg, l'intervention d'une multiplicité d'acteurs - PAF bien sûr, mais aussi CRS, gendarmerie, militaires de l'opération Sentinelle, etc. - permet une **action plus globale de sécurité publique**, y compris en matière de lutte contre le terrorisme, par exemple par l'alimentation du FPR et du SIS par des informations intéressant également les services de renseignement. Cette mobilisation dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a donc des effets de bord intéressants, par exemple sur la délinquance de droit commun et les trafics de marchandises prohibées.

Néanmoins, le rétablissement de ces contrôles aux frontières intérieures a conduit la PAF à adopter une vision plus dynamique de ces contrôles. Ainsi, le dispositif mis en place à Strasbourg, le 13 novembre 2015, prévoyait notamment des contrôles fixes sur les PPA routiers du pont de l'Europe, du pont Pflimlin et de Lauterbourg, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Toutefois, en dépit du redéploiement des moyens et de renforts dépêchés par la DCPAF, le dispositif statique s'est révélé très consommateur en effectifs et n'a pu être tenu que jusqu'au 13 décembre 2015. À compter de cette date, seul le contrôle au pont de l'Europe a été effectué de façon permanente jusqu'au 17 janvier 2017. En outre, le passage de deux à une voie de circulation aux PPA avait engendré des bouchons de 15 à 25 kilomètres, soulevant la question de l'acceptabilité de ces contrôles par la population. Au contraire, les contrôles mobiles présentent plusieurs avantages : une moindre mobilisation des effectifs, dont une meilleure soutenabilité dans la durée, une meilleure visibilité pour la population, un effet de surprise. De plus, une perte d'acuité des personnels en statique avait été observée au fil des mois.

En la matière, la politique des douanes obéit à la même logique. Elle vise à mettre en œuvre des contrôles ciblés en fonction d'une analyse de risques préalable. Sont ainsi déterminés les déclarations à contrôler et le contrôle optimal à effectuer en fonction des enjeux et de la nature des risques identifiés, tout en permettant la fluidité des échanges.

Le déplacement qu'une délégation de la commission d'enquête a effectué à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle illustre parfaitement l'ensemble de ces problématiques : collaboration indispensable entre les services de la PAF et ceux des douanes, intensification régulière du trafic aérien, prise en compte renforcée des questions de sécurité, nécessité d'assurer la fluidité du trafic dans un contexte de concurrence commerciale accrue, apports de solutions technologiques innovantes, etc.

L'ARTICULATION ENTRE LES MISSIONS DE LA PAF ET DES DOUANES : L'EXEMPLE DE L'AÉROPORT ROISSY-CHARLES-DE-GAULLE, PREMIÈRE FRONTIÈRE DE FRANCE

L'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle est la première frontière de France.

Quelques chiffres donnent une idée de l'ampleur de la tâche à accomplir : un tiers de la surface de Paris sur trois départements et sept communes, 32 kilomètres de clôture, 20 lignes frontières pour lesquelles étaient installés 195 postes de contrôle (aubettes), neuf aérogares, une gare SNCF et deux gares RER, environ 90 portes d'entrée (sans compter celles situées au niveau des parkings souterrains), environ 470 000 mouvements d'avion par an, soit un toutes les trente secondes en moyenne, 65,5 millions de passagers en 2015 et 66 millions en 2016 voyageant par 165 compagnies, 75 millions de passagers attendus en 2025 et 100 millions en 2030, 176 000 passagers en transit chaque jour, 700 entreprises, environ 86 000 emplois directs et 160 000 emplois indirects ou induits, etc.

1 650 agents de la PAF, 1 300 douaniers et 190 agents de la gendarmerie des transports aériens sont présents à Roissy-CDG.

La PAF remplit deux missions dans cet aéroport : une mission historique de contrôle de l'immigration et une mission de sécurité, renforcée depuis 2015, qui l'a conduite à reconcentrer ses efforts sur la ligne frontière et à transférer ses missions de police générale à d'autres services de police et de gendarmerie. Toutefois, il existe différentes filières d'emploi spécifiques au sein de la PAF et il n'est donc pas possible de déployer du jour au lendemain des agents aux contrôles d'identité frontière. Par ailleurs, depuis la récente réforme de l'organisation de la DPAF à Roissy-CDG, 108 sièges sont occupés en aubette contre 97 auparavant, mais les 195 sièges ne sont toujours pas atteints. Il existe donc encore des difficultés en termes d'infrastructure et de communication pour mettre en œuvre des contrôles renforcés à l'entrée dans l'espace Schengen.

À Roissy-CDG, les vols intra-Schengen représentant environ 40 % des passagers et les vols internationaux 60 %. La totalité des vols internationaux sont contrôlés par la PAF. Depuis les attentats du 15 novembre 2015, 30 à 35 vols intra-Schengen sur 200 sont contrôlés chaque jour. Un ciblage est effectué en fonction d'une

analyse des risques et de l'éclairage apporté par l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT). De toute façon, compte tenu de l'architecture des aéroports, il serait impossible de contrôler tous les vols intra-Schengen. Selon le groupe Aéroports de Paris (ADP), le rétablissement des contrôles pour tous les vols Schengen nécessiterait la réorganisation de l'ensemble du trafic passager (circuits de correspondance et de circulation des passagers).

Quant aux douanes, elles se distinguent des autres services de l'État par leur présence dans l'ensemble des terminaux, 7 jours par semaine, 24 heures sur 24 (dispositif activable de 190 douaniers jour et nuit, soit du premier vol de fret vers 5 h au dernier départ vers 23 h 50).

La direction interrégionale des douanes exerce des contrôles sur les flux en provenance de pays tiers, les personnes en transit et l'export. Concernant les contrôles de personnes, les douanes interviennent essentiellement en appui des services de la PAF. Elles ont notamment intensifié leurs contrôles sur d'autres vols que ceux ciblés par la PAF. En cas de découverte d'éléments suspects dans les bagages, les services des douanes transmettent les informations à la PAF ou à la DGSI. D'importants progrès ont été réalisés depuis 2015 pour améliorer les pratiques entre la PAF et les douanes (par exemple, coordination du contrôle des personnes et des bagages ; contrôle approfondi des bagages des personnes faisant l'objet d'une « fiche S »). Désormais, il existe des instructions communes, interministérielles, et les échanges sont quotidiens. Aussi peut-on noter une évolution de l'appréhension même du métier de douanier à tous les niveaux : auparavant, si une personne ou ce qu'elle transporte ne présentait pas d'intérêt douanier, elle n'était pas interpellée. Désormais, certains éléments peuvent faire l'objet d'une mise en alerte. Les douaniers sont sensibilisés aux questions de sécurité, y compris des signes de prosélytisme ou de radicalisation.

En 2016, les contrôles d'identité aux frontières ont permis de détecter environ 11 000 personnes faisant l'objet d'une « fiche S ». À titre de comparaison, en 2013 et 2014, environ 6 000 fiches de recherche étaient détectées par an sur les vols internationaux. Entre janvier et novembre 2015, la même tendance était observée, avec une légère hausse. Depuis le 1^{er} janvier 2017, les contrôles des vols intra-Schengen ont permis d'identifier 55 personnes faisant l'objet d'une recherche, dont 8 d'une « fiche S ». Depuis la même date, 1 565 personnes recherchées, dont 571 faisant l'objet d'une « fiche S », ont été identifiées sur les vols internationaux. Chaque jour, sont ainsi détectées à Roissy environ 35 à 40 fiches de recherche, dont un tiers de « fiches S ».

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures après les attentats de novembre 2015 n'avait pas pu être anticipé, ce qui avait créé de très longues files d'attente de 2 à 3 heures.

Ce rétablissement des contrôles a mis en évidence des conflits d'objectifs.

Selon la PAF, les passagers doivent avoir à l'esprit que les contrôles aléatoires de voyageurs existent et que les contrôles à l'entrée dans l'espace Schengen sont plus « durs » donc plus longs.

À Roissy, ces contrôles ont par la suite été allégés, à la demande d'ADP. En effet,

le groupe ADP assure une mission d'accueil des passagers dans un contexte de forte concurrence des aéroports d'Amsterdam, Francfort ou du Moyen-Orient. C'est pourquoi il est très sensible à la qualité du service pour laquelle il existe d'ailleurs des normes internationales comportant des indices de satisfaction. Le temps d'attente compte parmi ces normes : or, il existe des temps d'attente aux postes d'inspection filtrage des personnes et des bagages à main. À cet égard, ADP s'est fixé l'objectif d'un passage en moins de 10 minutes pour 90 % des passagers. Le passage à la frontière est vécu par le client comme faisant partie de l'ensemble du parcours passager. Or le nombre de passagers ayant un temps d'attente global supérieur à 30 minutes a triplé depuis 2015. D'où la préoccupation du groupe ADP de travailler avec les services de l'État pour améliorer la fluidité des contrôles.

Si Mme Christine Roger, directrice en charge de la justice et des affaires intérieures au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, a estimé, lors du déplacement d'une délégation de la commission d'enquête à Bruxelles, que les contrôles aux frontières intérieures semblent peu efficaces et répondent principalement à un objectif politique, tel n'est pas le constat fait par votre rapporteur. Ainsi, selon des informations qui lui ont été transmises par la DCPAF, **de décembre 2015 à décembre 2016, plus de 85,8 millions de personnes ont été contrôlées, plus de 106 000 ont été interpellées, tandis que la PAF a pris des mesures de non-admission à hauteur de 15 849 en 2015 et 63 732 en 2016, soit une hausse de 302 %¹. Par ailleurs, depuis le 13 novembre 2015, le dispositif a permis de contrôler 10 672 personnes faisant l'objet d'une « fiche S ».**

Enfin, il convient de noter que **des contrôles spécifiques sont également effectués sur les « frontières maritimes »** - la France dispose d'un domaine maritime d'environ 11 millions de km² avec près de 18 500 kilomètres de côtes. Si le terme de « frontières maritimes » figure bien à l'article 2 du code frontières Schengen, il n'a pas de sens en droit français, comme l'a rappelé le contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la Mer, au cours de son audition : **il n'y a pas de frontières maritimes, mais des « limites maritimes »**. Par exemple, un navire étranger peut effectuer un passage inoffensif dans la mer territoriale. « *La notion de frontière n'a de sens qu'à terre* », a ainsi expliqué le contre-amiral Patrick Augier.

Or, il n'existe pas, en France, de statut professionnel de garde-côtes. C'est pourquoi la fonction de garde-côte est assurée selon la répartition des zones de compétence : soit par des forces de gendarmerie, pour la surveillance, soit par des services des douanes ou de police embarquées, pour le contrôle, soit par des navires de la Marine nationale, pour le

¹ En revanche, la DCPAF a indiqué qu'aucun outil ne permet de déterminer le nombre de contrôles, fixes et mobiles, réalisés aux différentes frontières. Il n'existe aucune traçabilité et aucun enregistrement de ces contrôles.

signalement. Les côtes françaises disposent par ailleurs d'un réseau étendu de surveillance radar et sémaphorique.

LA SURVEILLANCE DES LIMITES MARITIMES EN FRANCE

L'action de l'État en mer désigne l'organisation administrative et opérationnelle que s'est donnée la France pour répondre à ses obligations d'État côtier et d'État maritime. Elle s'exerce sur les océans et mers du globe qui sont répartis en dix zones maritimes¹.

Les administrations disposant de moyens d'intervention en mer agissent dans le cadre de la fonction garde-côtes. Celle-ci comprend la Marine nationale, dont la gendarmerie maritime, les douanes, les affaires maritimes, la gendarmerie nationale, la sécurité civile et la police nationale. Cette organisation repose donc sur la polyvalence et la complémentarité des différents moyens navals et aériens des administrations de la fonction garde-côtes.

L'animation de la fonction garde-côtes est réalisée par un comité directeur qui se réunit sous la présidence du secrétaire général de la Mer. Compte tenu de son caractère interministériel, cette organisation repose sur une animation et une coordination des représentants de l'État en mer et des administrations de la fonction garde-côtes qui est assurée par le secrétaire général de la Mer au nom du Premier ministre. Cette organisation permet à la fois de s'adapter aux enjeux maritimes de la France et de s'inscrire dans une perspective européenne de coordination renforcée (surveillance des frontières extérieures, criminalité transfrontalière, sécurité maritime, contrôle des pêches).

À l'échelon central, les informations maritimes sont recueillies et analysées par le Centre opérationnel de la fonction garde-côtes (COFGC), hébergé à l'État-major de la Marine, qui est responsable de leur diffusion aux départements ministériels, administrations et représentants de l'État en mer concernés et, le cas échéant, à ses homologues européens, alliés ou États tiers.

Depuis sa création en 2010, le COFGC a traité plus de 590 événements importants², en lien avec les différents centres ministériels partenaires de la fonction garde-côtes.

Le COFGC est également centre national de coordination d'Eurosur³ : les informations concernant les trafics aux frontières de l'espace Schengen sont transmises essentiellement par les douanes et la PAF au COFGC pour les intégrer dans le système Eurosur. Cette transmission de l'information et l'image

¹ Trois en métropole : Manche/mer du Nord, Atlantique et Méditerranée ; cinq outremer : zone maritime sud de l'océan Indien, Antilles, Guyane, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie ; deux recouvrant uniquement des espaces de haute-mer : océan Indien et océan Pacifique.

² Sauvetage, assistance, pollution, narcotraffic, sûreté, piraterie, terrorisme maritime, immigration, police des pêches, ordre public en mer.

³ Cf. B, 2 ci-dessous.

SPATIONAV intégrée aux systèmes de Frontex constituent la photographie de la situation nationale au sens d'Eurosur. Ainsi, depuis la mise en place opérationnelle d'Eurosur, le 1^{er} décembre 2013, plus de 500 événements, immigration ou trafics transfrontaliers, ont été renseignés dans le système par le COFGC au titre de ses fonctions de centre national de coordination d'Eurosur, permettant une analyse du risque par Frontex au profit des États membres.

Depuis la terre, la surveillance est assurée par le réseau des 59 sémaphores et des centres opérationnels des administrations de la fonction garde-côtes (FGC). Certains sémaphores sont plus particulièrement sensibilisés à la problématique migratoire, en particulier en Méditerranée et dans la Manche. Ils sont pour la plupart reliés à SPATIONAV, un réseau de radars de surveillance¹ des approches maritimes fusionnant les informations provenant de capteurs variés, dont ceux des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) agissant sur des missions de sécurité maritime. Cette image radar peut être enrichie par des informations provenant des vols de surveillance maritime ou de détection par satellite. Les patrouilles terrestres des unités de la gendarmerie départementale ou maritime, ainsi que de la police nationale et des douanes dans leurs zones et domaines de compétences, complètent le dispositif terrestre.

Chaque jour, en métropole, environ 33 bâtiments et 14 aéronefs de la Marine et de la gendarmerie maritime sont déployés ou en alerte pour surveiller et intervenir dans les approches maritimes métropolitaines. En moyenne, 1 830 personnels en métropole et 300 personnels outre-mer naviguent, volent ou veillent dans des sémaphores et des centres opérationnels pour surveiller, et si nécessaire intervenir, dans les approches.

Source : Secrétariat général de la Mer et État-major de la Marine nationale.

B. LES MESURES COMPENSATOIRES

Dans l'économie générale du dispositif conçu à l'origine, la suppression des contrôles aux frontières intérieures à l'espace Schengen devait être compensée par diverses mesures dites, précisément pour cette raison, « **mesures compensatoires** ».

Celles-ci, comme l'a justement relevé M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières au ministère de l'intérieur, lors de son audition, ont été **mises en œuvre de façon progressive** et n'ont donc été **opérationnelles, généralement, qu'après la suppression des contrôles aux frontières intérieures**.

Il existe cinq principaux types de mesures compensatoires.

¹ La couverture radar s'étend à environ 25 milles nautiques au large des côtes françaises.

1. Une politique commune des visas

Dès l'origine du processus, la politique commune en matière de visas a été conçue comme un corollaire de l'ouverture des frontières internes.

Comme l'a indiqué M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur, « *l'acquis de Schengen présente également des prolongements en matière de visas à partir d'une base harmonisée qui permet de vérifier le droit des personnes se présentant à la frontière. Il était alors nécessaire d'harmoniser les conditions de délivrance des visas. En effet, les conditions d'entrée s'avèrent distinctes de celles du séjour, car la plupart des personnes bénéficiant d'un droit d'entrée ne vont pas s'établir dans l'espace Schengen. Plus de 90 % de nos visas sont de court séjour et n'ont pas vocation à donner lieu à une installation durable. En outre, le visa Schengen représente plus de 90 % des visas que nous délivrons en tant qu'État* ».

Le visa uniforme Schengen est un visa de court séjour, délivré par les États membres de l'espace Schengen et **valable pour l'ensemble du territoire Schengen**. Il est délivré **pour des séjours d'une durée maximale de 90 jours** par période de 180 jours. Il autorise l'entrée dans l'espace Schengen sous réserve que son titulaire remplisse les conditions d'entrée énoncées dans le code frontières Schengen.

La politique commune en matière de visas, engagée dès 1995¹, **tend à harmoniser les politiques et pratiques nationales en la matière**². Elle fait partie du champ de l'évaluation Schengen.

Un règlement fixe la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis ou exemptés de l'obligation de visa de court séjour : l'annexe I liste les pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, alors que l'annexe II liste ceux dont les ressortissants en sont exemptés et bénéficient donc d'un régime dit de libéralisation des visas³.

¹ Règlement (CE) n° 1683/95 du Conseil du 29 mai 1995 établissant un modèle type de visa, plusieurs fois modifié depuis lors.

² Il convient de rappeler que l'article 79 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne précise que celle-ci a pour objectif de développer une politique migratoire commune et peut à cette fin adopter des mesures portant sur les conditions d'entrée et de séjour, ainsi que les normes concernant la délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial.

³ Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

Pour les pays tiers soumis à l'obligation de visas de court séjour, l'Union européenne a adopté, le 13 juillet 2009, un **code des visas**, entré en vigueur en 2010¹.

Le code communautaire des visas fixe les procédures et conditions de délivrance de ces visas et garantit une application uniforme de la politique commune des visas. Les consulats des États membres et la Commission coopèrent et peuvent notamment procéder à l'établissement d'une liste harmonisée de documents justificatifs, à la définition de critères communs d'examen, à l'établissement de la liste des documents de voyage délivrés par le pays hôte, à l'échange de statistiques ou encore à l'échange d'informations sur l'analyse du risque d'immigration illégale. Le dépôt d'une demande de visa uniforme s'effectue sur un formulaire Schengen harmonisé et les frais de visa appliqués par les partenaires Schengen sont identiques.

En 2010, la Commission a établi un manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen, qui vient préciser les lignes de conduite à tenir par les services consulaires, mais qui ne crée toutefois pas d'obligations juridiquement contraignantes pour les États membres.

Selon une approche spécifique à chaque pays tiers, des accords relatifs à la facilitation de la délivrance des visas peuvent être conclus au cas par cas et prévoir des formalités allégées et/ou des coûts réduits, voire l'exemption de visa pour certaines catégories de passeports, par exemple les passeports diplomatiques ou de service. Ces accords de facilitation s'accompagnent fréquemment d'accords de réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière.

Les exemptions de visa de court séjour Schengen sont de la compétence exclusive de l'Union européenne qui signe un accord en ce sens avec le pays tiers concerné. Les États membres conservent la possibilité de négocier à titre bilatéral des dispenses de visas de court séjour dans des domaines limités, par exemple pour les titulaires de passeports officiels, les équipages civils des navires et des avions, etc. **Les visas de long séjour restent de la compétence nationale**, conformément à l'article 18 de la convention d'application des accords de Schengen de 1990.

Ces exemptions de visa sont recensées dans le règlement n° 539/2001. Elles peuvent découler des négociations résultant des processus de libéralisation des visas, basées sur un examen et le respect de critères dans les domaines de réformes telles que le renforcement de l'État de droit, la lutte contre le crime organisé, la corruption et l'immigration irrégulière, ainsi que l'amélioration des capacités administratives de gestion et de contrôle des frontières et la sécurisation des documents de voyages.

¹ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

En 2015, l'Union européenne a délivré 14,3 millions de visas de court séjour Schengen (hors visa à territorialité limitée), dont 20,9 % l'ont été par la **France**, ce qui en fait le **premier État membre pour la délivrance de visas Schengen**, loin devant l'Italie (1,89 million), l'Allemagne (1,87 million) et l'Espagne (1,47 million). En 2016, plus de 3 millions de visas ont été délivrés par la France, en baisse de 3,8 % par rapport à 2015. Le nombre de visas Schengen délivrés s'est élevé à 2,88 millions, en baisse de 4,2 % par rapport à 2015.

2. L'harmonisation des modalités de surveillance des frontières extérieures

La suppression des contrôles aux frontières intérieures, inhérente au fonctionnement de l'espace Schengen, **devait aussi avoir pour contrepartie le renforcement des frontières extérieures et leur plus grande sécurité**. L'objectif est d'aboutir à une **gestion intégrée des frontières extérieures**.

Cet objectif a été rappelé à plusieurs reprises, en particulier par le programme de La Haye (2004-2009), adopté au Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, par le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008, sous Présidence française de l'Union européenne, et par le Programme de Stockholm (2010-2014), adopté par le Conseil européen du 11 décembre 2009.

Parmi les différentes mesures annoncées par ces programmes pluriannuels figure la création puis le renforcement de l'**agence Frontex**.

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, dite Frontex, a été instituée par un règlement en 2004¹.

Ce texte fixe pour objectif à l'agence « *d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne* ». S'il reconnaît que « *la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux États membres* », il indique que Frontex « *rend néanmoins plus facile et plus efficace l'application des dispositions communautaires existantes et futures en matière de gestion des frontières extérieures en assurant la coordination des actions des États membres lors de la mise en œuvre de ces dispositions, contribuant ainsi à l'efficacité, à la qualité et à l'uniformité du contrôle des personnes et de la surveillance des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne* ». Enfin, l'agence « *met à disposition de la Commission et des États membres l'assistance technique et les connaissances* ».

¹ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

spécialisées nécessaires en matière de gestion des frontières extérieures et favorise la solidarité entre les États membres ».

Le règlement de 2004 fixe à Frontex les **principales tâches** suivantes :

- coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures ;
- assister les États membres pour la formation des garde-frontières nationaux, y compris dans l'établissement de normes communes de formation ;
- effectuer des analyses de risques ;
- suivre l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures ;
- assister les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures ;
- fournir aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

Par ailleurs, Frontex peut elle-même, en accord avec le(s) État(s) membre(s) concerné(s), prendre l'initiative d'opérations conjointes et de projets pilotes à mener en coopération avec les États membres.

Depuis sa création, avant le traité de Lisbonne donc, Frontex relève du premier pilier, dit pilier communautaire, et non du troisième pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Frontex, dont le siège est à Varsovie, est un organe indépendant de l'Union européenne, doté de la personnalité juridique et d'un budget autonome.

Ainsi, dès sa création, Frontex disposait d'un **mandat clairement circonscrit**. Elle doit se mettre d'accord avec l'État membre, dit État hôte, sur le déroulement d'une opération. Elle n'est qu'un élément du dispositif de gestion intégrée des frontières extérieures. Elle doit aider les autorités compétentes des États membres à travailler ensemble, favoriser l'apparition d'une culture professionnelle commune et promouvoir les bonnes pratiques. Néanmoins, elle ne disposait initialement que de ressources propres limitées et restait tributaire de celles des États.

Parmi ses missions, Frontex doit fournir l'assistance nécessaire à l'élaboration et à la gestion d'un système européen de surveillance des frontières, Eurosur.

Juridiquement, Eurosur constitue un **cadre commun pour l'échange d'informations et pour la coopération entre les États membres et Frontex** pour améliorer la connaissance de la situation et accroître la capacité de réaction aux frontières extérieures des États membres de l'Union aux fins de

détecter, prévenir et combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et de contribuer à assurer la protection de la vie des migrants et à leur sauver la vie¹.

Lors de son déplacement à Bruxelles, une délégation de votre commission d'enquête a assisté à une présentation, par l'officier de liaison de Frontex présent sur place, du réseau Eurosur.

EUROSUR

Eurosur est un **réseau d'échange d'informations** sur la gestion des frontières, géré par Frontex depuis 2013 et dont le système central est basé au siège de l'agence, à Varsovie. Frontex met en place les infrastructures informatiques qui permettent de relier entre eux les points de coordination nationaux (la DCPAF en France). Ces derniers permettent d'établir une **image précise de l'état des frontières de chacun des États membres**, mais seuls ceux-ci décident des informations qu'ils partagent, y compris avec Frontex.

Ces informations ne comportent pas de données personnelles, mais, par exemple, des incidents aux frontières. Chaque centre dispose d'informations précises de la situation sur le terrain intégrant l'état de la menace globale (dont la criminalité transfrontalière et la menace migratoire) – en principe, les données relatives aux États tiers sont sensibles et ne sont donc pas communicables. Des zones rouges apparaissent : ce sont des zones qui bénéficient d'un soutien spécifique de Frontex qui peut aller jusqu'aux opérations RABIT (déploiement rapide, en cinq jours francs, de personnels de Frontex sur le terrain à la demande de l'État en difficulté, la Grèce ou l'Italie par exemple).

En plus des données fournies par les États membres, Frontex intègre des informations d'autres agences européennes et de partenaires commerciaux (des entreprises qui exploitent des images satellite ou des renseignements en *open source*).

L'ensemble de ces données constituent une image globale intégrée dans Eurosur.

Sur cette base, ce réseau de surveillance fournit **treize niveaux de services** :

1. les rapports d'incidents des États membres, diffusés aux autres États membres, qui comportent des informations sur les accidents de bateaux, sur la présence éventuelle d'armes ou le nombre de personnes impliquées, etc.
2. le suivi de la surveillance des mouvements de bateaux à partir des GPS des navires, en relation avec l'agence européenne de sécurité maritime
3. la surveillance des navires dits d'intérêt, par exemple, les bateaux fantômes qui sont sur le point d'être retirés du service. À ce titre, Frontex suit

¹ Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur).

aujourd'hui les mouvements d'une quinzaine de bateaux sur les côtes turques et chypriotes

4. la capacité de détection des vaisseaux grâce à l'imagerie radar, aux images satellite ou aux données venant des vaisseaux eux-mêmes. Ces informations sont très utiles en vue des sauvetages en mer
5. le service météo : il est important pour les services qui assurent les sauvetages et pour analyser les liens entre les conditions météorologiques et les flux migratoires
6. des présentations interactives telles que des cartes ou des histogrammes qui sont importantes pour analyser les phénomènes migratoires. Elles permettent des extractions de données sur la situation de l'asile ou la pression subie par les États membres (c'est comme cela que l'on connaît précisément le nombre de migrants sur les côtes grecques par exemple)
7. un logiciel de simulation de trajets de bateaux (cap, vitesse, heure d'arrivée, etc.) pour observer et contrer les trafics transfrontaliers
8. l'accès à des images satellite haute résolution (jusqu'à 50 cm) qui permettent, par exemple, de repérer l'activité des passeurs sur les côtes libyennes (jusqu'au nombre de canots pneumatiques qui permettent d'évaluer le nombre de migrants embarqués)
9. la détection d'anomalies à travers l'analyse des comportements suspects des bateaux
10. l'accès à des outils de visualisation permettant notamment l'étude des mouvements sur les côtes
11. la surveillance des côtes grâce à l'analyse d'images de zones côtières spécifiques
12. le travail de surveillance pré-frontières pour avertir les États membres de l'imminence d'une arrivée de migrants sur une frontière terrestre, par le croisement de différentes données qui permettent d'établir un point de situation avant la frontière
13. l'historique des images satellite pour analyser les mouvements migratoires et la criminalité organisée

3. Les bases de données

Afin de faciliter les échanges d'informations sur certaines catégories de personnes et de biens, des bases de données ont été créées puis régulièrement améliorées.

Il existe principalement **trois bases de données liées à l'espace Schengen : le SIS, le VIS et Eurodac.**

a) *Le système d'information Schengen (SIS)*

Le **système d'information Schengen (SIS)** a été institué dès 1990 par la convention d'application de l'accord de Schengen.

Il a été mis en œuvre en 1995 dans les États parties à l'accord de Schengen, en tant que **principale mesure compensatoire liée à la suppression des contrôles aux frontières intérieures**. Ses fonctionnalités permettent de stocker les signalements de personnes et d'objets recherchés en les rendant disponibles pour une consultation par les autorités compétentes, en particulier :

- les personnes recherchées pour arrestation en vue d'extradition et mandat d'arrêt européen ;

- les étrangers signalés aux fins de non-admission ;

- les personnes disparues ou à placer en sécurité ;

- les témoins, personnes citées à comparaître ou devant faire l'objet d'une notification de décisions judiciaires ;

- les personnes dites observées, c'est-à-dire faisant l'objet d'un contrôle discret ou d'un contrôle spécifique ;

- les données relatives aux objets recherchés aux fins de saisie ou de preuve dans une procédure pénale (véhicules à contrôler ou saisir, avions, bateaux, billets de banque et cartes de crédits, documents d'identité volés ou perdus, armes à feu).

Les informations obtenues sont assorties de conduites à tenir qui permettent aux services opérationnels de prendre une décision adaptée.

Différents services ont accès au SIS : les autorités de contrôle frontalier, les autorités douanières, les autorités judiciaires, d'enregistrement de visa et de véhicule, ainsi que les agences européennes Europol et Eurojust, uniquement pour les données liées à leurs missions.

Le **SIS de deuxième génération, dit « SIS II »**, intégrant des fonctionnalités perfectionnées (possibilité d'introduire des données biométriques, nouveaux types de signalements, possibilité d'associer différents signalements), est entré en fonction le 9 avril 2013¹. Il tient aujourd'hui un rôle prépondérant dans le partage d'informations, au point que M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur, l'a qualifié, au cours de son audition, de « *« Rolls Royce » de la coopération policière* ».

¹ Cf. 2^e partie, II, B, 1.

29 pays y ont aujourd'hui accès : les 26 États membres de l'espace Schengen, ainsi que le Royaume-Uni, la Roumanie et la Bulgarie.

Ainsi, selon des informations transmises par la direction centrale de la police judiciaire, sur les 70 millions de signalements de personnes ou d'objets présents dans le SIS, la plupart des signalements concernent des documents. On compte à ce jour 830 000 personnes recherchées, pour la plupart pour refus d'entrée dans l'espace Schengen. Les services français effectuent chaque année 550 millions de consultations dans le SIS (sur près de 3 milliards au niveau européen en 2015, soit 1 milliard de plus que l'année précédente, et près de 4 milliards en 2016), avec un total de 12 000 *hits* sur des signalements étrangers (7 500 *hits* étrangers sur des signalements français). En 2015, on a compté 156 000 *hits*, dont 116 000 sur des personnes et 40 000 sur des objets. Plus de 520 personnes ont été interpellées en Europe pour le compte de la France, et plus de 800 personnes interpellées en France pour le compte des autres États connectés.

L'échange d'informations à la suite de la découverte d'une personne ou d'un objet recherché (traitement des *hits*) est réalisé, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, entre les 29 États connectés par l'intermédiaire des bureaux SIRENE¹, dont chaque État membre de Schengen dispose et qui constitue le point de contact national unique chargé de la communication sur les signalements introduits dans le SIS en suivant des procédures strictement règlementées.

LE BUREAU SIRENE FRANÇAIS

En France, le bureau SIRENE est positionné à la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire, au sein de la plateforme SCCOPOL (section centrale de coopération opérationnelle de police), également chargée du bureau central national (BCN) Interpol France et de l'Unité nationale Europol (UNE).

Le bureau SIRENE compte 22 effectifs, policiers et gendarmes, dédiés aux échanges liés au SIS en journée. Les 6 personnels affectés au travail de nuit veillent en plus les canaux de coopération Interpol et Europol.

Ces agents sont chargés de traiter l'ensemble des échanges d'information relatifs à l'introduction de signalements dans le SIS et à une découverte d'une personne ou d'un objet signalé, en lien avec leurs homologues des autres États et les services nationaux concernés. Ces échanges s'effectuent en application des dispositions du manuel SIRENE qui contient l'ensemble des instructions destinées aux opérateurs des bureaux SIRENE et qui décrit en détail les règles et les procédures régissant l'échange bilatéral ou multilatéral des informations supplémentaires.

¹ Supplementary Information REquest at the National Entries.

Pour la gestion des mandats d'arrêt européens, le bureau SIRENE est en liaison constante avec le bureau d'entraide pénale internationale (BEPI) du ministère de la justice.

Le bureau SIRENE est également sollicité au moment de la création des signalements dits « article 26 » (introduction du mandat d'arrêt européen) et « article 36-3 » (envoi aux autres bureaux SIRENE d'un formulaire dit « M » d'information, notamment lors de la création de fiches de surveillance relatives à des combattants étrangers).

Source : Direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'intérieur.

b) Le système d'information sur les visas (VIS)

Le **système d'information sur les visas (VIS)** a été créé en 2004¹. Sa mise en œuvre a été progressive puisqu'il a été étendu à tous les consulats des États membres entre octobre 2011 et février 2016. Il est actuellement utilisé par 26 pays, les 22 États membres de l'espace Schengen et les 4 États associés.

Son utilisation est un facteur important d'harmonisation. Elle permet en effet de **renforcer la coopération entre les services consulaires des États membres chargés des visas** et de prévenir les demandes multiples de visas – la *visa shopping* –, de **faciliter les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures** et de **contribuer à l'identification de toute personne qui ne remplit pas ou plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables dans un État membre**.

Le VIS tend également à faciliter la lutte contre la fraude et les vérifications aux points de passage des frontières extérieures et sur le territoire des États membres et à faciliter l'application du règlement de Dublin. Il intègre les données alphanumériques sur le demandeur et les visas demandés, délivrés, refusés, annulés, retirés ou prorogés ; les photographies ; les empreintes digitales ; les liens avec les demandes de visas précédentes et avec les dossiers de demande des personnes qui voyagent ensemble². Ces données sont introduites dans une base de données centrale, permettant une traçabilité de toutes les demandes de visa dans l'Union européenne.

¹ Décision 2004/512/CE du Conseil du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS) puis règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS).

² Les données saisies dans le VIS sont soumises à des règles strictes de protection des données, notamment la directive 95/46/CE et le règlement CE n° 45/2001. Les données sont conservées pour une période maximale de 5 ans.

Le VIS est de plus en plus utilisé par les États membres afin de faciliter l'identification et la réadmission de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière.

Il poursuit également un objectif de prévention des menaces pesant sur la sécurité intérieure de l'un des États membres et de lutte contre le terrorisme.

Les autorités habilitées à consulter la base de données VIS sont les autorités chargées des visas, des contrôles aux frontières extérieures et des territoires nationaux, mais aussi celles compétentes en matière d'asile. En outre, les autorités nationales de police et Europol peuvent aussi demander l'accès aux données enregistrées aux fins de prévention, de détection et d'investigation d'infractions terroristes et pénales.

Le VIS comporte aujourd'hui 36,8 millions de demandes de visa, ce qui correspond à autant de photographies numérisées et 31 millions d'empreintes digitales. On dénombre 600 000 à 1 million d'opérations par jour.

M. Pierre Antoine Molina, au cours de son audition, a présenté la façon dont le VIS est utilisé en France : *« S'agissant du VIS, un démembrement national – le NVIS est placé sous le contrôle de la CNIL. On dispose ainsi en France de deux bases de données : le NVIS, utilisé pour la délivrance de visas Schengen de court séjour, et le système VISABIO pour les visas français hors Schengen. Ces deux bases de données sont très importantes pour le contrôle aux frontières et sur le territoire car elles permettent d'identifier une personne à partir de ses empreintes digitales. En cas d'interpellation, il nous est possible de constater, à partir de la base VISABIO, que l'identité déclarée par la personne interpellée, si elle y figure, n'est pas celle sur le fondement de laquelle elle a demandé un visa et que, par exemple, sa date de naissance diffère, ce qui permet notamment de constater que cette personne n'est pas mineure. Cependant, parmi les étrangers en situation irrégulière interpellés sur notre territoire, seule une minorité s'avère porteuse d'une demande de visa. La consultation du VIS est obligatoire lors du contrôle aux frontières, pour les étrangers soumis à l'obligation d'un visa pour entrer sur le territoire. Lorsqu'une interpellation se déroule sur le territoire, le service interpellateur peut, par le biais de l'interface CHEOPS, accéder aux informations contenues dans le VIS ou VISABIO. ».*

c) Eurodac

Le système Eurodac¹, en fonction depuis 2003, contribue à la mise en œuvre du règlement Dublin de désignation de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile en enregistrant les empreintes digitales des migrants en situation irrégulière et en vérifiant s'ils n'ont pas déjà déposé une demande d'asile dans un autre État membre

¹ Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système « Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin.

- ou *asylum shopping*. Il est utilisé par 32 pays, les 28 États membres de l'Union européenne et les 4 États associés à l'espace Schengen.

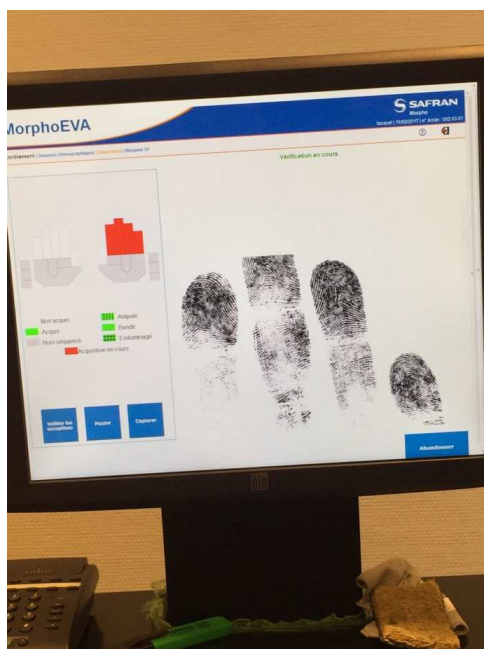
Sont enregistrées dans Eurodac les données anonymes des personnes de plus de 14 ans : empreintes digitales, pays de l'Union européenne d'origine, sexe de la personne, date et lieu de la demande d'asile ou de l'interception de la personne.

Les données sont conservées dix ans pour les demandeurs d'asile ou jusqu'à l'obtention de la citoyenneté d'un pays de l'Union européenne. Elles sont conservées deux ans à compter de la date à laquelle les empreintes ont été relevées pour les ressortissants appréhendés à l'occasion du franchissement irrégulier d'une frontière extérieure. Lorsque le ressortissant étranger a obtenu un titre de séjour, quitté le territoire de l'Union ou acquis la nationalité d'un pays de l'Union avant l'expiration des deux ans, ses données sont effacées. Pour les personnes présentes illégalement dans l'Union, les empreintes digitales ne sont pas sauvegardées, mais comparées aux demandes d'asiles présentes dans Eurodac.

Les services répressifs nationaux et Europol peuvent adresser des requêtes afin d'identifier un individu dans le cadre de la prévention, détection ou d'enquêtes portant sur des infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, mais suivant des conditions très restrictives.

Lors de sa visite, sur le port de Calais, de l'unité judiciaire déconcentrée, où sont conduits les migrants découverts à bord de poids lourds, il a été expliqué à une délégation de votre commission d'enquête que tous les migrants appréhendés voyaient leurs empreintes digitales relevées *via* la borne Eurodac qui n'autorise que la consultation, non l'enregistrement : les empreintes ne sont donc pas conservées. La PAF ne se voit opposer qu'environ 10 % de refus de prise d'empreintes. La prise d'empreintes dure environ trois minutes. La réponse intervient dans le quart d'heure. Le taux de réponses positives est en augmentation pour atteindre environ 40-45 % désormais. En cas de réponse positive, le pays d'enregistrement apparaît à l'écran. Il appartient à la préfecture de déterminer la suite à donner.

BORNE EURODAC DU PORT DE CALAIS



Source : Commission d'enquête.

Le système Eurodac se compose d'une unité centrale gérée par la Commission, d'une base de données centrale informatisée d'empreintes digitales et de moyens électroniques de transmission entre les pays de l'Union européenne et la base de données centrale.

Eurodac comprend 5 millions d'empreintes digitales. Il a fait l'objet de moins de 400 000 opérations annuelles (mise à jour, saisie, recherche, suppression de données) en 2011, 2012 et 2013, mais près de 600 000 en 2014 et plus d'1,8 million en 2015.

d) L'agence EU-LISA

Schengen et ses développements ont ainsi conduit l'Union européenne à mettre en place des systèmes d'information spécifiques aux politiques de coopération policière, de gestion des frontières, de migration et d'asile.

Afin d'assurer la gestion opérationnelle de ces trois systèmes d'information, SIS, VIS et Eurodac, l'Union européenne a institué une agence spécialisée, l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle, dite EU-LISA, créée en décembre

2012 sur la base d'un règlement de 2011¹. Son siège administratif se trouve à Tallin, en Estonie, mais **Strasbourg en accueille le site technique principal**, tandis qu'un site de secours se situe à Sankt-Johann-im-Pongau, en Autriche.

Son objectif est de garantir le bon fonctionnement technique 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 de ces systèmes. L'agence pourrait se voir confier des missions de développement et de gestion opérationnelle d'autres systèmes d'information en discussion au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Une délégation de votre commission d'enquête a rencontré le chef du centre opérationnel de l'EU-LISA, lors de son déplacement à Strasbourg. La mission de l'agence EU-LISA consiste en un soutien technique à la mise en œuvre des politiques publiques Justice et affaires intérieures. La DG Home de la Commission en assure la tutelle et l'agence est en lien avec les autres agences relevant des politiques du domaine de la JAI. Des groupes de travail consultatifs pour chaque système géré par l'agence (SIS, VIS et Eurodac) se réunissent quatre fois par an.

4. La coopération policière

La coopération policière repose pour l'essentiel :

- d'une part, on l'a vu ci-dessus, **sur le développement à l'échelle européenne de systèmes d'information** qui permettent l'échange rapide et sécurisé d'un grand nombre de données utiles aux forces de police ;

- d'autre part, **sur un approfondissement de la coopération opérationnelle dans les zones frontalières.**

Il convient également de souligner l'importance de la formation des agents qui permet de diffuser des bonnes pratiques et de mieux connaître les instruments européens.

S'agissant des zones frontalières, l'approfondissement de la coopération policière est rendue possible notamment par les **centres de coopération policière et douanière (CCPD)**, institués sur le fondement de l'article 39, paragraphes 4 et 5, de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990, qui ouvre la possibilité de régler par des **arrangements ou des accords bilatéraux** les modalités d'une coopération transfrontalière opérationnelle directe entre deux ou plusieurs parties à la convention dès lors qu'elles partagent une frontière commune.

À la suite de l'entrée en vigueur effective de cette convention, en mars 1995, la France a élaboré un modèle d'accord-type de coopération

¹ Règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

transfrontalière en matière policière et douanière afin de décliner les dispositions de la convention sur une base bilatérale et de **fonder une coopération plus avancée avec ses principaux États partenaires** que celle permise par le socle multilatéral.

Six accords de ce type ont été signés avec tous les États frontaliers de la France membres de l'Union européenne, entre 1997 et 2001 :

- l'accord franco-italien de Chambéry du 3 octobre 1997 ;
- l'accord franco-allemand de Mondorf du 9 octobre 1997 ;
- le traité franco-espagnol de Blois du 7 juillet 1998 ;
- l'accord franco-belge de Tournai du 5 mars 2001, remplacé par l'accord dit « Tournai II » du 18 mars 2013 ;
- l'accord franco-luxembourgeois de Luxembourg du 15 octobre 2001.

Un CCPD quadripartite a en outre été créé avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, par l'accord de Luxembourg du 24 octobre 2008.

Chacun de ces accords repose sur deux piliers : la création de CCPD, en charge de la facilitation de l'échange transfrontalier d'informations policières, et le développement de la coopération directe entre services opérationnels dans les zones frontalières, notamment en matière de lutte contre l'immigration irrégulière.

LES CENTRES DE COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE

Il existe actuellement **dix centres de coopération policière et douanière (CCPD)**, dont quatre sont situés sur le territoire national, Le Perthus (Pyrénées-Orientales), Melles-Pont-du-Roy (Haute-Garonne), Canfranc et Hendaye (Pyrénées-Atlantiques), et six à l'étranger : Tournai, Luxembourg (avec la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg), Kehl, Genève, Modane et Vintimille.

Leur domaine d'action est essentiellement centré sur la **petite et moyenne délinquance**.

Si ces dix CCPD ont été institués sur des bases juridiques distinctes, ils disposent néanmoins de missions globalement similaires, qui sont principalement de trois ordres :

- le recueil, l'analyse et la diffusion des informations pertinentes pour le bon fonctionnement de la coopération policière et douanière dans la zone frontalière et le traitement des demandes d'informations formulées par les services et unités de police et de douane de leur partie d'envoi ;
- l'appui à la coopération transfrontalière : dédiés à l'échange de renseignements, les CCPD ne disposent pas de pouvoirs opérationnels, mais facilitent la coopération transfrontalière directe des services territoriaux dans

les domaines de la lutte contre l'immigration irrégulière, contre la délinquance transfrontalière, les trafics illicites, les faux documents, ou en matière de prévention des menaces à l'ordre public ;

- la contribution à la coordination de mesures opérationnelles ou d'intervention au profit des services nationaux et locaux de leurs parties, sur la base de plans communs préalablement définis ou sur une base *ad hoc* ;
- des missions subsidiaires de soutien à l'action des autorités centrales de leurs États, d'une part en matière d'observations transfrontalières et de poursuites transfrontalières, d'autre part, en matière d'éloignement et de réadmission de personnes.

Lors de son déplacement à Strasbourg, il a été expliqué à une délégation de la commission d'enquête que le CCPD de Kehl participait à la lutte contre la fraude documentaire, importante en Allemagne. Dans ce cadre, il a un partenariat avec Frontex par le déploiement d'agents pour le contrôle des titres d'identité délivrés par la France. Sa cellule « immigration/fraude documentaire » reçoit ainsi 1 000 à 1 500 documents d'identité adressés par les Allemands pour contrôle de leur validité. En outre, le CCPD coordonne les programmes de contrôles des frontières. À la suite des attentats du Bataclan, le CCPD a transmis la demande de la France de soutien qui a accompagné le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et coordonné la mise en place à la frontière franco-allemande de forces de police allemandes en soutien de la PAF. Il a ensuite continué de jouer son rôle d'interface durant la tenue de la COP 21 puis de l'Euro.

Pour la coopération avec l'Italie, le CCPD permet essentiellement de suivre l'évolution de la situation à Vintimille et d'obtenir des informations sur les passeurs interpellés côté italien, le tout en lien avec l'officier de liaison présent à Rome. Toutefois, l'existence de l'accord de Chambéry, qui prévoit déjà une coopération institutionnelle directe, tend à réduire l'importance du CCPD.

Source : Direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur.

Les échanges d'informations au titre de la coopération policière sont **toutefois désormais fondés sur d'autres textes, en particulier depuis une décision-cadre de 2006, dite « initiative suédoise »¹**, qui s'est substituée à l'article 39 de la convention de 1990.

Par ailleurs, la coopération policière en Europe est **facilitée par l'action d'Europol**.

¹ Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne.

Europol, d'abord créée sur la base d'un accord en 1995 et opérationnelle depuis juillet 1999, est devenue une agence européenne financée sur le budget de l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2010¹.

Cette agence a pour mission de faciliter les échanges d'informations, *via* les unités nationales Europol (UNE) et leurs bureaux de liaison à La Haye, où se trouve son siège. L'ensemble des États membres disposent d'une UNE qui constitue le seul organe de liaison entre Europol et les autorités nationales compétentes et qui est responsable de la gestion des échanges de renseignements avec Europol et les bureaux de liaison des autres États membres et États tiers. Chaque UNE détache des officiers de liaison au siège d'Europol.

L'agence apporte également un soutien opérationnel et technique aux services enquêteurs des États membres de l'Union européenne, dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et grave, lorsqu'elle touche deux États membres au moins. **Europol a vocation à devenir le canal privilégié d'échanges d'informations en Europe**, en particulier quand les investigations nécessitent le recours à une analyse criminelle poussée.

Outre l'échange d'informations, Europol fournit des analyses criminelles opérationnelles, réalise des rapports stratégiques ou des expertises et assistances techniques aux enquêtes et opérations menées au sein de l'Union européenne. À cette fin, elle dispose notamment de plusieurs systèmes de transmission et de traitement informatisé des données personnelles, à savoir un système de messagerie opérationnelle sécurisée (SIENA), un système d'information (SIE) qui est un fichier d'échange de données permettant de procéder à des recoupements, un système d'analyse criminelle (EAS) regroupant des fichiers de travail et d'analyse dédiés à certains phénomènes criminels, ainsi qu'une fonction d'indexation des données.

En France, ces différents canaux de coopération policière sont gérés par la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) au sein de la direction centrale de la police judiciaire.

¹ Décision 2009/371/JAI du Conseil du 6 avril 2009 portant création de l'Office européen de police (Europol).

LA SECTION CENTRALE DE COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE DE POLICE

La direction centrale de la police judiciaire comporte une division des relations internationales qui, elle-même, comprend une section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL).

La SCCOPOL est chargée d'**administrer les organes de coopération internationale policière suivants : le bureau central national France d'Interpol, l'unité nationale Europol (UNE) et le bureau SIRENE France.**

À ces trois unités principales s'ajoute l'unité de coordination et d'assistance Prüm, chargée de traiter les échanges *post-hit* en matière d'ADN ou d'empreintes dactyloscopiques. La SCCOPOL est aussi désignée point de contact de l'« initiative suédoise » et autorité nationale de vérification des demandes d'accès des services répressifs français (hors DGSI) à Eurodac.

La SCCOPOL est une plate-forme fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 qui gère l'ensemble des échanges d'informations transitant par les trois canaux mentionnés ci-dessus, Interpol, Europol et SIRENE, **au bénéfice de l'ensemble des services répressifs français et du ministère de la justice.** Cette situation explique sa **composition interministérielle.**

La SCCOPOL est aussi le point de contact des services français et étrangers pour les échanges relatifs aux procédures prévues par l'article 40 de la convention de 1990 qui permet aux services de police d'un État partie de poursuivre une filature sur le territoire d'un autre État partie. Il s'agit d'une procédure d'entraide judiciaire simplifiée nécessitant, en France et dans la plupart des pays partenaires, l'autorisation d'une autorité judiciaire. Cette autorisation peut être obtenue avant le franchissement de la frontière, pour une durée d'un mois renouvelable (observation transfrontalière ordinaire), ou après que le franchissement a eu lieu (observation transfrontalière urgente). Les CCPD concernés sont alors systématiquement informés.

Enfin, la SCCOPOL assure une mission de formation afin d'expliquer et de promouvoir l'utilisation de ces canaux d'information.

Source : Direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'intérieur.

5. La dimension extérieure

La dimension extérieure est essentielle au bon fonctionnement de l'espace Schengen. Aussi l'Union européenne a-t-elle cherché à établir des **partenariats avec des pays tiers, axés en particulier sur la problématique du retour et de la réadmission.**

Comme l'a relevé M. Pierre-Antoine Molina, « *l'acquis de Schengen s'est développé sur la problématique du retour. En effet, la directive retour est de*

loin postérieure à l'espace Schengen, mais une fois publiée, le lien entre ces deux problématiques a été clairement établi, notamment dans ses considérants où le chevauchement de ces deux espaces de droit est indiqué ».

La politique de retour de l'Union européenne repose principalement sur une directive de 2008, dite directive « retour »¹. Ce texte organise aussi bien la fin du séjour irrégulier (décision d'éloignement, éloignement, départ volontaire) que le régime de rétention administrative et les garanties procédurales qui s'y attachent.

Quant à la question de la réadmission, elle est devenue une partie essentielle de la dimension extérieure des questions migratoires. L'Union européenne a entamé la négociation d'accords de réadmission avec les pays tiers depuis le début des années 2000, permettant la conclusion de dix-sept accords de réadmission², afin de fixer les règles et faciliter le retour vers ces pays des personnes en situation irrégulière. L'amélioration de la coopération consulaire en matière de réadmission est conçue comme le pendant des accords de facilitation ou d'exemption de visas. Elle constitue l'un des critères retenus dans les processus de libéralisation des visas.

La coopération s'organise également avec les pays tiers afin de lutter contre les réseaux directement le long des routes migratoires. Plusieurs grands processus de dialogue ont été engagés par l'Union européenne ces deux dernières années, par exemple lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement Union européenne/Afrique qui s'est tenu à La Valette, à Malte, en novembre 2015.

Chacun de ces cinq principaux types de mesures compensatoires a fait l'objet de réformes plus ou moins importantes dans le cadre des dispositions prises récemment pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen rendu nécessaire par la mise en évidence de failles dans le système initialement prévu.

IV. LES FAILLES DE L'ESPACE SCHENGEN, RÉVÉLÉES PAR DEUX CRISES RÉCENTES

Au cours des trois dernières années, l'espace Schengen a été confronté à **deux défis majeurs** qui ont sinon révélé, du moins fait éclater au grand jour des **faiblesses préexistantes**.

Plus vivement encore que par le passé, ces deux crises ont mis en évidence que, **jusqu'à présent, la libre circulation avait été privilégiée au**

¹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

² Cf. 2^e partie, IV, B, 2.

détriment de la sécurité, entraînant défiance et déficit de solidarité entre les différents États parties à l'espace Schengen.

Comme l'a expliqué M. Yves Bertoncini, au cours de son audition, ces deux crises ont entraîné des réactions différentes : alors que les attentats terroristes ont provoqué un élan de solidarité entre les États membres et les citoyens européens, les ratés du traitement de la crise migratoire ont suscité une défiance qui persiste.

A. UN AFFLUX MIGRATOIRE SANS PRÉCÉDENT

La « crise des réfugiés » de 2014-2015 est le **troisième épisode de forte tension migratoire qu'a connu l'espace Schengen** après la « crise des cayucos » de 2004-2005¹ et les « printemps arabes » de 2011.

LA CRISE DE L'ESPACE SCHENGEN LORS DES « PRINTEMPS ARABES » DE 2011

Les événements consécutifs aux « printemps arabes », en 2011, ont conduit à une crise de l'espace Schengen.

Entre janvier et juin 2011, de 30 à 35 000 ressortissants tunisiens ont afflué vers l'île italienne de Lampedusa. Les autorités italiennes, débordées, émirent des permis de séjour temporaire de six mois pour des raisons humanitaires, conférant ainsi à leurs bénéficiaires le droit de circuler librement dans l'espace Schengen. De fait, beaucoup de ces ressortissants tunisiens désiraient se rendre en France.

La décision italienne entraîna des tensions bilatérales.

La France réagit en introduisant des contrôles à la frontière italienne pour les migrants tunisiens et en bloquant un train à la frontière. L'Autriche, la Belgique et l'Allemagne exprimèrent leurs préoccupations quant à l'attitude de l'Italie, tandis que les Pays-Bas menacèrent de renvoyer les Tunisiens venant d'Italie. Selon la France, l'ensemble des conditions d'entrée dans l'espace Schengen des ressortissants de pays tiers, énumérées à l'article 5.1 du code frontières Schengen, en particulier l'existence de moyens de subsistance suffisants, n'étaient pas respectées, d'où sa décision de rétablissement de contrôles aux frontières intérieures.

La Commission conclut que l'Italie et la France n'avaient formellement pas enfreint le droit de l'Union européenne mais que seul « l'esprit de Schengen » n'avait pas été respecté.

Ces tensions franco-italiennes, une fois apaisées, se sont néanmoins déplacées vers les institutions européennes. La France et l'Italie ont en effet saisi la

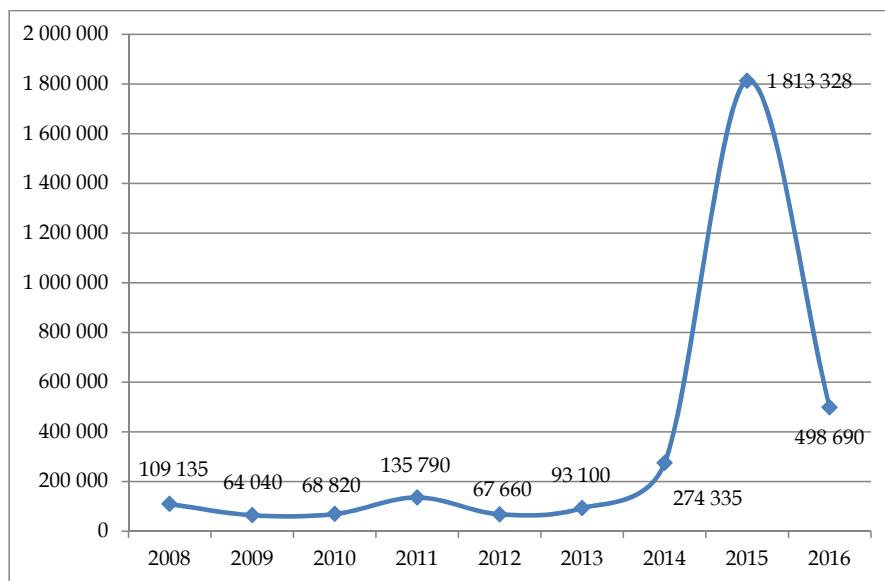
¹ Les « cayucos » désignent les grandes pirogues de pêche utilisées au Sénégal, avec lesquelles les migrants ont débarqué sur les côtes des Canaries.

Commission pour examiner la possibilité de rétablir temporairement le contrôle aux frontières intérieures en cas de difficultés exceptionnelles dans la gestion des frontières extérieures communes. La question de la défaillance d'un État membre chargé du contrôle à la frontière extérieure de l'Union européenne était ainsi posée. En effet, ni l'Italie ni la France n'avaient violé la lettre du code frontières Schengen, mais cette crise avait mis en évidence les insuffisances de certaines de ses dispositions.

C'est dans ce contexte que la Commission a présenté, en septembre 2011, sa proposition qui a conduit, notamment, à une première révision du code frontières Schengen.

L'épisode de 2014-2015 est cependant, et de loin, le plus important en nombre de franchissements irréguliers des frontières extérieures enregistrés¹.

NOMBRE DE FRANCHISSEMENTS IRRÉGULIERS ENREGISTRÉS PAR FRONTEx



Source : Commission d'enquête à partir des données de Frontex.

¹ Les données fournies par Frontex sur son site Internet correspondent aux franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'espace Schengen détectés, non au nombre de personnes ayant effectivement franchi ces frontières.

La vague migratoire actuelle, sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale, est principalement liée à la recrudescence des conflits et à des situations de grave instabilité au Moyen-Orient, en particulier en Syrie et en Irak, ainsi qu'en Afrique, notamment en Libye depuis la chute du régime du colonel Kadhafi. Elle s'est accompagnée d'un drame humanitaire, symbolisé par des images fortes qui ont choqué - on pense au petit Aylan, un jeune garçon syrien de trois ans échoué sur une plage turque. Des milliers de personnes ont en effet trouvé la mort lors de leur traversée de la Méditerranée, 5 000 en 2016 selon plusieurs estimations reprises par le contre-amiral Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'État-major Opérations navales à l'État-major de la Marine, lors de son audition.

La vague migratoire actuelle s'inscrit cependant dans un **mouvement global d'intensification des migrations**, comme l'a montré le rapport d'information de nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce¹. C'est ce qui a fait dire à M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman, au cours de son audition : « *La question de l'immigration est devenue l'un des défis majeurs de l'Union européenne [...]. [La crise de l'espace Schengen] a été engendrée par une crise d'une exceptionnelle ampleur qui n'a pas été prévue. Elle était pourtant prévisible, parce que l'Europe est et restera encore pour longtemps le continent le plus exposé à la pression migratoire* ».

De ce point de vue, l'enjeu dépasse Schengen et son fonctionnement. C'est ce qui a fait dire à Mme Sara Abbas, directrice du Bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France, lors de son audition : « *Que se passera-t-il si Schengen disparaît ? Cela ne changera rien à l'ampleur, inédite depuis la Seconde Guerre mondiale, des flux migratoires que nous constatons aujourd'hui* ».

Si l'Europe connaît une augmentation importante du nombre de migrants tentant d'entrer dans l'espace Schengen depuis 2011, les flux se sont intensifiés à la fin de l'année 2014 et surtout à l'été 2015. Ainsi, plus d'1,8 million de franchissements irréguliers ont été comptabilisés par Frontex pour l'année 2015, dont un million d'arrivées par la voie maritime. En 2016, ces chiffres étaient respectivement de l'ordre de 500 000 et 360 000, soit environ trois fois moins que l'année précédente. Ils montrent toutefois la **persistance d'une importante pression aux frontières extérieures**.

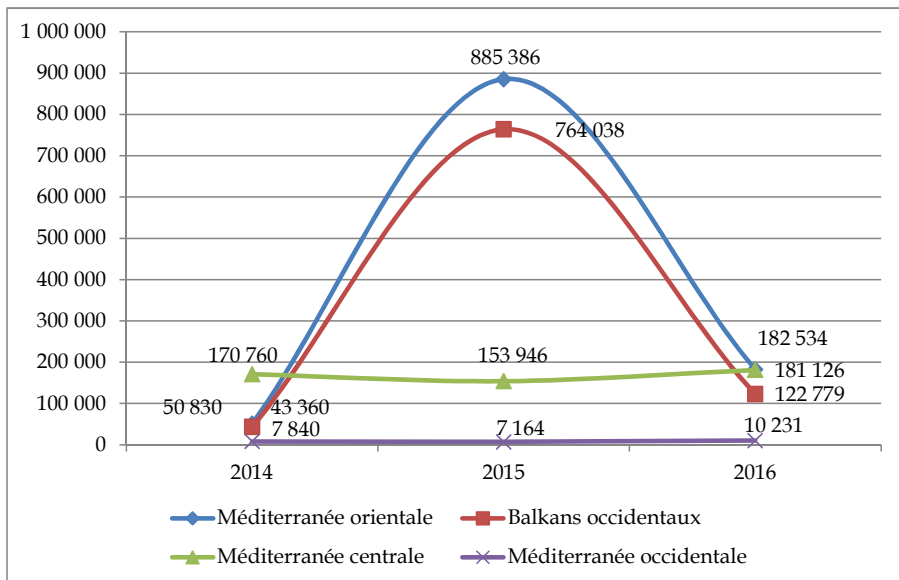
Cette baisse drastique en 2016 masque, par ailleurs, des disparités importantes selon la route empruntée par les migrants : si l'on observe une chute de 80 % des arrivées par la Méditerranée orientale depuis la déclaration conjointe Union européenne-Turquie du 18 mars 2016 et de 85 %

¹ Pour une analyse plus approfondie des flux migratoires, cf. L'Europe au défi des migrants : agir vraiment !, rapport d'information de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n° 795 ; 2015-2016).

par la route des Balkans depuis la fermeture de cette dernière, les arrivées par la route de la Méditerranée centrale, de la Libye vers l'Italie, sont, elles, relativement constantes depuis 2014. « Environ un million de migrants sont aujourd'hui en Libye », a rappelé Mme Sara Abbas, même si cela ne signifie pas qu'ils veulent tous venir en Europe.

Lors de son déplacement dans le département des Alpes-Maritimes, une délégation de la commission d'enquête a pu constater que la pression migratoire à la frontière Sud-Est demeurait vive depuis le printemps 2014 – et sans commune mesure avec ce que le département avait pu connaître en 2011. Les migrants qui pénètrent sur le territoire français par les Alpes-Maritimes proviennent, pour l'essentiel, d'un flux méditerranéen. Dans ce département, l'année 2016 a été celle de tous les records, avec près de 36 700 étrangers en situation irrégulière interpellés (soit une hausse de 36 % par rapport à 2015, étant précisé que certains migrants ont pu être comptabilisés plusieurs fois). Le début de l'année 2017 est du jamais vu, avec près de 5 000 non-admissions en deux mois, soit des flux jamais atteints dans les Alpes-Maritimes depuis le début de l'enregistrement. Le préfet estime donc à environ 50 000 le nombre de non-admissions qui pourraient être enregistrées sur l'année. Cette pression migratoire n'est pas près de baisser car 181 000 migrant se trouvent de l'autre côté de la frontière, en territoire italien.

**NOMBRE DE FRANCHISSEMENTS IRRÉGULIERS SUR LES QUATRE PRINCIPALES ROUTES
AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES**



Source : Commission d'enquête à partir des données de Frontex.

LA DÉCLARATION CONJOINTE UNION EUROPÉENNE-TURQUIE

Face à l'afflux massif de migrants sur les îles grecques en provenance des côtes turques (856 723 personnes pour l'année 2015 selon le Haut-Commissariat aux réfugiés), l'Union européenne était convenue avec la Turquie, le 29 novembre 2015, d'un plan d'action pour l'inciter à mieux contrôler les départs depuis son territoire. Devant les maigres résultats de cette première démarche, l'Union européenne a proposé à la Turquie un nouvel accord poursuivant le double objectif de réduire les flux irréguliers en évitant les pertes de vies humaines et de démanteler le modèle économique des trafiquants de migrants.

Signée le 18 mars 2016, la déclaration conjointe Union européenne-Turquie prévoit notamment :

- le renvoi vers la Turquie de tous les migrants arrivés dans les îles grecques à compter du 20 mars 2016, après l'examen éventuel de leur demande d'asile selon une procédure dite de recevabilité visant à apprécier si la Turquie constitue pour le demandeur un « pays tiers sûr » ;
- un mécanisme dit du « 1 pour 1 » selon lequel, pour chaque Syrien renvoyé en Turquie, un autre Syrien est réinstallé de la Turquie vers l'Union européenne, selon les critères de vulnérabilité des Nations unies ;
- le versement d'une aide financière de 3 milliards d'euros, destinée à améliorer les conditions de vie des 3 millions de réfugiés installés en Turquie, un financement supplémentaire de 3 milliards d'euros étant prévu d'ici 2018 ;
- à titre de « contreparties politiques », la relance du processus d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne et la libéralisation du régime des visas pour les ressortissants turcs d'ici la fin du mois de juin 2016, sous réserve du respect des 72 critères ;
- une coopération en matière de lutte contre l'immigration irrégulière¹.

Début janvier 2017, la mise en œuvre de cette déclaration conjointe et de l'accord bilatéral gréco-turc le secondant a permis de réadmettre 1 216 étrangers en situation irrégulière, dont 95 Syriens (étant noté que la Grèce ne reconnaît pas la Turquie comme « pays tiers sûr » depuis notamment la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016), et de réinstaller dans l'Union européenne 2 636 Syriens, dont 438 vers la France.

¹ Pour de plus amples développements sur la déclaration conjointe, cf. Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 : une réponse fragile, ambiguë et partielle à la question migratoire, rapport d'information de M. Michel Billout, fait au nom de la mission d'information sur la position de la France à l'égard de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie relatif à la crise des réfugiés et sur les conditions de mise en œuvre de cet accord (n° 38 ; 2016-2017).

En outre, **tous les pays de l'espace Schengen ne sont pas affectés de la même manière par la crise migratoire**. À titre d'illustration, la Suède a accueilli en 2015 l'équivalent de 1,6 % de sa population tandis que la France n'en accueillait que 0,15 %, soit environ 80 000 demandes d'asile.

Cette situation s'explique en partie par la grande disparité des pays d'origine observée, qui évolue en fonction des routes migratoires et des réseaux de passeurs. M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), indiquait ainsi, lors de son audition, qu'« *une personne passant par la Turquie et la Grèce et remontant par l'Autriche et l'Allemagne a de fortes chances de s'arrêter dans ces deux derniers pays ; une personne arrivant de Libye en passant par l'Italie poursuivra sa route vers la France et d'autres pays* ». De fait, en 2016, 173 000 arrivées ont été enregistrées en Grèce – soit six fois moins qu'en 2015 –, selon la répartition suivante : 47 % de Syriens, 24 % d'Afghans, 15 % d'Irakiens, des Pakistanais et des Iraniens. En Italie, les arrivées, au nombre de 180 000 en 2016, contre 150 000 en 2015, provenaient à 21 % du Nigéria, 12 % d'Érythrée, 7 % de Guinée, 7 % de Côte d'Ivoire, 7 % de Gambie, du Sénégal, du Mali, du Soudan, du Bangladesh, de Somalie, et quasiment pas de Syrie. On note, en outre, une augmentation du nombre de mineurs non accompagnés enregistrés en Italie, représentant près de 15 % des arrivées désormais. Et M. Jean-Christophe Dumont de conclure que les deux flux illustrent deux dynamiques migratoires très différentes, ne relevant pas des mêmes causes. Ainsi, si une partie de ces migrants peut prétendre à une protection au titre de l'asile, tous n'y sont toutefois pas éligibles.

B. LES ATTENTATS TERRORISTES ET LA PERSISTANCE D'UN NIVEAU DE MENACE TRÈS ÉLEVÉ

Le second défi auquel l'espace Schengen a été confronté au cours de la même période est celui de **la menace terroriste**.

Le territoire européen, tout particulièrement celui de la France, a ainsi été frappé à plusieurs reprises par des **attaques terroristes d'une ampleur là encore inégalée jusqu'alors**.

Commencée dans le deuil avec l'attentat perpétré, le 7 janvier, contre la rédaction du journal satirique *Charlie Hebdo* et l'assassinat de la policière municipale de Montrouge et de plusieurs otages de l'hypercacher de Vincennes, l'année 2015 s'est achevée sur les attentats de Paris et Saint-Denis du 13 novembre, avec un bilan total lourd de 147 morts, 513 blessés et 1 189 personnes choquées, selon les chiffres retenus par le rapport de la

commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015¹.

L'année 2016 a de nouveau été marquée par les attentats terroristes que ce soit en France, avec l'attentat de Nice du 14 juillet qui a entraîné la mort de 86 personnes et blessé des centaines d'autres, et les assassinats de Magnanville et Saint-Étienne-du-Rouvray, ou dans d'autres États membres de l'espace Schengen, à l'instar des attentats de Bruxelles, le 22 mars, et de Berlin, le 19 décembre.

L'attaque d'une patrouille militaire au Carrousel du Louvre, le 3 février dernier, de même que l'annonce par le ministère de l'intérieur d'attentats déjoués témoignent de la **persistance de la menace terroriste**.

La France et ses partenaires ont déjà connu par le passé des épisodes terroristes. Cependant, au-delà du bilan particulièrement meurtrier de ces différents attentats, ce nouvel épisode est caractérisé par l'**émergence du phénomène nouveau du combattant terroriste étranger**, défini par le rapport de la commission d'enquête précité comme « *une personne formée ou recrutée par une organisation terroriste étrangère pour frapper dans un des pays d'Europe occidentale ou aux États-Unis* ». Il peut s'agir soit de ressortissants nationaux ou communautaires, dont la dangerosité et le degré de radicalisation ont échappé, du moins partiellement, à la vigilance des services de renseignement et de sécurité, soit de ressortissants de pays tiers².

En outre, lorsqu'ils sont le fait d'organisations terroristes structurées comme l'État islamique, ou Daech en arabe, les projets d'attentat sont désormais souvent conçus et organisés depuis l'étranger, si bien que les chances pour les services de renseignement nationaux de les repérer sont faibles, surtout face à des individus aguerris à la clandestinité et bénéficiant d'une logistique importante, notamment en termes de moyens de communication. **Ces combattants terroristes étrangers ont, pour certains d'entre eux, profité de l'afflux migratoire de 2015 pour pénétrer sur le territoire de l'espace Schengen, le plus souvent sous de fausses identités.** Selon une étude du Centre d'analyse du terrorisme sur la formation de la cellule terroriste de l'organisation État islamique responsable de plusieurs attentats en Europe, Abdelhamid Abaaoud, le coordonnateur des attentats du 13 novembre 2015 à Paris, a, par exemple, pu quitter Raqqa en Syrie et rejoindre la Hongrie, en août 2015, en passant par la Turquie, la Grèce, la

¹ Cf. rapport de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015 (n° 3922 ; XIV^e législature), fait par M. Sébastien Pietrasanta.

² Pour une analyse des mutations du terrorisme djihadiste, on peut se reporter à Filières « djihadistes » : pour une réponse globale et sans faiblesse, rapport fait par Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt, co-présidents, et M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur, au nom de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe (n° 388 ; 2014-2015).

Macédoine et la Serbie, en utilisant un faux passeport syrien et en infiltrant les flux de réfugiés. Rappelons d'ailleurs que plusieurs des auteurs des attentats étaient des ressortissants communautaires, faisant apparaître que, contrairement au postulat de départ, **la menace pesant sur l'espace Schengen provient également de l'intérieur.**

Le rapport susmentionné de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relève ainsi qu'« *une autre leçon des attaques subies en France en 2015 réside dans le fait que les terroristes ne relèvent plus d'aucune logique nationale, ni dans leur profil ou leur recrutement, ni dans leur mode opératoire et la conception de leurs attaques. Cette disparition du critère national chez les personnes radicalisées trouve un écho frappant dans l'organisation de l'espace géographique européen, au sein duquel les logiques et frontières nationales se sont elles aussi effritées. Les terroristes ayant frappé en 2015 ont démontré toute leur capacité à jouer de cette laxité de l'espace européen, qui a laissé au contraire les États, au premier rang desquels la France, relativement démunis et dépassés par une telle évolution.* »

C. DEUX CRISES QUI ONT CONDUIT AU RÉTABLISSEMENT DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES DE PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES

Ces deux crises ont eu la même conséquence : le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Schengen ou son maintien par plusieurs États. Ce rétablissement est toutefois intervenu sur des fondements différents.

Se fondant sur l'article 25¹ et 27² du code frontières Schengen autorisant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures « *en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* », la France avait rétabli le contrôle à ses frontières à compter du 13 novembre 2015, pour une durée d'un mois, en prévision de la tenue sur son territoire de la conférence Paris Climat (COP 21). À la suite des attentats de Paris, le soir même, ces contrôles ont été renforcés et prolongés en un premier temps jusqu'au 26 mai 2016, puis à trois reprises, jusqu'au 15 juillet 2017, en raison d'une « *menace terroriste permanente* ».

En réponse à l'afflux de migrants et par crainte des mouvements secondaires, plusieurs pays avaient décidé, dès le mois de septembre 2015, de réintroduire temporairement le contrôle à leurs frontières intérieures en se fondant, quant à eux, sur l'article 28³ du code frontières Schengen, qui autorise la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures, pour une période limitée n'excédant pas 10 jours renouvelable par périodes de 20 jours

¹ Article 23 selon l'ancienne numérotation du code frontières Schengen.

² Article 24 selon l'ancienne numérotation du code frontières Schengen.

³ Article 25 selon l'ancienne numérotation du code frontières Schengen.

jusqu'à une durée totale de 2 mois, « *lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate* ». Initiée par l'Allemagne, dès le 13 septembre 2015, cette réintroduction des contrôles a été également effective en Autriche, le 16 septembre, le lendemain en Slovénie et en Hongrie, puis en Suède, le 11 novembre 2015, en Norvège, le 26 novembre 2015, et au Danemark, le 4 janvier 2016. **Ces mesures furent prises sans coordination ni concertation préalables aux niveaux bilatéral et européen**, le code frontières Schengen ne prévoyant aucune procédure spécifique en cas de fort afflux de migrants.

Puis, se fondant désormais sur l'article 29¹ du code frontières Schengen, l'Allemagne, le 14 novembre 2015, l'Autriche, le 16 novembre suivant, la Suède, le 9 janvier 2016, la Norvège, le 15 janvier, et le Danemark, le 4 mars, ont successivement informé la Commission de la prolongation de la réintroduction des contrôles à leurs frontières intérieures pour une durée de six mois².

Ces réactions en domino de repli sur les frontières nationales sont le symptôme d'un manque de réactivité de l'Union européenne.

Il a été rappelé à une délégation de votre commission d'enquête, lors de son déplacement à Bruxelles, que la Commission est intervenue tardivement, faute d'avoir fait preuve de réactivité : elle aurait dû se rendre rapidement sur place afin d'examiner les mesures prises d'un point de vue technique. La Commission n'a pas vraiment réagi avant novembre 2015. Il lui a fallu une importante pression politique de la part de la Présidence luxembourgeoise. Aussi n'a-t-elle pu que légitimer *a posteriori* ces décisions unilatérales de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en faisant application, pour la première fois, de la procédure de l'article 29 du code frontières Schengen relatif à la procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen. À la suite d'une évaluation conduite en novembre 2015, la Commission a ainsi constaté de graves manquements dans la gestion des frontières extérieures par la Grèce. Partant de ce constat, le Conseil a recommandé à certains États, par une décision d'exécution en date du 12 mai 2016³, de maintenir les contrôles aux frontières intérieures qu'ils avaient réintroduits en réponse à « *d'importants mouvements secondaires, constitutifs d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* ».

¹ Article 26 selon l'ancienne numérotation du code frontières Schengen.

² Cf. annexes à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil « Retour à l'esprit de Schengen – Feuille de route » du 4 mars 2016 (COM(2016) 120 final).

³ Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

Cette recommandation a donc autorisé pour six mois, jusqu'au 12 novembre 2016 :

- l'Allemagne à maintenir des contrôles à sa frontière terrestre avec l'Autriche ;

- l'Autriche à les maintenir à sa frontière terrestre avec la Hongrie et la Slovaquie ;

- le Danemark, dans les ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers l'Allemagne et à sa frontière terrestre avec l'Allemagne ;

- la Norvège, dans les ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur vers le Danemark, l'Allemagne et la Suède ;

- la Suède, dans les ports situés dans les régions de police Sud et Ouest et au pont de l'Øresund qui la relie au Danemark.

Ces pays ont ensuite été autorisés à prolonger ces contrôles par deux fois, le 11 novembre 2016¹ puis le 7 février 2017², pour une durée de trois mois, la Commission ayant constaté que la situation demeurait fragile. La carte ci-après présente les mesures de contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen en vigueur au 7 février 2017.

¹ Décision d'exécution (UE) 2016/1989 du Conseil du 11 novembre 2016.

² Décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017.



**Contrôles pour cause de menace grave pour l'ordre public
ou la sécurité intérieure** (article 25 du code frontières Schengen)



**Contrôles pour cause de circonstances exceptionnelles mettant en péril
le fonctionnement global de l'espace Schengen** (article 29 du code frontières Schengen)

Ce retour aux frontières intérieures a été violemment décrié et dénoncé, notamment à Bruxelles, comme la fin, si ce n'est de la lettre, du moins de « l'esprit de Schengen ». Il a contribué à alimenter le discours relatif à la nécessaire « sortie de Schengen », même si, en réalité, l'activation de la clause de sauvegarde prévue par le code frontières Schengen est plutôt la démonstration de la solidité de l'espace Schengen assurée par la flexibilité du code frontières.

Il demeure cependant qu'outre le manque de réactivité de l'Union européenne, ces réactions de repli derrière les frontières nationales sont l'expression du défaut de confiance des pays de l'espace Schengen les uns envers les autres.

D. LES LACUNES MISES EN ÉVIDENCE PAR CES DEUX CRISES

La crise migratoire comme la menace terroriste ont mis en évidence que, jusqu'alors, **le principe de libre circulation au sein de l'espace Schengen avait été mis en œuvre sans que toutes les conséquences en aient été tirées au plan de la gestion de la frontière extérieure commune**, contrairement aux engagements initiaux pris à l'époque.

Comme le rappelait M. David Skuli lors de son audition, **la création de l'espace Schengen reposait sur le postulat de la confiance**. Celle-ci consistait pour les États membres à déléguer une partie de leur souveraineté au pays de première entrée de l'étranger dans l'espace Schengen, en lui confiant la responsabilité du contrôle à la frontière extérieure.

En théorie, cette responsabilité se trouve donc partagée, tout État membre étant pays de première entrée dans la mesure où chacun dispose d'aéroports ou de gares internationaux qui constituent autant de portes d'entrée dans l'espace Schengen. Dans les faits cependant, **le fardeau de la responsabilité n'est pas équitablement réparti du fait de la géographie de l'espace Schengen** : il n'incombe qu'à une partie seulement des États de garder, pour le compte de tous, les quelque 7 700 kilomètres de frontière terrestre et 42 600 kilomètres de côtes. Or la crise des réfugiés a rappelé de manière spectaculaire **la complexité objective du contrôle de ces frontières, en particulier des limites maritimes**.

Les moyens à déployer par les uns et par les autres ne sont en conséquence pas comparables. Or ce sont précisément l'Italie et surtout la Grèce qui ont eu à faire face, comme pays de première entrée, à cet afflux massif de migrants au moment où elles connaissaient par ailleurs d'importantes difficultés économiques.

En outre, pour le pays de première entrée, s'ajoute au contrôle de la frontière extérieure la responsabilité de l'examen de la demande d'asile, en vertu du règlement Dublin. À cet égard, la suspension des réadmissions vers

la Grèce à la suite des décisions de 2011 de la Cour européenne des droits de l'Homme¹ et de la Cour de justice de l'Union européenne² en raison de défaillances systémiques du dispositif d'asile grec, avait pourtant déjà alerté sur les difficultés que connaissait ce pays pour l'accueil des demandeurs d'asile sur son sol.

L'asymétrie géographique ainsi entérinée par les dispositifs juridiques avait déjà été dénoncée, en 2011, par l'Italie qui refusait d'enregistrer les demandeurs d'asile, son Président du Conseil, M. Silvio Berlusconi, déclarant alors : « *Pourquoi voulez-vous que je contrôle ces demandeurs d'asile tunisiens et que je les garde chez moi, puisque ce n'est pas chez moi qu'ils veulent venir ? Puisqu'ils veulent partir, je les laisse partir.* »

Ce type d'attitude et l'incapacité des autorités grecques à faire face à leur responsabilité ont **entamé durablement la confiance des autres États**, les amenant à rétablir les contrôles à leurs frontières plutôt qu'à accepter de partager leur fardeau.

L'autre postulat à l'origine de la création de l'espace Schengen, évoqué par M. David Skuli, reposait sur la mise en œuvre des mesures compensatoires, tout particulièrement dans le domaine de la coopération policière. Le principal outil forgé à cette fin consiste en la mise en place des différentes bases de données, notamment le SIS. Les attentats terroristes et la crise des réfugiés ont mis en lumière plusieurs carences les concernant.

En premier lieu, a été mise en exergue une **contribution inégale en volume et en qualité aux bases des données** selon les États membres. M. Bernard Kirch, chef du centre opérationnel de l'agence EU-LISA, qu'une délégation de la commission d'enquête a rencontré à Strasbourg, a observé que, de manière générale, il n'y avait pas à proprement parler de mauvais élèves en termes d'alimentation du SIS, mais que la question de l'insuffisance de son alimentation se posait de manière lancinante depuis les débuts de Schengen, certains États ne signalant pas certaines disparitions comme celles de billets de banque ou de moteurs de bateau. La France, par exemple, ne signale que peu de mandats d'arrêt européens. Selon lui, il s'agit davantage d'un enjeu de gouvernance que d'une difficulté technique.

Lors de son audition, M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure, a abondé en ce sens. Il a, en effet, précisé que des raisons le plus souvent légales expliquaient que tous les services européens en charge de la lutte contre le terrorisme n'alimentent pas de manière systématique le SIS avec les fiches des individus suspectés d'activité terroriste. Certains de ces services ne relevant pas de l'autorité du ministère de l'intérieur ou de la justice de leur pays, ils n'ont pas compétence pour alimenter ou même consulter le SIS.

¹ Cour EDH, G.C. 21 janvier 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce.

² CJUE, 21 déc. 2011, aff. C-411/10, N.S. et a.

Ensuite, les événements récents ont mis en évidence une **consultation aléatoire des bases lors des contrôles aux frontières extérieures**. Si, jusqu'à présent, le contrôle à la frontière des ressortissants communautaires n'incluait pas systématiquement la consultation des bases de données, l'entrée sur le territoire de l'espace Schengen pour les ressortissants de pays tiers était d'ores et déjà conditionnée à l'absence de signalement aux fins de non-admission dans le SIS et dans les bases de données nationales du pays concerné, en application de l'article 6-1 du code frontières Schengen. Il est toutefois apparu que cette consultation obligatoire n'était pas systématiquement mise en œuvre.

Enfin, un **problème d'interopérabilité entre les différentes bases de données européennes** – SIS, VIS, Eurodac – a été identifié, compliquant leur consultation dans un contexte d'afflux massif de migrants.

Ces dysfonctionnements ont montré que l'espace Schengen présentait un « *indéniable inachèvement* », pour reprendre l'expression que M. Pierre-Antoine Molina a employée lors de son audition. S'il constitue bel et bien un espace de libre circulation, **les mesures compensatoires n'ont pas été pleinement mises en œuvre**. Le défaut de solidarité entre les États membres a, en outre, été à l'origine de défaillances de certains d'entre eux, entraînant à leur tour la défiance.

Il n'est que temps que les États membres prennent conscience qu'« *il faut une souveraineté partagée pour des frontières déjà partagées* », selon la formule de M. Yves Bertoincini.

L'ensemble de ces difficultés a conduit à une **crise de l'espace Schengen**, amenant certains commentateurs à annoncer la « mort de Schengen » et forçant l'Union européenne et les États membres, sous la pression des événements, à prendre des mesures.

DEUXIÈME PARTIE - UN ACQUIS DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE DONT LA PRÉSERVATION A NÉCESSITÉ D'IMPORTANTES RÉFORMES

Comme l'a indiqué, au cours de son audition, M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, **Schengen est une réalisation concrète, née dans un cadre franco-allemand, illustrant les « solidarités de fait » au cœur de la Déclaration Schuman de 1950.** Selon lui, « *Schengen s'est construit sur ces bases très pragmatiques et pas du tout idéologiques* ». Il constitue un **acquis de la construction européenne**, un signe concret de ses progrès.

Il n'en demeure pas moins, comme l'a fait remarquer M. Pierre Sellal, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, lors d'un déplacement de votre commission d'enquête à Bruxelles, que **l'espace Schengen tel qu'il avait été conçu à l'origine apparaît comme déséquilibré** : on est allé plus loin dans la suppression des contrôles aux frontières intérieures que dans le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. **Il fallait donc rétablir cet équilibre**, constat partagé par la France et l'Allemagne. Alors que Schengen était initialement conçu comme une mise en œuvre du principe de libre circulation, **il convient aujourd'hui de l'adapter à des enjeux de sécurité.**

Devant les conséquences, notamment économiques, d'une « sortie de Schengen », de nombreuses et importantes réformes ont été entreprises dans le sens d'une sécurité accrue. La pression des événements a d'ailleurs contraint l'Union européenne et ses États membres à aborder des sujets sensibles touchant à la souveraineté nationale, comme l'asile, la police ou les migrations.

I. « SORTIR DE SCHENGEN », UNE BONNE IDÉE ? : LES LIMITES DE « SCHENG-HAINE »

Les failles mises récemment en évidence par la crise migratoire et le risque terroriste ont fait naître des **critiques, parfois virulentes, sur le fonctionnement de l'espace Schengen.** À tel point que l'on a pu entendre, notamment au plus fort de la crise, certains commentateurs constater « la mort de Schengen » ou d'autres émettre des propositions visant à « fermer les frontières » et à « sortir de Schengen » pour « reprendre le contrôle des frontières ».

Si ces propositions pour le moins radicales, relèvent surtout de l'incantation, votre commission d'enquête a néanmoins cherché à en savoir plus sur les conséquences d'une telle décision. D'un point de vue politique et

économique, mais aussi symbolique, quitter l'espace Schengen, voire le démanteler pour revenir à la situation qui existait avant 1985, serait-il non seulement possible, mais, surtout, bénéfique pour l'Europe et pour la France ?

« Sortir de Schengen », serait-ce une bonne idée ? Rien n'est moins sûr...

A. SCHENGEN EST UN ACQUIS APPRÉCIÉ DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Votre commission d'enquête a pu le constater tant lors de ses auditions qu'au cours de ses déplacements : **la liberté de circulation est considérée comme l'un des acquis de la construction européenne, que Schengen vise à mettre en œuvre.**

Ainsi que l'a noté à juste titre M. Pierre Sella, **Schengen a globalement tenu au plus fort de la crise migratoire et des attaques terroristes.** S'il y a certes eu des interrogations sur sa solidité, **aucun État membre n'a voulu se mettre en congé de Schengen**, ce qui démontre un attachement à cet espace – le même constat avait d'ailleurs pu être fait pour la zone euro.

Même les États membres présentés, pendant cette période de crise, comme critiques envers les conséquences de la libre circulation n'ont pas demandé à « sortir » de Schengen. Ainsi, M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France, a indiqué que son pays considère « *ce système comme un grand acquis de la construction européenne. [Il tient] à ce qu'il soit maintenu et à ce que ses règles de fonctionnement soient appliquées* ».

C'est que « *Schengen est l'une des marques de l'Europe* », comme l'a dit M. Yves Bertoncini au cours de son audition. Votre commission d'enquête reprend bien volonté cette expression à son compte. En effet, le terme lui-même est aujourd'hui largement décliné : Schengen est certes une ville luxembourgeoise, mais aussi un accord, un code frontières, un système d'information, un espace ou encore un système de visas.

De fait, **Schengen présente indéniablement une dimension symbolique.**

De même qu'Erasmus est devenu le synonyme d'études en Europe pour des millions d'étudiants et leurs parents, **Schengen symbolise la liberté de circuler et donc, aussi, de voyager.** Comme l'a indiqué M. Yves Bertoncini, Schengen « *a permis depuis environ vingt-cinq ans à des centaines de millions de personnes de franchir [les] frontières intérieures sans être contraintes de faire la queue en pure perte* ». M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières au ministère de l'intérieur, a, lui aussi, estimé que l'espace Schengen « *a constitué une grande avancée de la construction européenne. Il est*

symboliquement fort de pouvoir passer d'un pays à l'autre sans devoir acquitter des formalités relatives au passage des frontières ».

Lors de son audition, M. Jean Pisani-Ferry, alors commissaire général de France Stratégie, a, lui aussi, souligné la force symbolique de Schengen : *« J'ai le souvenir du premier jour où j'ai passé la frontière polonaise sans contrôle en atterrissant à l'aéroport de Varsovie, alors que les guérites avaient été démantelées. Je me suis alors dit que le Mur n'existait vraiment plus ! Cela a une valeur symbolique lorsque des segments – ils ne sont pas si nombreux – de la population, en particulier chez les jeunes, considèrent que traverser les frontières fait partie de leur mode de vie et de leur citoyenneté. Il faut donc faire attention à la valeur symbolique de ce type de mesures ».*

Schengen est un symbole de l'Europe, mais est aussi devenu, chez certaines personnes, le symbole de l'échec de la libre circulation, voire celui de l'Europe qui n'aurait pas réussi à assurer la sécurité de ses frontières, devenues des « passoires » comme d'aucuns aiment à le répéter.

Aussi Schengen a-t-il cristallisé bien des oppositions politiques à la construction européenne. Au point que M. Yves Bertoncini a pu parler de « *Scheng-haine* ».

Aussi évidente que puisse être la dimension symbolique de Schengen, **l'espace de libre circulation** ne s'y réduit pas. Il **constitue** au contraire **l'une des réalisations les plus concrètes de l'Europe** et l'une de celles auxquelles les citoyens et les milieux économiques sont le plus attachés.

Non seulement, **les Européens profitent de cette liberté** – chaque année, ils effectuent 1,25 milliard de déplacements au sein de l'espace Schengen, comme l'a rappelé M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international –, **mais une très large majorité d'entre eux en approuve le principe lui-même.** Comme l'a dit à juste titre M. Yves Bertoncini, Schengen est « *l'une des réalisations de l'Europe populaire* ».

Cette dernière affirmation n'est pas une formule abstraite : elle est au contraire mise en évidence par le **réel attachement que les Européens lui manifestent dans les enquêtes d'opinion.**

En effet, telle est **l'une des conclusions du dernier Eurobaromètre, paru à l'automne 2016 : les citoyens européens approuvent très largement la libre circulation¹, en dépit de leurs principales préoccupations qui restent l'immigration et le terrorisme.**

¹ Eurobaromètre standard, L'opinion publique dans l'Union européenne, premiers résultats, Étude réalisée dans 34 pays ou territoires par TNS Opinion & Social à la demande de la Commission européenne, décembre 2016.

**81 % DES EUROPÉENS SONT FAVORABLES À LA LIBRE CIRCULATION
QUI CONSTITUE L'UN DES RÉSULTATS LES PLUS POSITIFS DE L'UNION EUROPÉENNE**

Au niveau européen, **les migrations et le terrorisme restent de loin les principaux problèmes auxquels doit faire face l'Union européenne** d'après les personnes interrogées. Ces deux sujets ont cependant perdu de leur importance par rapport au printemps 2016. À 45 %, l'immigration recule de nouveau de trois points, après avoir perdu dix points entre l'automne 2015 et le printemps 2016. Évoqué par près d'un tiers des citoyens de l'Union européenne, le terrorisme perd sept points par rapport au printemps 2016, après le net recul de 14 points enregistré entre l'automne 2015 et le printemps 2016.

Au niveau des États membres, mentionnée par 45 % des Européens, l'immigration est considérée comme la principale préoccupation dans 26 d'entre eux (contre 20 au printemps 2016) – 36 % en France. Elle est la réponse la plus citée en Estonie (70 %), en Hongrie (65 %) et à Malte (65 %). Elle est considérée comme le deuxième problème le plus important en Espagne et comme le troisième au Portugal. Près d'un tiers des citoyens de l'Union européenne évoquent le terrorisme (32 %, en seconde position) – 35 % en France. Cette réponse arrive en tête des préoccupations en Espagne (33 %) et se place en seconde position dans 21 États membres, notamment en République tchèque (47 %), à Malte (45 %) et en Lettonie (45 %), où il atteint les scores les plus élevés. Dans tous les États membres à l'exception du Portugal, de l'Italie, de la Grèce, du Danemark, de la Suède et de la Finlande, l'immigration et le terrorisme sont considérés comme le premier ou le second problème le plus important auquel doit faire face l'Union européenne.

Pour autant, plus de huit Européens sur dix soutiennent « la libre circulation des citoyens de l'Union européenne qui peuvent vivre, travailler, étudier et faire des affaires partout dans l'Union » (81 %, + 2 points de pourcentage par rapport au printemps 2016), une opinion qui est en outre partagée par plus des deux tiers des personnes interrogées dans les 28 États membres de l'Union européenne. Au Luxembourg (96 %), en Estonie (95 %), en Lituanie (95 %), en Lettonie (94 %), en Espagne (91 %) et en Allemagne, en Slovaquie et en Irlande (90 % dans ces trois pays), au moins neuf personnes interrogées sur dix sont en faveur de « la libre circulation des citoyens de l'Union européenne qui peuvent vivre, travailler, étudier et faire des affaires partout dans l'Union européenne » - **80 % en France, alors que 16 % sont contre**. Le soutien est en revanche un peu moins appuyé en Autriche (67 %), au Royaume-Uni (68 %) et en Italie et au Danemark (72 % chacun). L'opposition à la libre circulation est la plus marquée en Autriche (29 %), au Royaume-Uni (24 %) et en Italie, au Danemark et en Belgique (20 % chacun).

Près de sept Européens sur dix indiquent soutenir « une politique européenne commune en matière de migration » (69 %, + 2). L'immigration de personnes venant d'autres États membres de l'Union européenne évoque toujours un sentiment positif à une large majorité d'Européens (61 %), et à 55 % de Français, après une hausse de trois points de pourcentage par rapport au printemps 2016. Cette réponse a progressé de dix points depuis le printemps 2015 (de 51 % à 61 %) et atteint désormais son plus haut niveau. En revanche, ce type d'immigration

suscite un sentiment négatif chez un tiers des citoyens de l'Union (33 %, - 2 par rapport au printemps 2016, - 8 par rapport à l'automne 2014). Par ailleurs, une majorité d'Européens éprouve un sentiment négatif à l'égard de l'immigration de personnes venant de pays en dehors de l'Union européenne (56%, - 2), 57 % en France, mais la proportion de personnes interrogées qui ont une opinion positive de ce type d'immigration continue de croître (37 %, + 3 par rapport au printemps 2016) et atteint son plus haut niveau depuis que cette question a été posée pour la première fois, à l'automne 2014.

Pour les Européens, « la libre circulation des personnes, des biens et des services au sein de l'Union européenne » (56 % des réponses totales, sans changement par rapport au printemps 2016) constitue, avec la paix entre les États membres, également à 56 %, l'un des deux résultats les plus positifs de l'Union européenne.

Source : Eurobaromètre standard (automne 2016).

Comme l'a rappelé M. Jean Pisani-Ferry, « *Schengen est l'un des éléments de la citoyenneté européenne* ». Or, bon nombre de ressortissants des différents États membres se sentent citoyens européens. Ainsi, selon le même Eurobaromètre, **les deux tiers des Européens se sentent citoyens de l'Union européenne (67 %, + 1 point de pourcentage par rapport au printemps 2016), et 61 % en France** : c'est le plus haut niveau atteint (à égalité avec celui du printemps 2015). À l'inverse, moins d'un tiers d'entre eux ne sont pas d'accord avec cette affirmation (32 %, - 1).

B. « ON N'ARRÊTE PAS LES TERRORISTES AUX FRONTIÈRES » ?

Le symbole de l'Europe qu'est Schengen se heurterait à un autre symbole, celui des frontières et leur capacité supposée de protection.

Selon M. Yves Bertoncini, Schengen serait « *pris en étau entre deux représentations mystiques et mythologiques des frontières ou de l'absence de frontières* ». Il a ainsi considéré, lors de son audition, qu'« *il est tout à fait frappant que les autorités nationales continuent de communiquer autour de la mystique des « bonnes vieilles frontières » qui nous protègent. Le soir du 13 novembre, sous le coup de l'émotion, François Hollande a annoncé que sa première décision était de « fermer les frontières ». [...] Qui plus est, parce que la COP 21 avait lieu deux semaines plus tard, il avait eu la possibilité, dès le matin même, de rétablir le contrôle systématique aux frontières. C'était donc déjà fait. D'une certaine façon, il l'a ré-annoncé* ». Selon lui, « *tant que les responsables politiques nationaux continueront, comme cela a été le cas en France, de communiquer autour de cette idée que les « bonnes vieilles frontières » nous protègent et que c'est à la frontière que l'on peut se défendre, il y aura un problème de représentation de l'espace Schengen* ». Et de conclure : « *On n'arrête pas les*

terroristes aux frontières. On a besoin d'espions pour arrêter les terroristes, pas de plantons ! ».

Pour lui, s'en prendre à Schengen consiste à s'inscrire dans « la traditionnelle **logique du bouc émissaire** » : « Cela rejoint peut-être une figure de la mythologie politique, celle de nos « bonnes vieilles frontières ». Il faudrait que tout le monde aille voir le film de Dany Boon, Rien à déclarer, qui montre cet attachement et ses limites. La logique du bouc émissaire fonctionne d'autant plus en cas de choc traumatique émotionnel », celui provoqué par les dramatiques attentats qui ont endeuillé notre pays.

Pour autant, M. Yves Bertoincini a déploré « la communication inadéquate des autorités européennes, qui communient dans une autre mystique, la mystique circulatoire. [...] **Schengen, ce n'est pas que la liberté, c'est aussi la sécurité.** [...] Il faut être très attentif à la façon dont Schengen est perçu et parfois mal défendu, y compris à Bruxelles par ceux-là mêmes qui prétendraient le soutenir ».

Votre commission d'enquête, au cours de ses différents déplacements, a acquis la conviction que, comme l'a résumé M. David Skuli au cours de son audition, « le contrôle aux frontières intérieures existe et s'avère efficace ». Il a ainsi indiqué que « plus de 61 000 non-admissions ont été prononcées depuis le 13 novembre [2015]. En l'absence du contrôle aux frontières intérieures, ces personnes se trouveraient sur notre territoire national. Plus de 54 000 fiches de recherche, dont plus de 10 000 « fiches S », ont été détectées. Ce contrôle présente donc un certain intérêt ». M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur, a abondé dans le même sens lors de son audition : le rétablissement du contrôle à la frontière a donné lieu « à 85 millions de contrôles en 2016 et a conduit, d'après les chiffres de la police aux frontières, à 63 000 décisions de non-admission, contre 15 000 en 2015 et 11 000 en 2014. Un tel taux peut certes s'expliquer par la pression migratoire aux frontières [...], mais il souligne également que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a donné à nos forces la possibilité juridique des contrôles en continu. En effet, en dehors des périodes de rétablissement du contrôle des frontières intérieures, nous n'avons pas la possibilité de le faire et l'article 78-2 du code de procédure pénale nous interdit de conduire des contrôles durant plus de six heures au même endroit dans la zone frontalière ».

Mais le directeur central de la police aux frontières a aussi ajouté que « rétablir les frontières intérieures après un attentat terroriste me paraît une réponse quelque peu réductrice ». En effet, « pour rétablir le contrôle aux frontières, il faut assurer sa conduite en mobilité », constat partagé par tous les interlocuteurs de terrain que votre commission d'enquête a rencontrés. Selon l'expression de M. Yves Bertoincini, l'enjeu est de « dissocier le contrôle et la frontière ».

Selon M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie de France Stratégie, « pour avoir travaillé sur ces questions avec les douanes, je puis vous dire que l'efficacité des contrôles est bien meilleure quand ils ciblent en tout point du territoire des véhicules repérés à l'avance grâce à des informations

spécifiques. Mobiliser un certain nombre de douaniers dans des guérites à des points de passage, entre la France et la Belgique par exemple, n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'utiliser les ressources en hommes et en femmes dont disposent les douanes ». Il a indiqué que « les moyens humains et physiques qu'il faudrait déployer pour assurer un contrôle systématique [aux points de passage routier pour les voitures particulières, les autocars et les camions] sont bien entendu hors de notre portée. Ils seraient démesurés, d'autant que, même dans le cas des contrôles systématiques aux points de passage routier, les personnes voulant les éviter pourraient passer ailleurs, compte tenu de la topographie de notre territoire. Sauf à construire un mur – et encore –, le contrôle systématique des frontières ne serait donc pas possible ».

La préfecture des Alpes-Maritimes a expliqué à une délégation de la commission d'enquête que les contrôles aux heures de pointe sont aléatoires ou allégés, des contrôles visuels par exemple. Les contrôles doivent faire l'objet d'un dosage souvent délicat : ils ont été adaptés aux points de passage les plus chargés – jusqu'en 2015, 90 % des migrants empruntaient la voie ferroviaire si bien que tous les trains s'arrêtent désormais à Menton –, mais doivent aussi tenir compte du contexte – l'instruction gouvernementale de contrôles très poussés a pu susciter un peu de tensions à l'aéroport de Nice. Un contrôle à 100 % n'est de toute façon sans doute pas possible, en particulier lors de grands événements. D'éventuels excès ne doivent pas décrédibiliser le dispositif mis en place.

Enfin, et les déplacements effectués par votre commission d'enquête l'ont bien montré, **mobiliser des moyens supplémentaires pour contrôler les frontières intérieures conduit**, dans un contexte marqué par des contraintes budgétaires, **à réduire les moyens alloués à d'autres missions**.

Plus largement, M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman, a considéré que « nul État dans le monde ne peut aujourd'hui être souverain sans coopération avec ses voisins et partenaires » et que « notre souveraineté passe par la coopération ».

C. LES COÛTS ÉLEVÉS DE L'ABANDON DE SCHENGEN

L'abandon, ou le démantèlement de Schengen, qui se traduirait par une restauration permanente des contrôles aux frontières nationales, **affecterait directement plusieurs secteurs économiques et aurait des conséquences non négligeables, en France et en Europe, liées aux obstacles à la libre circulation tant des personnes que des marchandises**.

Cette libre circulation étant devenue aujourd'hui la norme, beaucoup de ses bénéficiaires n'ont plus véritablement conscience de ses avantages.

M. Yves Bertoncini a illustré cette réalité de façon très concrète pendant son audition : « Ce matin, grâce à Schengen, 350 000 frontaliers français

sont allés travailler au Luxembourg, en Suisse, en Allemagne et ailleurs. En ce moment même, des dizaines de milliers de chauffeurs routiers sont concernés. Cela évite aussi aux douaniers ces files d'attente qu'ils ont des difficultés à gérer [...]. C'est aussi l'occasion pour les petits commerçants et artisans établis de part et d'autre des frontières de recevoir des touristes, des frontaliers, des habitants à proximité qui viennent faire un petit tour, mais qui ne le feraient pas s'il leur fallait faire deux heures de queue à l'aller et au retour ».

Il a aussi souligné le coût du rétablissement des frontières qu'il a même jugé contreproductif : « Aujourd'hui, rétablir un contrôle systématique et permanent aux frontières intérieures de l'espace Schengen coûterait beaucoup trop cher et stériliserait les moyens humains et financiers qui sont beaucoup plus utiles, par exemple face au terrorisme, pour la coopération policière et judiciaire et pour agir à la source, en frappant en Irak et en Syrie ».

Quelle appréciation porter sur le coût d'un tel rétablissement de ces contrôles et sur leurs conséquences économiques ?

Un certain nombre de **travaux** ont été menés sur ce sujet. Selon les hypothèses retenues, ils ne parviennent certes pas au même chiffre, mais tous **concluent au coût élevé d'un abandon de Schengen, que ce coût soit direct ou indirect.**

Tel est le cas de l'**étude de France Stratégie**, réalisée en février 2016¹, dont les conclusions ont été présentées par M. Jean Pisani-Ferry, lors de son audition.

Cette étude porte sur les niveaux européen et français et vise à évaluer deux types d'impacts économiques : d'abord, un impact à court terme, en essayant de chiffrer ce que pourrait être l'effet d'une moindre porosité des frontières sur les échanges de marchandises et de personnes, puis des effets à plus long terme.

France Stratégie s'est d'abord attachée à mesurer ce que pourrait être l'impact d'un renforcement des contrôles aux frontières pendant une durée de quelques mois à quelques trimestres, de façon non permanente.

Il convient de distinguer des coûts directs et des coûts indirects :

- les coûts directs de court terme sont d'abord les coûts administratifs liés à la mise en place des contrôles aux frontières, avec ce que cela suppose d'investissements et de coûts de fonctionnement.

Comme l'a indiqué M. Jean Pisani-Ferry, France Stratégie n'a pas chiffré elle-même ces coûts. Une étude menée depuis lors par RAND Europe pour le Parlement européen², complémentaire de celle de France Stratégie, a précisément porté sur cette question. Ainsi, l'étude de RAND Europe estime

¹ France Stratégie, Les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen, note d'analyse n° 39, février 2016.

² European Parliamentary Research Service/RAND Europe, Cost of Non-Europe Report - The Cost of Non-Schengen : Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects, september 2016.

que, **pour la France, les coûts fixes seraient compris entre 880 millions et 2,1 milliards d'euros en investissements et entre 150,9 et 251,5 millions d'euros par an en coûts de fonctionnement.** Les mêmes ordres de grandeur en termes de part du PIB se retrouvent pour l'ensemble des pays de l'espace Schengen, même s'ils ne sont pas strictement analogues d'un pays à l'autre puisqu'ils dépendent de divers paramètres tels que la géographie, l'étendue des frontières, le nombre de points de passage, etc. Ainsi, **au niveau de l'ensemble de l'espace Schengen, les investissements nécessaires s'établiraient entre 7,4 et 19,8 milliards d'euros et les coûts de fonctionnement annuels seraient compris entre 2,2 et 3,6 milliards d'euros¹.**

M. Vincent Aussilloux a précisé que, par rapport à la situation qui prévalait avant Schengen, ce sont environ de 3 000 à 5 000 emplois équivalents temps plein de douaniers qui ont été « perdus » en France depuis 1995 ;

- France Stratégie s'est concentrée sur le chiffrage des coûts économiques, c'est-à-dire non budgétaires, pour les différents agents économiques : les secteurs du tourisme et du fret, ainsi que les frontaliers.

Pour l'impact sur **le tourisme**, l'étude mesure les effets non pas sur le tourisme de moyenne ou de longue durée, mais sur les séjours journaliers qui pourraient être affectés par un passage de la frontière plus long. L'hypothèse de travail porte sur 122 millions d'excursionnistes, soit le nombre de personnes qui passent la frontière pour aller faire des courses ou aller au restaurant. Le coût économique pour la France lié à une baisse des ressources touristiques consécutive à une diminution du nombre des courts séjours et des excursions est ainsi évalué **entre 500 millions et 1 milliard d'euros.**

En ce qui concerne les **frontaliers**, l'hypothèse de l'étude est qu'ils allaient subir un coût économique lié à l'allongement du temps de passage et du temps de transport. Ce coût en bien-être pour les salariés concernés est chiffré **entre 250 et 500 millions d'euros.** Ce montant ne comprend pas la perte d'emplois, hypothèse que France Stratégie n'a pas chiffrée.

À titre illustratif, il a été explicitement indiqué à une délégation de votre commission d'enquête, lors de son déplacement dans les Alpes-Maritimes, que, pour limiter leurs conséquences sur les transfrontaliers, les contrôles tiennent compte des heures de pointe, par exemple au péage autoroutier de La Turbie, sans doute le point le plus compliqué, de manière à éviter un ralentissement trop important de l'activité

¹ M. David Boublil, conseiller au cabinet du commissaire européen Pierre Moscovici, a indiqué à une délégation de votre commission d'enquête, lors de son déplacement à Bruxelles, que, d'après cette étude de RAND Europe, le coût total de la « non Europe » s'établissait à 615 milliards d'euros à l'échelle du marché intérieur.

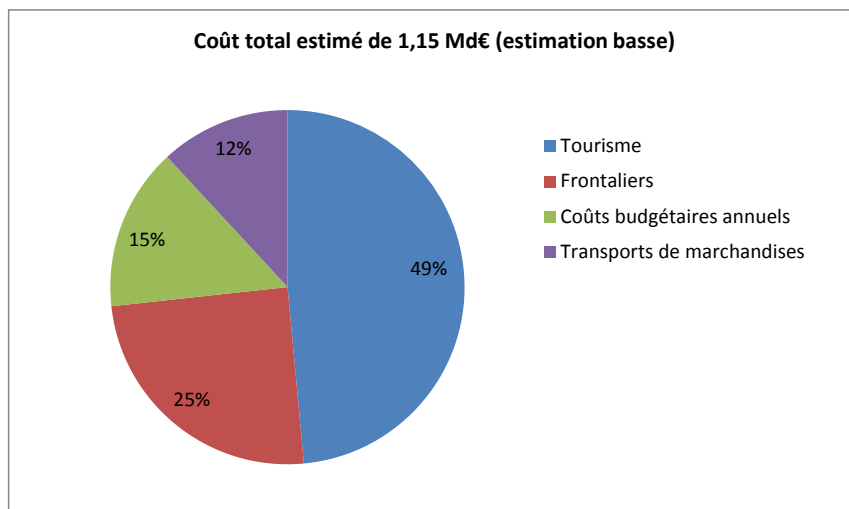
économique et touristique, d'autant plus que le tourisme est un secteur essentiel de l'économie des Alpes-Maritimes.

Enfin, pour ce qui concerne les **transports de marchandises** du fait de l'allongement du temps de transport, l'étude suppose que les salariés subissent un coût en bien-être et les entreprises un coût lié à l'allongement de la durée de transport de 30 minutes à 1 heure, mais que l'échange international demeure à son niveau. Avec ces hypothèses, le coût estimé sur les exportations et les importations se situe **entre 60 et 120 millions d'euros**, ce qui correspond strictement à l'allongement du temps de transport.

Selon des informations communiquées, le 28 février dernier, par la direction générale des transports de la Commission européenne lors d'une audition devant la commission TRAN du Parlement européen, le retour des contrôles aux frontières pourrait coûter, dans le pire scénario, 18 milliards d'euros par an au transport routier. Ce chiffre correspondrait aux seuls coûts directs dus aux temps d'attente plus longs en cas d'un retour des contrôles aux frontières de tous les États membres de Schengen. Il inclurait en particulier 7,5 milliards d'euros pour le fret et 5,2 milliards pour le transport de passagers.

Au total, **en France**, le tourisme supporterait la moitié du coût d'un abandon des accords de Schengen et les frontaliers un quart. Un huitième de ces coûts seraient budgétaires et le dernier huitième est supporté par le transport de marchandises, soit un **coût global estimé de 1,15 milliard d'euros** :

COÛT POUR LA FRANCE D'UN RÉTABLISSEMENT DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES



Source : France Stratégie et RAND Europe.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en France, depuis le 13 novembre 2015, a ainsi logiquement nécessité des **moyens supplémentaires**.

LES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES ALLOUÉS AU RÉTABLISSEMENT DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES : LE CAS DE LA FRANCE

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, décidé par la France le 13 novembre 2015, s'est traduit par la mobilisation de moyens supplémentaires, en particulier au bénéfice de la police aux frontières et des douanes.

La police aux frontières

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a conduit la PAF à exercer des contrôles frontaliers sur 130 points de contrôle supplémentaires (les points de passage autorisés, PPA), surveillés 24 heures sur 24, de manière statique pour une partie et de façon dynamique pour l'autre.

Ainsi, depuis ce rétablissement, la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) a mobilisé chaque jour une moyenne de 5 000 policiers actifs (et réservistes) sur les 115 PPA routiers, 16 ferroviaires, 22 aériens (particulièrement à Roissy-CDG et à Orly) et 1 maritime relevant de sa compétence.

Afin de pouvoir faire face à cette charge de travail, les services déconcentrés ont été amenés à redéployer les effectifs des services de police aux frontières

habituellement engagés dans la lutte contre l'immigration irrégulière pour les porter à 4 300 garde-frontières, au lieu de 3 000 en période normale, au détriment de la mission de lutte contre l'immigration irrégulière, dont les effectifs sont passés de 2 300 à 1 000 - les effectifs alloués à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière restent inchangés, soit 1 800.

Néanmoins, la PAF a également bénéficié d'un renforcement de ses effectifs en 2016 au titre de différents plans ministériels, soit 400 personnels supplémentaires répartis sur 2016 et 2017 : 60 emplois pour lutter contre le terrorisme, 40 pour lutter contre l'immigration irrégulière et 300 au titre du pacte de sécurité. Ainsi, au 1^{er} janvier 2017, la PAF disposait de 10 693 personnels.

Ces moyens supplémentaires en personnels ont notamment permis d'accompagner le rétablissement du contrôle aux frontières, en particulier la charge de travail induite pour les services aux PPA et dans les aéroports (les services de Roissy et Orly, en déficit d'effectifs, ont ainsi été régulièrement renforcés). Il faudrait toutefois environ 11 500 emplois pour que la PAF puisse assumer l'ensemble de ses missions, y compris lui permettre de faire face à l'engagement d'abonder rapidement le vivier de garde-frontières projetables à la demande de Frontex.

Outre la PAF, d'autres services du ministère de l'intérieur sont concernés par le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la sécurité publique, les CRS et la gendarmerie nationale.

Les douanes

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a conduit les unités de surveillance terrestre de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à se mobiliser davantage dans sa mission de service public sur l'immigration et la sûreté du territoire. Ainsi, les brigades de surveillance terrestre ont consacré 835 000 heures à la mission de service public en 2015 et 1 150 000 heures en 2016, contre 730 000 heures en 2014. Ce rétablissement a entraîné un surcroît d'activité de 95 000 heures sur les seuls mois de novembre et décembre 2015 et de 400 000 heures en 2016.

Le coût de la mission immigration/sûreté évalué à 37,4 millions d'euros en 2014 a nettement augmenté pour atteindre 41,9 millions d'euros en 2015 et 58,9 millions d'euros en 2016. Le surcoût lié à l'activation de la clause de sauvegarde Schengen s'établit à 25,3 millions d'euros depuis le 13 novembre 2015, dont 4,8 millions en 2015 et 20,5 millions en 2016. En termes d'effectifs, le surplus de ressources consacrées à cette mission est évalué à 73,2 équivalents temps plein travaillé en 2015 et 307,4 en 2016, soit un cumul de 380,6 depuis le rétablissement.

Source : DCPAF et DGDDI.

Comme en a conclu M. Jean Pisani-Ferry, « *tout cela n'est pas considérable, sachant qu'il s'agit non pas d'un coût budgétaire, mais d'un coût en bien-être. De fait, des mesures temporaires de contrôle aux frontières ne représentent pas un enjeu économique très marquant* ».

En revanche, la situation est différente pour les coûts économiques à moyen et long termes.

France Stratégie, dans un second temps, a cherché à évaluer ce que pourrait être l'impact d'un rétablissement permanent des contrôles aux frontières, avec des effets structurants sur les flux de biens, cet exercice étant toutefois plus délicat.

Selon M. Jean Pisani-Ferry, *« on peut imaginer que l'appartenance à la zone Schengen a un impact sur le commerce international en créant et en facilitant naturellement les relations, propices ensuite aux activités économiques et aux échanges »*. L'étude de France Stratégie part de l'hypothèse selon laquelle l'appartenance à Schengen expliquait à peu près 10 % du montant des échanges, *« ce qui est considérable »*, comme l'a relevé M. Jean Pisani-Ferry.

Pour convertir ce chiffre de 10 % en un coût économique, l'étude a procédé en deux temps : d'abord, mesurer le surplus d'échanges qui peut être attribué à la participation à l'espace Schengen ; ensuite, dans l'hypothèse d'une réduction des échanges à la suite d'une sortie des accords de Schengen ou d'un démantèlement de ces accords, ce qui pourrait logiquement conduire à une réduction des échanges de même ampleur, prendre en compte un tarif douanier estimé à trois points sur l'ensemble des biens. **Au total, les échanges commerciaux enregistreraient une diminution de l'ordre de 10 % à l'horizon 2025.**

M. Vincent Aussilloux a apporté des précisions sur ce que recouvrirait cette diminution globale du commerce d'environ 10 % : *« Les entreprises, depuis les accords de Schengen, peuvent assez facilement localiser une de leurs filiales, un centre de production de l'autre côté de la frontière, comme si celle-ci n'existait plus. À partir du moment où les temps de passage vont être allongés simplement par des effets d'encombrement et non pas en raison d'un allongement du temps de contrôle, en particulier les jours d'affluence, l'idée germera dans l'esprit des chefs d'entreprise, des artisans et des travailleurs frontaliers qu'il est plus compliqué d'aller de l'autre côté de la frontière pour y étendre ses activités. C'est là que les effets sur le commerce sont assez importants ; c'est non pas tant le commerce longue distance qui est affecté, mais le commerce entre villes frontalières qui, depuis Schengen, a eu tendance à s'étendre sans tenir compte des frontières nationales administratives. Elles existent encore, certes, et le commerce est nettement plus faible de part et d'autre de la frontière franco-belge, par exemple, mais cette différence tend à s'estomper »*.

En calculant, sur cette base, la variation du PIB qui s'ensuivrait, l'étude de France Stratégie estime que la France verrait celui-ci baisser de 0,5 %, soit **10 milliards d'euros**. Comme l'a précisé M. Jean Pisani-Ferry, *« c'est moins que pour les pays de l'espace Schengen de manière globale, qui sont plus ouverts que la France et pour lesquels la réduction des échanges est plus importante. La France n'est pas un pays particulièrement ouvert au commerce international du fait de sa taille et en raison d'un niveau d'échanges – importations et exportations – sensiblement inférieur à celui de l'Allemagne »*. Ainsi, selon

l'étude de France Stratégie, l'impact pour les pays de l'espace Schengen serait plutôt de 0,8 % du PIB, soit plus de 100 milliards d'euros.

Si le rétablissement des contrôles aux frontières est coûteux, à l'inverse, la mobilité peut aussi constituer une solution à des difficultés économiques. Ainsi, M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'OCDE, a indiqué, au cours de son audition, que son organisation avait réalisé « une étude sur les migrations intra-européennes – le champ est plus vaste que l'espace Schengen, mais il s'agit toujours d'un espace de libre circulation – qui a montré que, à la suite de la crise de 2008, environ un quart du choc asymétrique subi par les pays européens en termes de chômage a été absorbé grâce à la mobilité. C'est-à-dire que les flux vers les pays les plus touchés, comme l'Espagne, ont diminué, alors que les flux vers les pays les moins touchés ont augmenté. Sans la libre circulation, le taux de chômage au sein de l'Union européenne aurait été supérieur d'un quart. Dans ces années de crise, la mobilité intra-européenne a diminué de 40 % ».

Confronté, selon l'expression de M. David Skuli, à « une crise d'efficacité et donc de légitimité », l'espace Schengen a vu son existence même contestée. Présentant une dimension symbolique forte, « sa fin entraînerait celle du projet européen ». M. Jean Pisani-Ferry n'a pas dit autre chose : « La reconstitution d'un système de contrôle aux frontières serait un élément parmi d'autres, préoccupants, de désagrégation de l'Union européenne, et s'inscrirait dans un ensemble et dans une dynamique ».

Ce n'est pas cette voie que l'Union européenne et ses États membres ont choisie – il convient d'ailleurs de souligner qu'aucun membre de votre commission d'enquête n'a exprimé le souhait de « sortir de Schengen ».

Au contraire, le fonctionnement de l'espace Schengen a été « remis sur le métier » afin d'en réformer les règles.

II. LA REMISE EN CHANTIER DES RÈGLES DE L'ESPACE SCHENGEN ET DES POLITIQUES EUROPÉENNES CONNEXES

Dès lors que maintenir l'espace Schengen, et s'y maintenir, est apparu à l'Union européenne et à ses États membres comme la solution à privilégier, encore fallait-il remédier efficacement aux graves lacunes mises en évidence par la crise des réfugiés et les attentats terroristes.

La libre circulation ayant longtemps été privilégiée, sans doute de façon excessive, **la nécessité de rééquilibrer le fonctionnement de l'espace Schengen vers davantage de sécurité s'est imposée et fait désormais consensus.** On avait pu pratiquement oublier que Schengen est certes un espace de libre circulation, mais qui repose sur le respect d'un code conditionnant sa sécurité. Cette sécurité, elle doit être assurée à l'intérieur de l'espace Schengen, mais aussi à ses frontières extérieures car, comme l'a noté

M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France, « *la liberté de circulation des personnes ne signifiera rien si nous ne savons pas contrôler nos frontières extérieures* ».

Bien que l'**Union européenne ait agi avec retard, sous la pression des événements**, de nombreuses propositions ont été formulées depuis l'automne 2015 et certaines sont d'ores et déjà adoptées. Ces réformes concernent aussi bien l'espace Schengen lui-même, avec les « paquets » « frontières » et « frontières intelligentes », que des politiques connexes dont le développement apparaît indissociable de celui de l'espace Schengen : régime d'asile européen commun, politique étrangère et de sécurité commune et coopération en matière policière.

Aussi les progrès sont-ils réels. « *Concernant les mesures qui ont été mises en œuvre récemment, nous considérons que le chemin parcouru est considérable* », a ainsi estimé M. Jean-Dominique Giuliani devant votre commission d'enquête. De même, M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France, a considéré que, « *sur un grand nombre de sujets, nous avons observé en un an des progrès plus importants que ceux réalisés au cours des dix années précédentes* ».

Le couple franco-allemand a d'ailleurs joué un rôle décisif dans les progrès enregistrés.

A. LA RÉFORME DE L'ESPACE SCHENGEN : PLUS D'EFFICACITÉ, PLUS DE SÉCURITÉ

Violemment mis en cause par certains commentateurs à la suite des crises de 2014-2015, l'espace Schengen ne peut espérer perdurer et avec lui, le principe de libre circulation des personnes, qu'à condition d'une réforme en profondeur, **rééquilibrant son fonctionnement vers davantage de sécurité**.

En effet, si, à la suite d'une précédente crise migratoire, l'espace Schengen a connu une première réforme en 2011, celle-ci s'est avérée trop timide, ne lui permettant pas de continuer à fonctionner normalement face à un afflux plus massif encore de migrants.

1. La trop timide réforme de la gouvernance de 2011

L'afflux de ressortissants tunisiens au premier semestre 2011 avait déjà mis en évidence les insuffisances du code frontières Schengen en cas de défaillance d'un État membre chargé du contrôle à la frontière extérieure de l'Union européenne¹. À la suite de ce constat, avait été proposée une

¹ Cf. encadré 1^{ère} partie, IV, A.

première réforme du code frontières Schengen, le « paquet gouvernance Schengen », fortement soutenue par la France.

En premier lieu, faisant écho à la situation qui avait contraint la France à rétablir temporairement les contrôles à sa frontière avec l'Italie, cette réforme est venue **définir plus précisément les circonstances exceptionnelles pouvant donner lieu à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures**. En 2013 a ainsi été ajouté un **nouveau motif de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures : les manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen**¹. Cette clause de sauvegarde figure à l'actuel article 29 du code frontières Schengen.

En second lieu, cette réforme a consisté en une **révision du cadre juridique régissant le mécanisme d'évaluation et de contrôle de l'application de l'acquis de Schengen**.

a) La réforme du mécanisme d'évaluation et de contrôle de l'acquis de Schengen

Parmi les réformes entreprises pour **améliorer la gouvernance de l'espace Schengen**, figure celle de **son évaluation et de son contrôle**.

Outre les États en voie d'adhésion, les États membres de l'espace Schengen ou associés sont soumis à des **évaluations régulières** visant à garantir qu'ils appliquent correctement les règles relatives à l'acquis de Schengen et à ses développements. Il convient de noter que le Royaume-Uni, bien que ne faisant pas partie de l'espace Schengen mais participant néanmoins à certains de ses développements, est lui aussi concerné par cette évaluation, dans la limite de sa participation. Ainsi a-t-il été évalué en 2016 dans le seul domaine du SIS II.

Les **conséquences migratoires des « printemps arabes »** ont conduit les États membres à souhaiter une **révision du cadre juridique régissant le mécanisme d'évaluation et de contrôle de l'application de l'acquis de Schengen**, sur la base du **système d'évaluation par les pairs** qui était en vigueur depuis une décision de septembre 1998. Ce système reposait sur une commission permanente d'évaluation et d'application composée de représentants des États membres et se limitait à la comparaison des dispositions juridiques nationales et à l'échange de bonnes pratiques aboutissant, de fait, à une **approche consensuelle**. Or, les États en sont venus à constater que cette procédure d'évaluation par les pairs n'avait pas permis d'empêcher des atteintes graves dans l'application de l'acquis de Schengen, en particulier pour le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne.

¹ Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

La proposition de la Commission européenne, présentée le 16 septembre 2011, visait à répondre aux orientations fixées par le Conseil européen du 24 juin 2011, et en particulier l'adoption d'une clause dite « de sauvegarde »¹.

Le nouveau cadre de l'évaluation fixé par le **règlement du 7 octobre 2013**² s'articule avec les dispositions du code frontières Schengen, notamment ses articles 21 et 29 relatifs au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Il est **applicable depuis le 27 novembre 2014**, au titre de la première année d'évaluation, c'est-à-dire 2015.

Le nouveau mécanisme place néanmoins la Commission en responsabilité et en position de coordination générale des travaux d'évaluation. La Commission détient désormais d'importantes prérogatives en matière de visites et d'accès à l'information. La préparation de la programmation des évaluations est coordonnée par la Commission, assistée par un comité composé d'experts des États membres (le « comité Schengen ») pour la validation des programmes annuels et le traitement de questions de fond relatives aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du mécanisme. Pour la conduite des évaluations, la Commission s'appuie notamment sur l'expertise des États membres selon un principe de désignation de personnels évaluateurs qu'elle sélectionne en fonction des États membres évalués et de l'objectif de l'évaluation. Par ailleurs, la Commission est amenée à produire un **rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen.**

¹ *Point 22 des conclusions du Conseil européen* : « Un mécanisme devrait être mis en place pour faire face à des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de la coopération Schengen, sans porter atteinte au principe de la libre circulation des personnes. Il devrait comporter une série de mesures applicables de manière progressive, différenciée et coordonnée afin d'aider un État membre soumis à une forte pression aux frontières extérieures. Ces mesures pourraient comprendre des visites d'inspection et un soutien technique et financier, ainsi que le recours à l'agence Frontex dans ses fonctions d'assistance, de coordination et d'intervention. En tout dernier ressort, dans le cadre de ce mécanisme, une clause de sauvegarde pourrait être introduite afin d'autoriser, à titre exceptionnel, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en cas de situation véritablement critique, lorsqu'un État membre n'est plus en mesure de respecter ses obligations au titre des règles Schengen. Une telle mesure serait prise sur la base de critères objectifs précis et d'une évaluation commune et aurait une portée et une durée strictement limitées, compte tenu de la nécessité de pouvoir réagir à des situations d'urgence. Cela n'affectera pas les droits des personnes jouissant de la libre circulation en vertu des traités. La Commission est invitée à présenter une proposition concernant un tel mécanisme en septembre [2011] ».

² *Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen.*

LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE L'ACQUIS DE SCHENGEN PRÉVUE PAR LE RÈGLEMENT DU 7 OCTOBRE 2013

Les États membres et la Commission ont la responsabilité commune de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation et de contrôle, dans les conditions prévues par le règlement, avec l'appui des organes et organismes de l'Union qui interviennent dans la mise en œuvre de l'acquis de Schengen. La Commission assure un rôle de coordination générale pour la mise en place des programmes d'évaluation annuels et pluriannuels, l'élaboration de questionnaires et la fixation des calendriers des visites d'inspection, le déroulement de celles-ci et la rédaction des rapports d'évaluation et des recommandations.

Chaque État membre est évalué selon un programme d'évaluation quinquennal, établi par la Commission, par voie d'acte d'exécution, le cas échéant après consultation de Frontex et d'Europol, au plus tard le 31 octobre de l'année précédant celle à laquelle le programme se rapporte. Ce programme indique l'ordre des États membres qui doivent être évalués chaque année. L'ordre dans lequel les États membres doivent être évalués est établi en tenant compte du temps écoulé depuis l'évaluation précédente et de l'équilibre à assurer entre les différentes parties de l'acquis de Schengen à évaluer.

En amont de l'inspection, l'État évalué reçoit un questionnaire portant sur la gestion des frontières extérieures, le retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier et la réadmission, le système d'information Schengen II, la politique commune en matière de visas, la coopération policière et la coopération judiciaire en matière pénale et la protection des données. Dans toutes ces évaluations, il est également tenu compte des questions relatives aux droits fondamentaux et au fonctionnement des autorités appliquant les parties concernées de l'acquis de Schengen.

Les inspections sur place – annoncées ou inopinées – sont effectuées par des experts nommés par les États membres et de représentants de la Commission dans chacun de ces domaines. L'État membre concerné est consulté et informé au moins six semaines avant l'inspection annoncée sur place, et au moins vingt-quatre heures avant l'inspection inopinée.

Un rapport d'évaluation est établi à la suite de chaque évaluation. Ce rapport d'évaluation est fondé sur les constatations de l'inspection sur place et, le cas échéant, sur le questionnaire. Les constatations du rapport d'évaluation sont classées dans l'une des catégories suivantes : conforme ; conforme, mais améliorations nécessaires ; non conforme. Ce rapport est envoyé dans un délai de six semaines à compter de l'inspection. L'État membre évalué soumet ses observations sur le projet de rapport d'évaluation dans un délai de deux semaines à compter de sa réception.

À la lumière de ce rapport, les experts des États membres et les représentants de la Commission formulent des recommandations quant aux mesures correctives destinées à remédier à tout manquement constaté lors de l'évaluation et fournit une indication des priorités pour les mettre en œuvre, ainsi que, le cas échéant, des exemples de bonnes pratiques. Ces recommandations sont adoptées par le Conseil (au sein duquel a été institué un groupe de travail « évaluation

Schengen »), qui les transmet au Parlement européen et aux parlements nationaux.

S'agissant du suivi, dans un délai de trois mois à compter de l'adoption de ces recommandations, l'État membre évalué soumet à la Commission et au Conseil un plan d'action destiné à remédier à tout manquement constaté dans le rapport d'évaluation. Si les recommandations concluent que l'État membre évalué manque gravement à ses obligations, ledit État membre soumet son plan d'action dans un délai d'un mois à compter de l'adoption de ces recommandations. La Commission transmet ce plan d'action au Parlement européen. L'État membre évalué rend compte à la Commission de la mise en œuvre de son plan d'action dans les six mois suivant l'adoption des recommandations, puis continue à faire de même tous les trois mois jusqu'à la mise en œuvre complète du plan d'action. Enfin, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport complet annuel public relatif aux évaluations conduites, au cours de l'année écoulée, ainsi qu'aux conclusions formulées à la suite de chaque évaluation et l'état d'avancement des mesures correctives. La Commission communique ledit rapport aux parlements nationaux.

b) Les évaluations réalisées au titre du nouveau dispositif

En 2015 et 2016, treize États membres ou associés ont été évalués dans le cadre du programme annuel : en 2015, l'Autriche, la Belgique, la Pologne, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Liechtenstein ; **en 2016**, le Luxembourg, l'Italie, la Grèce, la Hongrie, Malte, **la France** et le Royaume-Uni. À la fin 2017, dix-neuf États membres ou associés auront fait l'objet d'une évaluation. En l'espace de cinq ans, de 2015 à 2019, la totalité des États membres ou associés auront été évalués.

Plusieurs exemples illustrent la **plus grande efficacité de ce nouveau mécanisme** d'évaluation et de contrôle.

Ainsi a-t-il permis de constater de graves manquements dans la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, notamment en Grèce en novembre 2015, et, dans ce cadre, d'autoriser pour la première fois la mise en œuvre de l'article 29 du code frontières Schengen qui permet la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de cinq États membres en raison de circonstances exceptionnelles mettant en péril l'espace Schengen¹. Ainsi, à la suite de visites inopinées effectuées à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie et dans les îles de Chios et de Samos en novembre 2015, le Conseil a adopté, le 12 février 2016, des recommandations afin de remédier aux manquements graves constatés dans le contrôle des frontières extérieures de la Grèce. Conformément à l'article 21 *bis* du code frontières Schengen, la Commission a ensuite recommandé à la Grèce, au

¹ Cf. 1^{ère} partie, IV, C.

moyen d'un acte d'exécution, de prendre certaines mesures spécifiques afin de garantir le respect des recommandations du Conseil.

De même, le dernier rapport semestriel publié à ce jour par la Commission, qui couvre la période du 1^{er} mai au 10 décembre 2015, fait le point sur les mesures prises par les États membres à leurs frontières intérieures et extérieures, ainsi que sur les résultats du nouveau mécanisme d'évaluation. La Commission relève dans ce rapport que le nouveau mécanisme a bien fonctionné au cours de cette période de référence. Cependant, la qualité des réponses fournies par les États membres au questionnaire d'évaluation est jugée inégale. Ainsi, la moitié des États membres devant être évalués en 2016 n'ont pas respecté le calendrier fixé pour les réponses et certaines questions sont restées en suspens.

La Commission détaille également les différents points d'attention soulevés dans les pays évalués en 2015, en particulier en Autriche, en Belgique et en Pologne, dans le domaine du SIS, ainsi qu'en Suède, en Espagne, en Hongrie, en Pologne et en Grèce, pour les visites inopinées :

- pour ce qui concerne l'Autriche, les principales recommandations portent sur les contrôles frontaliers des ressortissants de pays tiers, les fonctionnalités du N.SIS, l'application de la directive « retour » au titre des interdictions d'entrée sur le territoire ;

- pour ce qui concerne la Belgique, les difficultés soulevées concernent principalement la gestion de ses frontières extérieures, notamment aériennes, ainsi que la mise en œuvre de certains instruments (stratégie nationale de gestion intégrée des frontières, système API, SIS II) ;

- pour ce qui concerne la Pologne, l'évaluation a souligné les progrès effectués dans le domaine du SIS.

Le nouveau mécanisme d'évaluation a également permis de mieux assurer le suivi des recommandations de la Commission. Ainsi, une communication de la Commission adressée au Conseil le 22 septembre 2016 évalue les plans d'action de l'Autriche, de la Pologne et de la Belgique, dans le cadre des évaluations du SIS qui se sont déroulées dans ces pays en 2015. S'agissant de l'Autriche, par exemple, les recommandations du Conseil ont souligné différents points d'améliorations, relatifs à l'équivalence des résultats de recherches entre la copie nationale du SIS et le SIS central, l'effacement des signalements en temps utile ou l'aménagement des guérites de contrôle dans l'aéroport de Salzbourg.

La gestion désordonnée de la crise migratoire de 2014-2015 et la légitimation *a posteriori* du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par certains États à l'automne 2015 par une évaluation de la situation en Grèce par la Commission, ont fait la démonstration de l'**inaboutissement de la première réforme de 2011**. L'Union européenne ne s'est pas trouvée en situation de répondre efficacement au nouvel afflux de migrants.

2. Le renforcement du contrôle à la frontière extérieure, cœur de la réforme débutée à l'automne 2015

Devant ce constat, une **nouvelle réforme** a été mise sur le métier à l'automne 2015, **pour mettre en œuvre l'Agenda européen en matière de migration de mai 2015**.

S'appuyant sur un paquet « frontières intelligentes » remanié¹, cette révision poursuit comme **principal objectif le renforcement du contrôle à la frontière extérieure** dont est rappelée la double vocation : la régulation des flux migratoires et la détection de toute forme de menace, y compris émanant des ressortissants communautaires. C'est en effet la condition pour lever les contrôles aux frontières intérieures et revenir à la complète libre circulation.

a) Le dispositif des hotspots

Proposé par la Commission dans le cadre de son Agenda européen en matière de migration, le **dispositif des hotspots** vise à **apporter une assistance ponctuelle aux États membres de première entrée exposés à des pressions migratoires extraordinaires**.

L'idée initiale consistait à **réunir en un seul « point d'accès » à l'espace Schengen des agents des différentes agences européennes venus, sur le terrain, en soutien aux agents de l'État membre** concerné afin de les aider à **identifier, enregistrer** (prise d'empreintes digitales et photographie) et **orienter** les migrants soit vers la demande d'asile, soit vers le retour.

Ce dispositif mobilisait donc, dans des actions complémentaires, des représentants :

- de Frontex pour l'identification, l'enregistrement et le retour des migrants en situation irrégulière n'ayant pas besoin d'une protection ;

- du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) pour l'information sur la procédure d'asile, avec l'aide du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies (UNHCR), et le traitement des demandes d'asile ;

- d'Europol et Eurojust pour les enquêtes aux fins du démantèlement des réseaux de passeurs et de trafiquants d'êtres humains.

Le *hotspot* n'était donc à l'origine qu'un centre de passage qui ne comportait d'ailleurs que très peu de places d'hébergement, essentiellement pour les mineurs isolés et quelques familles. C'est ce qu'avait pu constater

¹ *Proposé en 2013, le paquet « frontières intelligentes » comprenait trois actes législatifs : un règlement établissant un système d'entrée/sortie (EES), un règlement établissant un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP) et un règlement modifiant le code frontières Schengen pour y intégrer le fonctionnement de ces deux nouveaux outils. Il a été modifié le 15 décembre 2015 pour tenir compte des propositions issues de l'Agenda européen en matière de migration présenté en mai 2015.*

une délégation de la commission des lois lors d'un déplacement sur l'île de Lesbos, en février 2016.

LE FONCTIONNEMENT DU *HOTSPOT* DE MORIA

Une fois interceptés en mer par les garde-côtes assistés de Frontex ou arrivés sur l'une des plages de l'île de Lesbos, les migrants sont acheminés en bus vers le *hotspot* puis sont dirigés vers l'une ou l'autre section du camp en fonction de leur nationalité.

Ils sont alors conduits dans un premier baraquement où ils rencontrent les policiers grecs assistés de Frontex qui les soumettent à un interrogatoire d'identification, visant à s'assurer de la véracité de leurs déclarations.

Ils passent ensuite dans un deuxième baraquement où il est procédé à leur enregistrement par prise de leurs empreintes digitales et photographies. Les demandeurs d'asile sont enregistrés dans la base Eurodac.

Ces derniers sont ensuite mis en contact avec les équipes de l'UNHCR et de l'EASO qui, en fonction de leur nationalité, les orientent soit vers le programme de « relocalisation », soit vers une demande d'asile auprès des autorités grecques.

Des associations telles que Médecins du monde, Médecins sans frontières ou Praksis sont présentes dans le centre afin, notamment, d'assurer une assistance médicale.

À l'exception des quelques individus interpellés par la police grecque, les migrants sont dotés d'un « sauf-conduit » et peuvent rejoindre le port de Mytilène où ils pourront être embarqués pour Athènes ou Kavala.

Le *hotspot* ne dispose que de quelques places d'hébergement, principalement pour des mineurs isolés afin d'assurer leur sécurité. Ils y demeurent environ 7 jours et disposent d'un taux d'encadrement de 1 pour 1, avant d'être accueillis dans un centre dédié grec.

Les migrants ne restant tout au plus que 48 ou 72 heures sur l'île, ils sont hébergés dans des camps de toile.

Source : rapport d'information de M. François-Noël Buffet, L'Europe à l'épreuve de la crise des migrants : la mise en œuvre de la « relocalisation » des demandeurs d'asile et des hotspots, fait au nom de la mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés de la commission des lois (n° 422 ;2015-2016).

Avec la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie¹, les *hotspots* situés sur les îles grecques ont cependant évolué vers des centres d'accueil fermés, comme l'indiquait M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile de l'EASO, lors de son audition : « Il me semble nécessaire de préciser que les hotspots prennent des formes et assurent des missions

¹ Cf. encadré 1^{ère} partie, IV, A.

légèrement différentes selon leur implantation. Ainsi, en Italie, il n'y a pas d'accueil à proprement parler dans les hotspots, ceux-ci constituant seulement des points de débarquement et d'enregistrement des migrants avant que ces derniers ne soient répartis dans différents centres d'accueil sur le territoire italien. En Grèce, depuis mars 2016 et la mise en œuvre de l'accord Union européenne-Turquie, les hotspots ont effectivement été transformés en centres d'accueil fermés pour le temps du traitement de leur demande. Aujourd'hui, 15 000 personnes sont présentes dans les cinq hotspots. »

La question aujourd'hui posée est celle du **bilan des hotspots**. Selon M. Pierre-Antoine Molina, ce bilan est **plutôt positif pour ce qui est de l'identification et l'enregistrement des migrants** : « À l'automne 2015, la très grande majorité des migrants arrivant dans l'espace Schengen, que ce soit par l'Italie ou la Grèce, n'étaient ni enregistrés ni soumis à des contrôles. Aujourd'hui, la mise en œuvre des hotspots a modifié radicalement cette situation : la quasi-totalité des migrants qui arrivent en Grèce, ainsi que la grande majorité de ceux qui arrivent en Italie, font désormais l'objet de contrôles sécuritaires ». En revanche, le **problème du retour** des étrangers en situation irrégulière reste prégnant, laissant entière la **question de l'implantation de ces derniers à l'intérieur ou en bordure de l'Union européenne**.

Au-delà de cette interrogation toutefois, **le principal apport des hotspots – probablement le plus durable – reste l'apprentissage de la coopération qui en résulte**, qu'il s'agisse de la coopération entre agences européennes ou avec les autorités nationales des États membres. C'est sur ce point qu'a mis l'accent M. Jamil Addou lors de son audition : « La valeur ajoutée des hotspots en termes de gestion des flux migratoires aussi bien en Grèce qu'en Italie, bien que sous des modalités différentes, est en revanche indiscutable. Il ne s'agit pas d'une formule clé en main à dupliquer de manière identique à tous les points de frontière extérieure en Europe, mais bien d'un **concept : rassembler en un lieu un centre de gestion intégrée des migrants**. Les modalités opérationnelles de mise en œuvre doivent être suffisamment flexibles pour s'adapter en fonction des spécificités des différentes situations. Si les hotspots en Grèce et en Italie répondent à la même logique générale, pour autant les missions précises, les tâches assignées à chacun, les profils déployés varient en fonction des lieux et des besoins. » Il a, en outre, relevé « que les propositions de la Commission aussi bien pour le règlement Frontex que pour l'Agence européenne de l'asile tirent déjà les premières leçons des hotspots en transposant cette **notion d'équipes de gestion migratoire mixte** ».

Il apparaît ainsi intéressant de **pérenniser le principe des hotspots**, moyennant leur adaptation aux circonstances, **afin de les intégrer dans la « boîte à outils » de la gestion de crise**.

b) La transformation de Frontex en Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

Par-delà la simple gestion des crises, l'Union européenne a souhaité se doter désormais d'un **système de gestion intégrée des frontières véritablement opérationnel**, dont la **responsabilité est partagée entre les**

autorités nationales compétentes et Frontex, rebaptisée Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

La rapidité du processus d'adoption de la législation en la matière témoigne de la très forte volonté des États membres et des institutions européennes de remédier aux carences constatées lors des crises de 2014-2015. En effet, proposé par la Commission en décembre 2015, le règlement ayant transformé Frontex¹ a été définitivement adopté moins d'un an après et publié au *Journal officiel de l'Union européenne* le 16 septembre 2016. Le nouveau mandat de Frontex est ainsi entré en vigueur dès octobre 2016.

Ce règlement dote Frontex de nouvelles missions, énumérées au considérant 11 : *« L'Agence devrait avoir pour rôle essentiel d'établir une stratégie technique et opérationnelle pour la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières au niveau de l'Union ; de superviser le fonctionnement effectif du contrôle aux frontières extérieures ; d'apporter une assistance technique et opérationnelle accrue aux États membres au moyen d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières ; d'assurer l'exécution pratique de mesures dans une situation exigeant une action urgente aux frontières extérieures ; d'apporter une assistance technique et opérationnelle en vue de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer ; et d'organiser, de coordonner et de mener des opérations de retour et des interventions en matière de retour. »*

Ainsi, la nature même des missions de Frontex change, de même que son « rôle à long terme », dont M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, précisait devant votre commission d'enquête qu'il était *« d'être le creuset d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes au service de l'Union européenne [...] Frontex n'a pas uniquement pour vocation d'organiser des opérations en urgence pour gérer les crises. Au quotidien, elle veille au fonctionnement homogène de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. »* **L'objectif est d'anticiper les crises** car gérer la crise signifie intervenir déjà trop tard.

Aussi la première mission de Frontex consiste-t-elle désormais en la **mise au point d'une stratégie technique et opérationnelle de gestion intégrée des frontières extérieures**, préparée avec les États membres et approuvée par le conseil d'administration de Frontex. Pour M. Fabrice Leggeri, cette mission a un champ très large : *« La gestion des frontières ne se déroule pas uniquement à leur démarcation : c'est un processus global qui demande la coopération de différents services des États membres (police, immigration, douanes, autorités consulaires...), mais aussi de pays tiers, et qui contient une forte dimension opérationnelle ».*

¹ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

Complétant le dispositif d'évaluation par la Commission, l'« **évaluation de vulnérabilité** » constitue à présent la deuxième mission de Frontex, chargée de superviser le contrôle effectif des frontières extérieures par les États membres. Ces évaluations de vulnérabilité sont permanentes dans la mesure où elles s'appuient, d'une part, sur le suivi d'indicateurs et, d'autre part, sur les officiers de liaison Frontex déployés dans chacun des États membres. Comme le relevait M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration au ministère de l'intérieur, « *la gestion et la maîtrise des frontières vont ainsi être contrôlées par Frontex de manière quasi-continue, avec la possibilité ensuite de tirer les conséquences qui s'imposent* » : en cas de défaillance persistante d'un État qui ne prendrait pas les mesures recommandées par Frontex ou les mettrait en œuvre de manière insuffisante, l'Agence pourrait, en dernier recours et avec l'aval du Conseil de l'Union européenne, se substituer aux États membres et intervenir d'autorité sur le territoire de l'État concerné.

Pour mettre en œuvre ses nouvelles missions, Frontex est désormais dotée de **deux réserves opérationnelles**.

La **première** consiste en une **réserve de réaction rapide**, corps permanent d'au minimum **1 500 garde-frontières et garde-côtes**, mis à la disposition immédiate de l'agence et qui peut être déployé à partir de chaque État membre dans un délai de cinq jours ouvrables. Cette réserve est obligatoirement alimentée par les États membres selon une clé de répartition figurant en annexe au règlement de septembre 2016. Depuis le 7 décembre 2016, **la France se voit ainsi dans l'obligation de fournir 170 agents**.

Cette réserve opérationnelle ne se confond ni avec les effectifs propres de l'agence, qui devraient être portés à 1 000 agents d'ici à 2020, contre 380 aujourd'hui, ni avec les mises à disposition temporaires qui composent les effectifs déployés dans les opérations conjointes (opérations programmées, interventions de déploiements rapides - RABIT - et, depuis le 7 janvier 2017, opérations de retours forcés), pour lesquelles la contribution des États membres n'est pas obligatoire.

LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AUX OPÉRATIONS DE FRONTEX

Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau règlement en octobre 2016, les participations en effectifs des États membres aux opérations de Frontex étaient décidées soit à l'issue de négociations bilatérales annuelles, soit *via* des appels à contributions lancés en vue d'opérations conjointes programmées (actuellement Poséidon en Grèce et Triton en Italie) ou de déploiements rapides (RABIT) à la demande d'un État membre.

En 2016, la France a ainsi déployé **811 experts** issus de la direction générale de la police nationale (DCPAF, DCSP, DCPJ, DCCRS, Préfecture de police), de la

direction générale de la gendarmerie nationale, des douanes et de la marine nationale – contre 139 en 2015.

La DCPAF a fourni pour ces opérations 265 experts répartis de la façon suivante :

- 19 experts aux frontières terrestres extérieures, notamment sur les frontières finno-russe, bulgare-turque, gréco-albanaise, serbo-hongroise, gréco-turque, moldaves et bosniennes ;
- 135 experts dans les *hotspots* grecs, 88 experts dans les *hotspots* italiens et 9 experts déployés en Espagne, dont 6 dans le cadre de l'opération INDALO et 3 dans le cadre de l'opération MINERVA ;
- 14 experts dans le cadre de différentes opérations aériennes.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement, Frontex peut faire appel à trois viviers différents :

- la réserve d'action rapide de 1 500 garde-frontières et garde-côtes (article 20, paragraphe 5 du CFS), la France devant dans ce cadre fournir 170 agents, répartis, au terme d'un arbitrage interministériel, comme suit : 125 agents du ministère de l'intérieur, dont 23 agents de la DCPAF, 20 agents des douanes et l'équivalent en jours-hommes de 25 agents du ministère de la défense ;
- le vivier des opérations conjointes spécifiques programmées à l'année dans le cadre des négociations bilatérales annuelles et des interventions rapides aux frontières (article 20, paragraphes 3 et 4 du CFS) ;
- les réserves des retours forcés (articles 29, 30 et 31 du CFS), composées de 600 escorteurs, 50 contrôleurs et 40 spécialistes des questions de retour.

Bien que la contribution à ces deux derniers viviers ne soit pas obligatoire, la France devrait y participer.

Source : Commission d'enquête à partir des informations fournies par la DCPAF.

La seconde réserve opérationnelle est constituée de **matériels et équipements** négociés annuellement avec les États membres. Là encore, ces matériels et équipements sont à distinguer des bateaux, avions, véhicules ou autres appareils que l'agence a désormais la possibilité juridique et budgétaire d'acquérir en propre.

Outre ces moyens autonomes, Frontex jouit également de **davantage d'autonomie en matière de retour**. M. Benoît Brocart a précisé ce point lors de son audition : « *Dans le système antérieur, Frontex intervenait en qualité de re-financeur d'opérations intégralement organisées par les États membres, dans la limite de ses moyens. Avec le nouveau règlement et les nouveaux moyens financiers et humains dont elle dispose, l'agence se voit dotée d'une capacité à opérer elle-même ce type d'opérations en cas de nécessité. Il lui est ainsi possible d'affréter des moyens de transports et de fournir des personnels pour mettre en œuvre l'opération de retour. Pour autant, il ne s'agit pas d'une autonomie totale, mais l'agence met ses capacités renforcées au service des États qui éprouvent le besoin de telles*

opérations. » La décision juridique d'éloigner un étranger en situation irrégulière demeure cependant de la compétence des États.

De manière incidente, il convient de noter que ce renforcement des capacités de Frontex en matière de retour s'inscrit dans le plan d'action sur les retours qui inclut également l'usage du SIS et d'Eurodac aux fins d'identification des étrangers en situation irrégulière en vue de faciliter leur éloignement, ainsi qu'un programme de retours volontaires.

Enfin, **le mandat de Frontex est désormais élargi à la sécurité et la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme.** Pour ce faire, ses capacités de coopération avec Europol, l'EASO et les services de police et d'enquête des États membres sont renforcées, dans la mesure où elle peut procéder à la collecte et à des échanges d'informations, y compris personnelles, avec deux finalités : alimenter les enquêtes pénales et gérer les flux migratoires. En revanche, la coopération avec les pays tiers – que ce soit *via* le réseau avec les pays baltes, la coopération avec la Turquie ou dans le cadre de *l'Africa-Frontex Intelligence Community (AFIC)*¹ - porte sur l'échange de renseignements agrégés, pas sur des données nominatives.

c) Le renforcement des contrôles lors du franchissement des points de passage frontière

Partant du constat que **la menace ne provient pas uniquement de l'extérieur des frontières de l'espace Schengen, mais également de ses propres ressortissants**, la France, soutenue par l'Allemagne, demande, depuis les attentats de janvier 2015, un **renforcement des contrôles lors du franchissement des frontières extérieures.**

Ce renforcement passe, en premier lieu, par **l'extension aux ressortissants communautaires des contrôles approfondis systématiques aussi bien en entrée qu'en sortie de l'espace Schengen.** La consultation du SIS, du SLTD Interpol et des bases nationales de documents volés ou perdus et de personnes recherchées sera désormais systématique et non plus aléatoire. Cela représente une **rupture avec la distinction opérée jusqu'à présent entre ressortissants d'États tiers et ressortissants communautaires.** Cette **révision de l'article 8-2 du code frontières Schengen** a été définitivement adoptée le 15 mars et devrait entrer en vigueur le 7 avril prochain, selon les services du ministre de l'intérieur.

La Commission a, par ailleurs, proposé la **mise à niveau technologique et informationnelle des contrôles.** Le paquet « frontières intelligentes », proposé dès 2013 mais remanié à l'aune de l'Agenda européen pour les migrations de 2015, prévoit un **système d'enregistrement des entrées/sorties (EES)**, dont le premier objectif est de repérer les ressortissants de pays tiers dépassant la durée autorisée de leur séjour afin de faciliter l'identification des étrangers en situation irrégulière. La

¹ L'AFIC réunit Frontex et 28 pays africains.

proposition de règlement¹ a fait l'objet d'une première lecture parlementaire et d'un examen au Conseil JAI du 9 décembre 2016. Il est en attente d'un nouvel examen parlementaire en vue d'une adoption avant la fin du premier semestre 2017. La France souhaiterait étendre ce système aux bénéficiaires de la libre circulation, dont les ressortissants communautaires, pour en faire un outil de lutte contre le terrorisme. Pour ne pas entraver les négociations, il a été convenu que ce point pourrait faire l'objet d'un système EES II.

En complément de cet outil, la Commission, fortement soutenue par la France et l'Allemagne, a proposé, le 16 novembre 2016, la mise en place d'un **système européen d'information et d'autorisation de voyage** (*European Travel Information and Authorisation System - ETIAS*). Inspiré de l'ESTA américain, ce système permettrait de **recueillir des informations sur les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une exemption de visa avant leur arrivée aux frontières extérieures de l'espace Schengen**. Il ne délivrerait qu'une autorisation de voyage, valable cinq ans pour des voyages multiples. La décision d'admission resterait de la compétence des garde-frontières aux points de passage frontaliers.

Dans le cadre de la politique de l'Union européenne de libéralisation des visas, ce système permettrait de prévenir un triple risque de migration irrégulière, de sécurité et de santé publique. À cette fin, le système d'information ETIAS procéderait à des vérifications dans les diverses bases de données disponibles au niveau européen (SIS, VIS, EES, Eurodac, ECRIS², données d'Europol) et international (documents de voyage associés aux notices d'Interpol et base de données sur les documents de voyage volés et perdus d'Interpol). L'interopérabilité entre ETIAS et ces systèmes d'information serait donc assurée.

L'objectif est d'aboutir sur ce projet d'ici à la fin de l'année 2017 afin que le système soit opérationnel d'ici à 2020.

Enfin, face aux lacunes du **SIS II** révélées par la crise migratoire et les attentats, la Commission a proposé, dans sa communication d'avril 2016³, un renforcement de ce système à deux niveaux.

En premier lieu, les propositions de la Commission visent à **renforcer les capacités d'identification des personnes via la biométrie**.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système d'entrée/sortie pour enregistrer les données relatives aux entrées et aux sorties des ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne ainsi que les données relatives aux refus d'entrée les concernant, portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives et portant modification du règlement (CE) n° 767/2008 et du règlement (UE) n° 1077/2011 (COM(2016) 194 final).

² European Criminal Records Information System qui permet les échanges et interconnexions des casiers judiciaires des États membres.

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité » du 6 avril 2016 (COM(2016) 205 final).

Parmi les données contenues dans le SIS II figurent en effet les photographies et empreintes digitales.

À l'heure actuelle, cependant, la consultation du SIS se fait sur la seule base des données alphanumériques (nom, prénom, date de naissance). Ce mode de consultation ne permet pourtant pas d'identifier les personnes faisant l'objet d'un signalement qui se présenteraient à la frontière avec de faux documents pour échapper à une concordance avec le SIS. Pour remédier à cette faille de sécurité, il conviendrait donc de mettre en œuvre la fonctionnalité de recherche dactyloscopique d'ores et déjà prévue par le règlement de 2006. Celui-ci envisage en effet depuis l'origine, en son article 22¹, un développement de la fonctionnalité biométrique en deux temps : une première étape n'autorisant l'utilisation des données biométriques que pour vérifier et confirmer l'identité d'une personne qui a déjà été identifiée à partir de son nom ; une seconde étape permettant la recherche grâce aux empreintes digitales « *dès que cela est possible d'un point de vue technique* ». Après avoir présenté, conformément aux exigences du règlement de 2006, un rapport au Parlement européen et au Conseil intitulé *La disponibilité et le degré de maturité de la technologie permettant d'identifier une personne sur la base des empreintes digitales contenues dans le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)*, en mars 2016, la Commission a initié une phase de test de la nouvelle fonctionnalité sous la forme d'un système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS). Son déploiement est prévu pour la mi-2017.

La Commission a également annoncé sa volonté de compléter ce système d'identification par l'utilisation de la **reconnaissance faciale**. Cette dernière n'étant pas prévue par le règlement de 2006, l'adoption d'une nouvelle mesure législative est nécessaire.

En second lieu, les propositions de la Commission tendent à **compléter les motifs de signalement et les alertes en découlant**. Seraient ainsi incluses dans le SIS notamment toutes les décisions de retour prises à l'encontre des étrangers en situation irrégulière et non plus seulement celles motivées par des menaces à l'ordre public. Ce nouveau type d'alertes renforcerait la dimension administrative de ce fichier, par ailleurs fichier de police judiciaire. Une modification du cadre juridique est là encore indispensable et a fait l'objet d'une proposition de la Commission en décembre 2016² ; elle devrait être examinée dans le courant de l'année 2017.

¹ Article 22, b et c, du règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'utilisation du système d'information Schengen pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM(2016) 881 final.

B. VERS UNE INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION

Ce sujet est crucial pour assurer la sécurité de l'espace Schengen. M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur, l'a très bien résumé. Dans le contexte actuel, marqué par un risque terroriste élevé et durable, a-t-il expliqué, « *de quoi avons-nous besoin aujourd'hui ? D'une alimentation systématique, par les différents services européens en charge de la lutte contre le terrorisme, qu'ils soient de police ou de renseignement, du fichier Schengen. [...] Il conviendrait que tous les pays de l'espace Schengen fassent de même, ce qui n'est pas toujours le cas [...], Enfin, il faudrait interconnecter le SIS et la base Eurodac, comme cela est le cas avec nos différents fichiers nationaux, pour une plus grande efficacité* ».

1. Le système d'information Schengen : un outil performant mais perfectible

En tant que système centralisé d'information à grande échelle contenant plus de 70 millions de signalements sur les personnes et les objets recherchés, le système d'information Schengen (SIS) est indispensable au bon fonctionnement de l'espace Schengen. Pour reprendre la comparaison utilisée par M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur, il s'apparente à « *un vaste filet tendu au-dessus du territoire* » des 29 États européens qui y sont connectés¹.

Le SIS de deuxième génération (SIS II), entré en service le 9 avril 2013, a permis d'améliorer le dispositif en y intégrant de nouvelles fonctions, telles que la possibilité d'interroger le système central et non uniquement la copie nationale des données, la mise en relation de signalements concernant des personnes et des objets et l'utilisation de données biométriques pour confirmer l'identité d'une personne, ainsi que de nouvelles catégories de signalement d'objets (aéronefs, embarcations, conteneurs, matériel industriel, titres et moyens de paiement volés).

Depuis 2015, la partie nationale du SIS II (N-SIS II) est gérée par un office spécialisé, placé sous l'autorité d'un commissaire de police au sein de la division des relations internationales de la DCPJ et chargé d'assurer le bon fonctionnement du système, en lien avec l'ensemble des services utilisateurs et l'agence EU-LISA.

Le rapport d'évaluation du SIS II présenté par la Commission en décembre 2016² conclut à la « *remarquable efficacité du système sur les plans technique et opérationnel* ». Il souligne également que « *la coopération policière*

¹ Parmi lesquels 26 pays appliquant l'intégralité de l'acquis de Schengen.

² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), COM(2016) 880 final.

transfrontière ne pourrait traiter un nombre aussi élevé de signalements sans cette base de données. Aucun autre système de coopération policière ne génère autant de résultats positifs ni n'est en mesure de traiter en temps réel un tel flux d'informations, et en conséquence, le nombre de réponses positives dans toutes les catégories de signalements augmente d'année en année ». Le rapport d'évaluation souligne toutefois la mauvaise qualité de certaines données enregistrées – données erronées ou incomplètes – ce qui entrave grandement l'utilisation du SIS et l'absence de mise en œuvre par certains États membres des nouvelles catégories de signalement (mandat d'arrêt européen) ou des nouvelles fonctionnalités (ajout de photographies et d'empreintes digitales) pourtant prévues par le SIS II.

LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DU SIS II EN FRANCE ET LE PROJET DE REFONTE DE LA PARTIE NATIONALE DU SYSTÈME D'ICI 2018

Selon les informations transmises par la direction centrale de la police judiciaire du ministère de l'intérieur, dont la division des relations internationales est notamment responsable du bureau SIRENE France et de la partie nationale du SIS II (N-SIS II), la préparation insuffisante du passage au SIS II en avril 2013, l'absence de gouvernance réelle jusqu'en 2015 et les difficultés liées au nombre de systèmes nationaux alimentant ou consultant la partie nationale du SIS II (FPR, FOVES, TES et DOCVERIF) ont conduit à des **retards importants dans la mise en œuvre du SIS de deuxième génération en France** :

« La complexité de l'architecture du N-SIS français a été à l'origine de nombreuses anomalies (incidents d'exploitation récurrents, désalignement des bases, fonctionnalités indisponibles) dont certaines ne sont toujours pas résolues. Ainsi les nouvelles possibilités offertes par le SIS II (nouvelles catégories d'objets, photographies, empreintes, liens entre signalements) n'ont été introduites qu'en 2015-2016.

« Le N-SIS II est en outre un outil vieillissant et en limite de capacités au regard de la hausse du nombre de signalements et de consultations (multiplication des connexions de systèmes tiers entraînant des consultations massives), mais également au regard de la perspective proche d'introduction de technologies plus avancées, à commencer par celles relevant de la biométrie (projet AFIS-SIS).

« Une stabilité progressive du N-SIS II est à l'œuvre (de multiples mesures correctives ont été développées pour corriger certaines carences et anomalies) et un projet de refonte complète de la partie nationale du SIS II à l'horizon 2018 a été engagé. »

Ces retards et carences ont été confirmés par l'évaluation Schengen de la France réalisée en 2016. La Commission, dans son rapport préliminaire, y conclut à la non-conformité du FPR qui ne fournit ni photographie, ni référence concernant des empreintes digitales existantes. Ce fichier n'indique pas non plus le type d'infraction et ne contient pas d'extension relative à l'usurpation d'identité.

Ces quelques lacunes et imperfections ont conduit la Commission à présenter, le 21 décembre 2016, **trois propositions de règlement afin de compléter le système**, tributaire des données qui y sont enregistrées :

- l'une prévoit l'introduction d'une nouvelle catégorie de signalement pour les décisions de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier¹ (voir *supra*) ;

- une deuxième proposition de règlement relative à l'établissement, au fonctionnement et à l'utilisation du SIS II dans le champ de la coopération policière et judiciaire² vise notamment à harmoniser les procédures nationales d'utilisation du SIS, en particulier en ce qui concerne les infractions liées au terrorisme et les enlèvements d'enfants, permettre une utilisation plus large des données biométriques dans le SIS (fonctionnalité AFIS, voir *supra*) et à établir des exigences uniformes pour les agents sur le terrain concernant le traitement sûr des données SIS et la continuité des activités pour les utilisateurs finaux ;

- enfin, une troisième proposition de règlement relative à l'établissement, au fonctionnement et à l'utilisation du SIS II dans le champ du contrôle aux frontières³ prévoit de rendre obligatoire l'introduction dans le SIS des interdictions d'entrée pour les ressortissants de pays tiers ainsi que diverses améliorations d'ordre technique et administratif.

Ces initiatives devraient permettre d'accroître l'efficacité du SIS qui constitue d'ores et déjà un outil performant, tout en conservant sa flexibilité, essentielle pour répondre aux nouveaux enjeux opérationnels. Elles représentent toutefois des améliorations relativement mineures en comparaison du vaste chantier qu'est le développement de l'interopérabilité de l'ensemble des systèmes d'information participant au bon fonctionnement de l'espace Schengen.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'utilisation du système d'information Schengen pour le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM(2016) 881 final.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant le règlement (UE) n° 515/2014 et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006, la décision 2007/533/JAI du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, COM(2016) 883 final.

³ Proposition de règlement du Conseil et du Parlement européen sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant le règlement (UE) n° 515/2014 et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, COM (2016) 882 final.

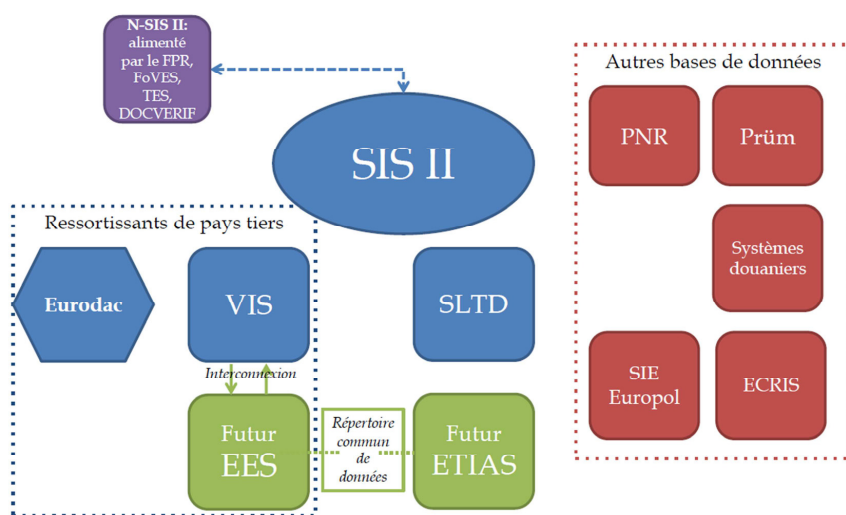
2. Une nécessaire rationalisation de la mosaïque de systèmes d'information à l'échelle de l'Union européenne

Outre le **SIS**, il existe d'autres systèmes d'information et bases de données qui peuvent fournir des informations pertinentes aux garde-frontières, autorités douanières, à la police ou aux autorités judiciaires. Le **système d'information sur les visas (VIS)**, qui contient des données sur les visas de court séjour, et **Eurodac**, qui stocke les données dactyloscopiques des demandeurs d'asile et des ressortissants des pays tiers ayant franchi irrégulièrement les frontières extérieures, sont, avec le SIS, les principaux systèmes d'information centralisés au niveau européen. Un quatrième système de gestion centralisé des flux de personnes aux frontières, le **système d'entrée/sortie (EES)**, devrait voir le jour d'ici 2020 (voir *supra*).

Les **systèmes d'information douaniers** permettent quant à eux de recueillir des données relatives aux mouvements de marchandises, aux opérateurs économiques et à différents risques.

Une autre base de données importante et centralisée à l'échelle de l'Union européenne est le **système d'information Europol (SIE)** qui contient des données sur les activités criminelles et le terrorisme. L'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA) d'Europol permet par ailleurs aux États membres d'échanger des informations entre eux et avec Europol.

SCHÉMA DES PRINCIPAUX SYSTÈMES D'INFORMATION EUROPÉENS DE GESTION DES FRONTIÈRES



Source : Commission d'enquête.

Il existe également différents **outils décentralisés d'échange d'informations** en matière répressive, pénale et de coopération judiciaire tels que le **cadre Prüm**, qui permet l'échange d'ADN, d'empreintes digitales et de données relatives à l'immatriculation des véhicules, et le **système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS)**, qui permet d'échanger des informations sur les condamnations antérieures prononcées à l'encontre d'une personne par des juridictions pénales de l'Union européenne.

Enfin, il convient également de citer la **base de données d'Interpol sur les documents de voyage (SLTD)** et le **système d'informations préalables sur les passagers aériens (Advanced Passenger Information - API)**, qui sont déjà utilisés dans le cadre des contrôles aux frontières. De plus, conformément à la directive adoptée par le Parlement européen et le Conseil¹, le système API sera prochainement complété par des **systèmes nationaux de données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR)**, qui devront certainement eux-mêmes être interconnectés entre eux.

Trois raisons expliquent la **fragmentation actuelle des systèmes d'information et bases de données** développés au niveau européen : les différents contextes institutionnels et juridiques dans lesquels chacun d'entre eux a vu le jour, la poursuite par chaque instrument de finalités propres et la mise en place d'une structure cloisonnée de gestion de l'information afin de respecter le principe de limitation des finalités inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les systèmes d'information ont ainsi été conçus selon un principe de séparation des finalités sécuritaires et de lutte contre l'immigration irrégulière.

Il existe néanmoins aujourd'hui un **consensus, aux niveaux européen et national, sur la nécessité de développer des solutions intégrées afin de faciliter l'utilisation des différents systèmes d'information** par les polices aux frontières, les douaniers et les services répressifs sur le terrain. Comme l'a exprimé M. Pierre-Antoine Molina au cours de son audition, l'enjeu principal est désormais de « *rendre disponible un plus grand nombre de données, tant numériques qu'alphanumériques, de les décloisonner et de permettre une utilisation plus aisée dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, en cas d'interpellation ou pour prévenir les infractions* ». La recherche d'une meilleure interopérabilité participe également de la volonté de limiter la durée des contrôles aux frontières en permettant une réponse en temps réel des différentes bases de données, et ce afin de garantir la fluidité de la circulation des voyageurs.

Conformément aux conclusions du Conseil sur la lutte contre le terrorisme du 20 novembre 2015 et du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015, qui ont insisté sur l'amélioration de l'interopérabilité des

¹ Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

systèmes d'information, la Commission a présenté, en avril 2016, une **communication** engageant une réflexion sur les moyens de mettre en place des « *systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité* »¹ en vue d'aboutir à l'interopérabilité des systèmes d'information. Elle a ainsi créé un **groupe d'experts à haut niveau sur les systèmes d'information et l'interopérabilité**, chargé d'examiner les modalités juridiques, techniques et opérationnelles pour parvenir à l'interopérabilité des systèmes².

INTEROPÉRABILITÉ ET INTERCONNEXION

L'**interopérabilité** est définie par la Commission comme « *la capacité des systèmes d'information à échanger des données et à permettre le partage d'information* »³. Elle doit notamment faciliter les recherches simultanées dans les différents systèmes d'information.

La Commission nationale de l'information et des libertés (CNIL) indique qu'il s'agit d'un concept d'ordre technique qui ne fait l'objet d'aucune définition dans les textes relatifs à la protection des données à caractère personnel. En revanche, l'**interconnexion** constitue une catégorie juridique de traitement des données qui remplit les trois critères suivants : l'objet de l'interconnexion est la mise en relation de fichiers ou de traitements de données à caractère personnel ; cette mise en relation concerne au moins deux fichiers ou traitements distincts et le processus est automatisé en vue de mettre en relation des informations issues de ces fichiers ou de ces traitements.

Le Conseil d'État, quant à lui, a défini l'interconnexion « *comme l'objet même d'un traitement qui permet d'accéder à, exploiter et de traiter automatiquement les données collectées pour un autre traitement et enregistrées dans le fichier qui en est issu* » dans une décision du 19 juillet 2010.

Par ailleurs, le Conseil a adopté, en juin 2016, une feuille de route détaillée présentant un ensemble de mesures concrètes afin de renforcer l'échange d'information et sa gestion dans le domaine de la justice et des

¹ *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité, COM(2016) 205 final.*

² *La France est représentée au sein du groupe plénier des experts de haut niveau par le directeur des systèmes d'information du ministère de l'intérieur.*

³ *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité, COM(2016) 205 final.*

affaires intérieures, qui aborde également la recherche de « solutions d'interopérabilité »¹.

3. Les différents scénarii d'interopérabilité des systèmes d'information

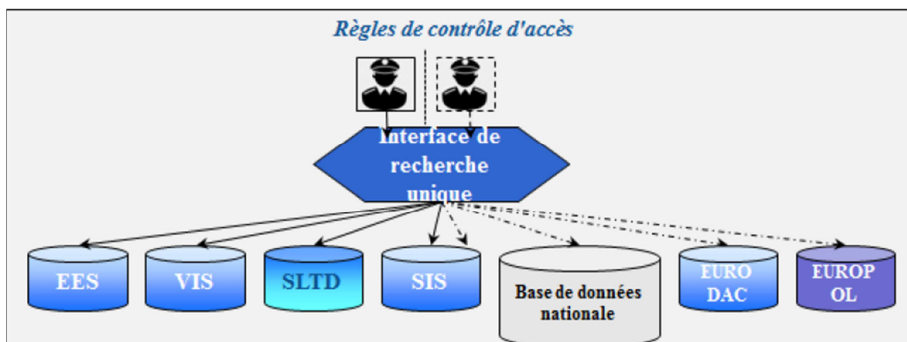
La communication de la Commission intitulée *Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité* a identifié **quatre scénarii** correspondant chacun à une dimension de l'interopérabilité :

1°) la création d'une interface de recherche unique permettant d'interroger simultanément plusieurs systèmes d'information à partir d'une plateforme unique, sans modifier les droits d'accès spécifiques à chaque autorité (sur le schéma ci-dessous, la même plateforme permet à deux usagers aux profils différents d'accéder aux bases conformément à leurs droits d'accès respectifs). D'après la Commission, ce système de recherche unique devrait reposer de préférence sur la lecture de la puce d'un document de voyage ou sur l'utilisation de données biométriques.

Il convient de noter que la France dispose déjà d'une application, dénommée **COVADIS**, qui permet d'interroger simultanément le SIS II, le VIS, le fichier Interpol SLTD, le FPR et VISABIO, à partir des informations d'identité et d'identification du document recueillies à la lecture des documents de voyage. La PAF et la DGEF ont également indiqué qu'un nouvel outil de contrôle de première ligne serait expérimenté d'ici l'été 2017, grâce auquel les garde-frontières dans les aubettes auront un accès étendu aux bases de données (bases de faux documents Foves et Docverif), pourront interroger les bases à l'aide de la lecture des puces de documents de voyage et procéder à un contrôle biométrique des empreintes digitales et de la photographie du portrait pour tous les voyageurs ;

¹ Feuille de route en vue de renforcer l'échange d'informations et la gestion de l'information, y compris des solutions d'interopérabilité, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, document 8437/2/16, 6 juin 2016.

SCÉNARIO 1 : INTERFACE DE RECHERCHE UNIQUE



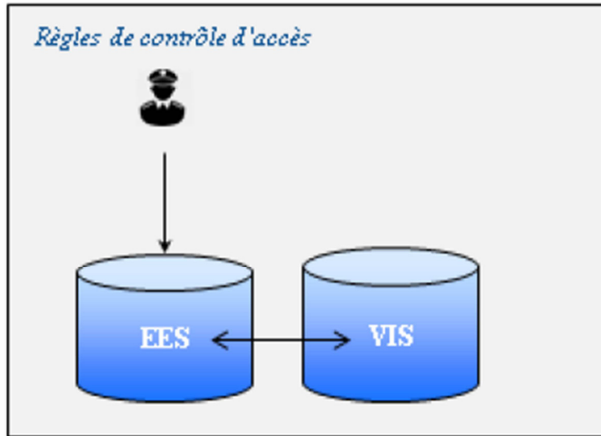
Source : Commission européenne.

2°) le deuxième scénario présenté par la Commission est **l'interconnexion des systèmes d'information** qui permettrait à différents systèmes ou bases de données de communiquer les uns avec les autres. Il serait alors possible de consulter automatiquement des données enregistrées dans un système par l'intermédiaire d'un autre système à un niveau centralisé et ainsi d'opérer un contrôle croisé automatique des données, tout en réduisant la quantité d'informations circulant dans les réseaux.

La proposition de règlement portant création d'un système d'entrée/sortie (EES) prévoit déjà une interconnexion avec le VIS, ce qui dispensera les États membres d'interroger séparément le VIS lors des vérifications aux frontières. Si l'interconnexion entre le futur système EES et le VIS ne fait pas débat, le groupe d'experts à haut niveau créé par la Commission a toutefois indiqué, dans son premier rapport d'étape¹, que l'option de l'interconnexion ne devrait être considérée qu'au cas par cas. Elle n'apparaît utile que lorsque certaines données issues d'un système doivent être réutilisées dans un autre système. Dans le cas contraire, le groupe d'experts considère que l'interface de recherche unique est une meilleure option ;

¹ Cf. High level group on information systems and interoperability, Interim report by the chair of the high-level group, december 2016.

SCÉNARIO 2 : INTERCONNEXION DES SYSTÈMES D'INFORMATION
L'EXEMPLE DE L'INTERCONNEXION PRÉVUE ENTRE EES ET VIS

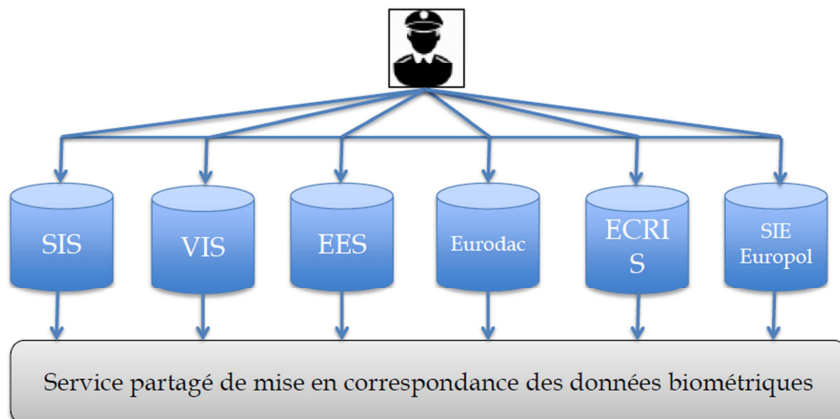


Source : Commission européenne.

3°) le troisième scénario correspond à la création d'un **service partagé de mise en correspondance de données biométriques** reliant chaque système d'information pertinent et permettant d'assurer l'interopérabilité des identifiants biométriques. En effet, les instruments juridiques relatifs au SIS, au VIS et à Eurodac ne précisent pas les modalités techniques de mise en œuvre des fonctionnalités dactyloscopiques, ce qui a conduit à la création d'un dispositif spécifique d'identification pour chaque système. Un service partagé de mise en correspondance des données biométriques permettrait de traiter ce type de données pour l'ensemble des systèmes d'information, tout en identifiant les coïncidences.

La Commission souligne l'avantage financier que présenterait un tel service grâce aux économies d'échelle résultant de la mise en œuvre et de la maintenance d'un système unique en lieu et place de six systèmes séparés. Le groupe d'experts à haut niveau mentionne par ailleurs l'innovation technologique que représenterait la possibilité d'une recherche unique dans différents systèmes à partir de données biométriques, même si ceci soulève encore des interrogations du point de vue de la protection des données à caractère personnel. Afin de respecter les principes de finalité et de proportionnalité, ce service pourrait se limiter à indiquer la coïncidence (*hit/no hit*) de données biométriques dans différentes bases sans fournir les informations qui y sont contenues – par exemple l'identité du demandeur d'asile dans le cas d'Eurodac ;

SCÉNARIO 3 : SERVICE PARTAGÉ DE MISE
EN CORRESPONDANCE DE DONNÉES BIOMÉTRIQUES



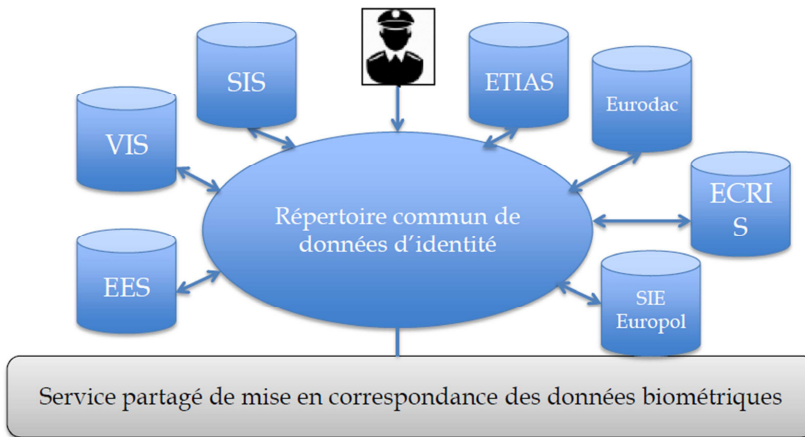
Source : Commission d'enquête.

4°) enfin, le quatrième scénario est le plus ambitieux puisqu'il consiste à créer un **répertoire commun de données** au niveau de l'Union, pour différents systèmes d'information. D'après la Commission, « ce répertoire se présenterait sous la forme d'un module central contenant les données de base (données alphanumériques et biométriques), tandis que les autres éléments d'information et les caractéristiques propres aux différents systèmes d'information (données sur les visas par exemple) seraient stockés dans des modules spécifiques. Le module central et les modules spécifiques seraient connectés les uns aux autres [...]». Il en résulterait une gestion de l'identité modulaire et intégrée au service des frontières et de la sécurité ». Cette option nécessiterait une révision complète du cadre juridique régissant les différents systèmes d'information. Selon la CNIL, ce quatrième scénario est le plus sensible du point de vue de la protection des données à caractère personnel, même si aucun obstacle ne s'oppose par principe à sa mise en œuvre. M. Édouard Geffray, secrétaire général de la CNIL, a également insisté, lors de son audition, sur « les questions assez lourdes de mise à jour, de fiabilité des données et de sécurité » qu'un tel système pouvait potentiellement soulever.

On peut noter que la proposition de règlement portant création d'un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS) propose d'ores et déjà d'établir un répertoire commun de données entre ETIAS et le futur système EES pour les ressortissants des pays tiers. Dans ce répertoire, « d'autres données de la demande ETIAS (par exemple les informations sur la résidence, les réponses aux questions générales, l'adresse IP) et

les fiches d'entrée/sortie de l'EES seraient conservées séparément, mais en association avec ce fichier d'identification unique et partagé »¹.

SCÉNARIO 4 : RÉPERTOIRE COMMUN DE DONNÉES



Source : Commission d'enquête.

De nouvelles propositions législatives devraient être prochainement présentées par la Commission, sur le fondement des conclusions du groupe d'experts à haut niveau, attendues en juin 2017.

À l'occasion de l'adoption de la feuille de route sur l'échange d'informations, le Conseil s'est, quant à lui, clairement prononcé en faveur de la mise en œuvre prioritaire d'une interface unique de consultation et d'alimentation des systèmes d'informations nationaux et européens, même si l'interconnexion, la mise en place d'un service partagé de mise en correspondance de données biométriques et la création d'un répertoire commun de données pourraient être envisagés à moyen et long termes.

À l'instar d'autres politiques de l'Union, les initiatives en faveur d'une meilleure interopérabilité des systèmes d'information ont connu une nette accélération en 2015 et 2016. Les propositions législatives concernant les futurs systèmes EES ou ETIAS intègrent ainsi clairement cette préoccupation, tandis qu'un projet pilote auquel la France participe, baptisé ADEP (*Automated Data Exchange Process*) et permettant une consultation automatisée des fichiers d'antécédents de police européens, pourrait

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), COM(2016) 731 final.

constituer un embryon d'un système d'index européen des registres de police (EPRIS).

Les contours de l'architecture des systèmes d'information et leurs fonctionnalités futures dépendront toutefois en grande partie des **exigences relatives à la protection des données à caractère personnel**, préoccupation à laquelle le Parlement européen est particulièrement sensible.

À cet égard, du point de vue français, il ressort des questions adressées à la CNIL que l'interopérabilité des systèmes d'information et l'interconnexion des fichiers n'appellent **pas de réserve de principe**, dès lors que celles-ci respectent les principes essentiels de la protection des données, parmi lesquels la finalité, la proportionnalité et la sécurité.

Or, la DGEF et la PAF défendent le principe de double finalité, administrative et répressive, des systèmes d'information et militent pour que les systèmes d'information soient accessibles aussi bien aux services en charge de la lutte contre l'immigration irrégulière qu'aux services répressifs en charge de la sécurité.

La traduction d'un tel principe devra toutefois **respecter le nouveau cadre juridique européen en matière de protection des données à caractère personnel et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne**. Selon la directive relative à la protection des données à caractère personnel utilisées par la police et les autorités judiciaires, qui entrera en vigueur en mai 2018, les données collectées par les autorités répressives doivent être collectées « *pour des finalités déterminées, explicites et légitimes* ».

**LE NOUVEAU CADRE GÉNÉRAL DE PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE
PERSONNEL DANS L'UNION EUROPÉENNE ET LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE
JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE**

Un nouveau cadre général de protection des données à caractère personnel a été adopté au printemps 2016, après quatre ans de négociation. Il s'appliquera à compter de mai 2018.

Le **règlement relatif à la protection des données**¹ remplace une directive de 1995 et vise à harmoniser les règles applicables dans les différents États membres en matière de droits des personnes et de contrôles par les autorités nationales de protection des données. Il prévoit une coopération renforcée entre autorités pour les traitements transnationaux au sein d'un Comité européen de protection des données qui a vocation à remplacer l'actuel G 29.

¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

Selon la **directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par la police et les autorités judiciaires en matière pénale**¹, les données collectées par les autorités répressives doivent être traitées de manière licite et loyale ; pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et traitées de manière compatible avec ces finalités, adéquates ; pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont traitées ; exactes et, si nécessaire, tenues à jour et sécurisées de manière appropriée.

La directive impose également aux autorités répressives d'établir une distinction claire entre les données de différentes catégories de personnes concernées, telles que les personnes à l'égard desquelles il existe des motifs sérieux de croire qu'elles ont commis ou sont sur le point de commettre une infraction pénale ; les personnes reconnues coupables d'une infraction pénale ; les victimes d'une infraction pénale ou les personnes dont on peut raisonnablement penser qu'elles pourraient être victimes d'une infraction pénale ; les tiers à une infraction pénale, y compris les témoins éventuels.

Par ailleurs, à la suite de l'**arrêt Digital Rights Ireland du 8 avril 2014** (affaire C-293/12), la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé, dans des **arrêts Tele2 Sverige AB (affaires C-203/15) et Secretary of State for the Home Department (affaire C-698/15) du 21 décembre 2016**, que le droit de l'Union européenne s'oppose à une conservation généralisée et indifférenciée des données relatives au trafic et des données de localisation. En revanche, les États membres peuvent prévoir, à titre préventif, une conservation ciblée de ces données dans le seul but de lutter contre la criminalité grave, à condition qu'une telle conservation soit limitée au stricte nécessaire (catégories de données conservées, moyens de communication visés, personnes concernées et durée de conservation). L'accès des autorités nationales aux données conservées doit être soumis à des conditions, dont un contrôle préalable par une autorité indépendante et la conservation des données sur le territoire de l'Union européenne.

C. L'APPROFONDISSEMENT DE POLITIQUES CONNEXES À L'ESPACE SCHENGEN, DONT LA RÉALISATION CONDITIONNE LE PARACHÈVEMENT DE SCHENGEN

La révision des seuls instruments de l'espace Schengen ne suffit cependant pas à garantir son bon fonctionnement à l'avenir.

La crise migratoire et les attentats ont en effet mis en évidence qu'**au-delà de l'enjeu de la frontière, la réponse aux lacunes mises au jour réside également dans la révision d'autres politiques de l'Union**

¹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

européenne, à commencer par celle du régime d'asile européen commun, mis en œuvre en application de l'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1. La révision en profondeur du régime d'asile européen commun

Contrairement aux précédentes crises migratoires auxquels l'espace Schengen a été confronté, **la crise de 2014-2015 a été caractérisée par la proportion très importante de personnes susceptibles d'obtenir une protection au titre de l'asile** : le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies a estimé que plus de 80 % des migrants arrivés en Europe par la mer en 2015 provenaient du « top 10 » des pays d'origine des réfugiés - plus de 50 % de Syrie, 15 % d'Afghanistan, 6 % d'Érythrée, 4 % d'Irak¹. Ce taux aurait même atteint 91 % des arrivées en Grèce en 2015².

En tout état de cause, indépendamment du sort final réservé à ces demandes, les pays de l'Union européenne ont enregistré cette année-là 1,3 million de demandes d'asile, *« soit le double de l'année précédente, qui correspondait au pic connu pendant la crise yougoslave »*, comme l'a rappelé M. Jean-Christophe Dumont, tout en appelant à *« manier avec précaution les statistiques relatives aux demandes d'asile, car elles ne prennent en compte que les demandes déposées en bonne et due forme, la procédure variant selon les pays »*. **Aussi la crise de l'espace Schengen a-t-elle également été la crise du règlement Dublin.**

La crise des réfugiés a, en effet, fait la démonstration des **faiblesses du régime d'asile européen commun** à deux égards :

- du point de vue des demandeurs d'asile, en dépit du règlement Dublin, le système n'est pas parvenu à supprimer les incitations à l'*asylum shopping* en raison des trop grandes disparités entre États dans le traitement des demandes d'asile et les conditions d'accueil ;

- du point de vue des États membres, l'absence d'un mécanisme équitable de répartition des demandeurs d'asile a déresponsabilisé les États membres en première ligne dans la mise en œuvre des règles du régime d'asile européen commun, notamment l'enregistrement des demandeurs d'asile, et dans la gestion de la frontière extérieure commune.

L'Union européenne a mis en place dans l'urgence deux dispositifs complémentaires : les *hotspots*, afin d'améliorer l'enregistrement des

¹ Cf. *L'Europe au défi des migrants : agir vraiment !, rapport d'information de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n° 795 ; 2015-2016).*

² Cf. *L'Europe à l'épreuve de la crise des migrants : la mise en œuvre de la « relocalisation » des demandeurs d'asile et des hotspots, rapport d'information de M. François-Noël Buffet, fait au nom de la mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés de la commission des lois (n° 422 ; 2015-2016).*

demandeurs d'asile et leur orientation vers la procédure d'asile¹, et un programme temporaire de relocalisation.

Cependant, les difficultés d'application du règlement Dublin apparues depuis 2011 impliquent d'y apporter une réponse pérenne.

a) La refonte du règlement Dublin et la pérennisation du mécanisme de relocalisation en cas de crise

Dans le cadre du régime d'asile européen commun, le règlement Dublin² vise à prévenir le risque d'un *asylum shopping* entre les États de la part de demandeurs d'asile qui, soit rentreraient dans l'espace européen par le pays dans lequel il serait le plus aisé de pénétrer pour ensuite demander l'asile dans celui qui offrirait les meilleures chances d'obtenir une protection ou un droit au séjour, soit présenteraient des demandes d'asile dans différents États de manière à maximiser leurs chances d'obtenir une protection. En réponse, la convention de Dublin et ses versions successives posent le **principe selon lequel un seul État membre est compétent pour l'examen d'une demande d'asile**. Cela garantit en retour au demandeur d'asile que sa demande sera effectivement traitée par un État désigné responsable.

Le règlement Dublin a pour objectif la **détermination rapide de l'État membre compétent**. Pour ce faire, il établit des **critères objectifs et hiérarchisés**, sous réserve de clauses dérogatoires. Le pays compétent pour examiner la demande d'asile est ainsi, par exemple, le pays qui a délivré le titre de séjour ou le visa en cours de validité dont le demandeur est titulaire, ou, en cas de délivrance de plusieurs titres de séjour ou de plusieurs visas, le pays qui a délivré le document dont la validité est la plus longue ou dont l'échéance est la plus lointaine... **En l'absence de titres de séjour ou de visas, c'est le pays par lequel le demandeur est entré dans l'espace européen qui est compétent, ce qui implique de connaître le parcours du demandeur**.

Ce règlement a donc son pendant dans le règlement Eurodac³ qui a instauré un **traitement de données personnelles à l'échelle de l'Union européenne**, utilisé depuis le 15 janvier 2003 et comprenant un **système**

¹ Cf. II, A, 2, *a ci-dessus*.

² Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit « Dublin III ». Ce règlement est la refonte du règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, dit « Dublin II », qui succédait lui-même à la convention de Dublin signée le 15 juin 1990.

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe*, du 6 avril 2016 (COM(2016) 197 final).

automatisé de reconnaissance d'empreintes digitales. Ce traitement a pour finalité la détermination de l'État membre qui, en vertu du règlement Dublin, est responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée dans un des États de l'Union.

L'entrée irrégulière sur le territoire d'un État membre est devenue dans la pratique le principal critère de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile. Comme la Commission le rappelait dans sa communication d'avril 2016, « *le recours à ce critère reposait sur l'hypothèse selon laquelle un lien devrait être établi entre l'attribution de la responsabilité dans le domaine de l'asile et le respect par les États membres de leurs obligations de protéger la frontière extérieure* »¹. Cependant, note la Commission, « *l'expérience acquise ces dernières années montre que, surtout dans des situations d'afflux massif de personnes empruntant des routes migratoires précises, le système actuel fait peser la responsabilité, en droit, à l'égard de la grande majorité des demandeurs d'asile, sur un nombre limité d'États membres, situation qui mettrait à rude épreuve les capacités de n'importe quel État membre.* » Cela expliquerait, selon elle, que les règles communes, notamment l'enregistrement des demandeurs d'asile dans Eurodac, aient été de moins en moins respectées par les pays de première entrée, en particulier l'Italie et la Grèce.

C'est pourquoi le Conseil de l'Union européenne, par deux décisions en date des 14 et 22 septembre 2015², a mis en place un **programme de relocalisation d'urgence consistant dans le transfert de 160 000 demandeurs d'asile à partir de la Grèce et de l'Italie vers d'autres États membres de l'Union européenne, dès lors en charge de l'examen de leur demande d'asile.** Ce programme s'analyse donc comme une **dérogation temporaire au règlement Dublin au nom de la solidarité européenne.**

Ce mécanisme de relocalisation vise à soulager la Grèce et l'Italie comme premiers pays d'accueil des demandeurs d'asile, mais également à assurer une meilleure répartition des demandeurs entre les États de l'Union européenne, dans la mesure où la majorité de ces derniers souhaitent se rendre en Allemagne et en Suède.

La relocalisation est effectuée selon une clé de répartition fondée sur des critères objectifs et quantifiables (taille de la population de l'État prise en compte pour 40 %, PIB pour 40 %, nombre moyen de demandes d'asile antérieures pour 10 % et taux de chômage pour 10 %). **La France doit ainsi accueillir 30 750 personnes sur deux ans.**

¹ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Vers une réforme du régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe*, du 6 avril 2016 (COM(2016) 197 final).

² Décisions (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 et (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce.

MODE D'EMPLOI DE LA RELOCALISATION

1. Les critères d'éligibilité des demandeurs et de leur affectation

Cette procédure est essentiellement basée sur le **volontariat**.

Ne peuvent y accéder que des demandeurs d'asile :

- arrivés sur le territoire de l'Italie et de la Grèce entre le 24 mars 2015 et le 26 septembre 2017 ;
- ayant introduit leur demande en Grèce ou en Italie ;
- possédant une **nationalité** pour laquelle le **taux de reconnaissance d'une protection internationale moyen à l'échelle de l'Union européenne atteint au moins 75 %**. Cela concerne essentiellement les ressortissants syriens, érythréens et irakiens.

Par souci de bonne intégration dans le pays de relocalisation, les critères de choix de ce dernier tiennent compte des **compétences linguistiques, des liens familiaux, culturels ou sociaux du demandeur**. La **capacité d'accueil** des différents États membres est également prise en compte, en particulier en matière d'accueil des demandeurs vulnérables, de manière à assurer une répartition équitable de ces demandeurs entre États. Les États membres peuvent également indiquer leurs préférences sur la base des critères précités, à condition toutefois de respecter le **principe de non-discrimination**.

Par dérogation au principe du consentement du demandeur, les demandeurs qui se sont engagés dans la procédure ne peuvent s'y dérober une fois connu le pays de relocalisation, sous peine d'exclusion de la procédure¹. Cependant, la décision de relocalisation peut faire l'objet d'un recours. L'objectif est d'éviter les mouvements secondaires entre l'État membre de relocalisation et les autres États membres, qui videraient de son sens l'ensemble du mécanisme.

2. La procédure de relocalisation

Les États membres communiquent au moins tous les trimestres leur capacité d'accueil.

La relocalisation est proposée par les autorités italiennes et grecques avec l'aide du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et des officiers de liaison envoyés par les États membres, sur la base des critères précités.

L'État membre de relocalisation ne peut la refuser que s'il existe des motifs raisonnables de considérer que le demandeur représente un **danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public** de son territoire ou des motifs sérieux de conclure à une **exclusion du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire**.

¹ Considérant 37 de la décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015.

Pour chaque personne faisant l'objet d'une relocalisation :

- l'État de destination reçoit une somme forfaitaire de 6 000 euros ;
- l'Italie ou la Grèce reçoit une somme forfaitaire de 500 euros.

Ce soutien financier, financé sur le Fonds « asile, migration et intégration » (FAMI), doit permettre de financer le transfert et l'accueil des personnes « relocalisées ».

Source : L'Europe à l'épreuve de la crise des migrants : la mise en œuvre de la « relocalisation » des demandeurs d'asile et des hotspots, rapport d'information de M. François-Noël Buffet, fait au nom de la mission de suivi et de contrôle du dispositif exceptionnel d'accueil des réfugiés de la commission des lois (n° 422 ; 2015-2016).

Ce dispositif s'est mis en place très progressivement, ce que M. Jamil Addou a justifié devant votre commission d'enquête par le fait qu'« *il s'agissait effectivement d'une procédure entièrement nouvelle, dont on a parfois sous-estimé les efforts nécessaires pour la mettre en œuvre : organiser le transfert de milliers de personnes en Europe, après avoir procédé à leur enregistrement, vérifier leur identité, évaluer le risque qu'elles représentaient éventuellement pour l'État d'accueil... soit des procédures extrêmement lourdes. Tout le monde s'attendait à ce que des milliers de personnes soient déplacées du jour au lendemain, mais d'un point de vue pratique, cela était impossible.* »

Lors de son audition, il en a dressé le bilan suivant : « *La relocalisation des demandeurs d'asile conformément à la décision du Conseil de septembre 2015 a concerné, à ce jour, près de 12 000 personnes - 8 685 depuis la Grèce, 3 204 depuis l'Italie. Les trois principaux pays de relocalisation sont, en premier chef, la France avec 2 695 demandeurs relocalisés, puis l'Allemagne avec 2 042 personnes accueillies et, en troisième lieu, les Pays-Bas avec 1 362 demandeurs. Il y a encore en Grèce à peu près 6 500 personnes en attente de leur transfert vers le pays de relocalisation qui leur a été attribué, 2 600 en Italie. Plus de 9 000 personnes peuvent prétendre à la relocalisation en Grèce, mais sont en attente du début de la procédure.* »

Si l'on est encore loin des chiffres envisagés par les décisions du Conseil de l'Union européenne, plusieurs facteurs viennent l'expliquer.

En premier lieu, une inadéquation entre les décisions de septembre 2015 et la réalité des flux migratoires : « *L'Italie présente un cas particulier car les nationalités éligibles à la relocalisation ne concernent que très peu les flux italiens. Parmi ceux-ci, seuls les Erythréens pourraient être relocalisés et ils n'arrivent qu'en nombre limité. Le réservoir de personnes relocalisables depuis l'Italie en fonction des critères établis par le Conseil n'est donc pas aussi large qu'initialement envisagé.* »

En second lieu, la réticence de certains États à honorer leurs obligations, qui transparaît en particulier de ce qu'« *un certain nombre n'ont*

pas rendu disponible le nombre de places nécessaires à la réalisation de leur quota », explique la situation des 9 000 personnes enregistrées en Grèce qui n'ont pu entrer dans la procédure.

Le programme de relocalisation a été conçu comme temporaire, les décisions du Conseil n'étant applicables que durant deux ans, jusqu'au 26 septembre 2017.

Pour perfectible que soit ce dispositif, il est cependant apparu comme une réponse médiane entre le souhait des tenants de la fin du règlement Dublin, à l'instar des pays de première entrée que sont l'Italie et la Grèce, et les défenseurs de la « solidarité flexible », partisans d'une application ferme du règlement. Il permet en effet de maintenir le mécanisme de responsabilisation des pays de première entrée que constitue le règlement Dublin, tout en ménageant un assouplissement en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile – approche soutenue par la France.

C'est pourquoi la Commission a proposé simultanément, en septembre 2015, un dispositif temporaire et un **mécanisme permanent de relocalisation en cas de crise**. Sa proposition de règlement¹ prévoit « *un mécanisme de solidarité structuré que [la Commission] pourrait activer à tout moment pour aider tout État membre traversant une situation de crise et dont le régime d'asile subit une pression extrême à la suite d'un afflux important et disproportionné de ressortissants de pays tiers. La Commission définirait ces situations d'urgence futures en fonction du nombre de demandes d'asile introduites au cours des 6 mois précédents, par habitant, ainsi que du nombre de franchissements irréguliers des frontières au cours des 6 mois précédents. Des critères de répartition objectifs et vérifiables, identiques à ceux prévus dans les propositions de relocalisation d'urgence, [s'appliqueraient]. Le mécanisme permanent [tiendrait] également compte des besoins des demandeurs d'asile, de leur situation familiale et de leurs qualifications.* » Serait également prévue une clause de solidarité temporaire permettant à un État membre se trouvant dans l'incapacité temporaire de participer totalement ou en partie à une décision de relocalisation pour des raisons objectives et justifiées, de s'acquitter de ses obligations *via* le versement d'une contribution financière².

Cette première proposition a été suivie, en mai 2016, d'une proposition de refonte du règlement Dublin³ visant à améliorer le dispositif

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (COM(2015) 0450).

² Communiqué de presse de la Commission européenne du 9 septembre 2015.

³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (COM(2016) 0270).

hors période de crise, par le renforcement des obligations incombant aux demandeurs d'asile et la réduction des délais de procédure de transfert. En effet, **indépendamment de la crise des réfugiés, ont été constatées des défaillances graves dans la mise en œuvre des transferts de demandeurs d'asile en application du règlement**. La Commission relevait en outre, dans sa communication d'avril 2016, que « *les dispositions actuelles, qui prévoient un déplacement de responsabilité entre États membres après un certain délai, nuisent encore un peu plus à l'efficacité du système [dans la mesure où], si un demandeur s'enfuit pendant suffisamment longtemps sur le territoire d'un État membre sans être effectivement transféré, cet État membre deviendra finalement responsable* ». Cela a d'ailleurs amené M. Pascal Brice, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), à qualifier le système de « kafkaïen », lors de sa rencontre avec une délégation de la commission d'enquête, en janvier dernier. Ce système conduit de fait à décaler dans le temps l'instruction de la demande d'asile car, si un demandeur d'asile n'a pu être transféré vers le pays responsable de sa demande, passé un certain délai, l'OFPRA redevient compétent.

Malgré l'importance des enjeux, les négociations sur ces deux textes sont peu avancées du fait de l'hostilité de certains États au principe même d'un mécanisme automatique de répartition en cas d'afflux massifs de demandeurs d'asile. Aussi la France a-t-elle appelé à une définition précise de la procédure permettant le déclenchement du mécanisme de solidarité, fondée nécessairement sur une décision politique afin de préserver le mécanisme de toute automaticité.

La révision du règlement Eurodac¹ est, en revanche, mieux engagée, un accord étant intervenu au sein du Conseil JAI du 9 décembre 2016, ouvrant la voie des discussions en trilogie avec le Parlement européen. Elle comprend plusieurs volets :

- l'enrichissement de son dispositif biométrique par l'inclusion de la reconnaissance faciale afin de faciliter l'identification des personnes ;

- l'élargissement de son champ d'application aux ressortissants de pays tiers en situation irrégulière afin de faciliter leur identification en vue de leur éloignement ;

- la simplification de l'accès des services répressifs et de renseignement.

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'« Eurodac » pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte) (COM(2016) 0272).

b) Vers une plus grande convergence des systèmes d'asile européens

L'importance des mouvements secondaires de demandeurs d'asile passant d'un État membre à un autre, observée au cours des deux dernières années, appelle à une **plus grande convergence des politiques d'asile**. Tel est l'objet du second « paquet asile » présenté par la Commission en juillet 2016.

La première mesure proposée consiste à **transformer le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en Agence européenne de l'asile (AEA)**, en s'inspirant de la transformation de Frontex.

Créé en 2010 et inauguré en 2011¹, l'EASO a pour vocation première la promotion de la coopération pratique entre les États membres et le renforcement de leur capacité en matière d'asile. Son action est donc essentiellement tournée, à l'origine, vers la mise en œuvre de formations, la mise en commun de l'information sur les pays d'origine et la mise en place de réseaux d'experts thématiques.

En 2013, l'EASO a vu une première évolution de ses missions avec la mise en place d'un « mécanisme d'alerte rapide » en réponse à la crise provoquée par les « printemps arabes ». Sur la base des informations recueillies par l'EASO, les prémices d'une crise du système d'asile d'un État membre peuvent conduire la Commission et le Conseil à inviter cet État à mettre en place un plan d'action préventif, voire un plan de gestion de crise afin de renforcer son système d'asile.

Comme l'indiquait M. Jamil Addou à votre commission d'enquête, l'EASO a ensuite connu, avec la crise migratoire de l'été 2015 et l'Agenda européen pour les migrations proposé alors par la Commission, une véritable **transformation de son rôle opérationnel**. Il lui a alors été demandé d'intervenir sur le terrain, en première ligne, en déployant des agents en soutien opérationnel aux agents italiens et grecs dans les *hotspots*.

Cette modification de son mode d'intervention préfigure l'une des nouvelles missions que la Commission propose de confier à l'EASO dans son projet de révision de son mandat², inspiré de celui de Frontex. Érigé en **Agence de l'Union européenne pour l'asile**, l'EASO serait responsable d'un **mécanisme d'évaluation du respect par les États membres des normes en matière d'asile**. Cette évaluation s'attacherait aussi bien aux conditions d'accueil, à l'accès aux procédures d'asile et au respect des garanties essentielles qu'à la reconnaissance des protections internationales. En cas de défaillances, l'agence pourrait formuler des recommandations et même déployer des agents en soutien aux administrations nationales grâce à une

¹ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile et abrogeant le règlement (UE) n° 439/2010 (COM(2016) 0271).

réserve d'intervention d'au moins 500 experts, obligatoirement alimentée par les États.

Sur le long terme, la Commission évoquait même, dans sa communication d'avril 2016, le transfert de « *la responsabilité du traitement des demandes d'asile du niveau national au niveau de l'Union, par exemple, en faisant de l'EASO une agence décisionnaire de première instance à l'échelle de l'UE, avec des antennes nationales dans chaque État membre, et de créer une structure d'appel à l'échelle de l'UE* ».

Le second ensemble de mesures comprend, d'une part, **la refonte de la directive « accueil »¹**, et, d'autre part, **la transformation des directives « procédures »² et « qualification »³ en règlements**.

Ces trois directives traitent chacune d'un aspect différent du traitement de la demande d'asile :

- la directive « accueil » de 2013⁴ approfondit la démarche amorcée par la directive 2003/9/CE et a pour objet une plus grande **harmonisation des dispositions nationales relatives aux conditions d'accueil** ;

- la directive « procédures » de 2013⁵, « refonte » de la directive 2005/85/CE du 1^{er} décembre 2005, poursuit l'objectif d'**harmoniser les garanties procédurales accordées au demandeur d'asile dans l'examen de sa demande** ;

- la directive « qualification »⁶ a pour objectif de préciser les notions auxquelles se réfère la convention de Genève de 1951 pour « *aider les instances nationales compétentes des États membres à [l']appliquer* »⁷ ; la directive de 2011 reprend et précise la directive 2004/83/CE afin d'**harmoniser** à

¹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (COM(2016) 0465).

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE (COM(2016) 0467).

³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, et modifiant la directive 2011/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (COM(2016) 0466).

⁴ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

⁵ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

⁶ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

⁷ Cf. le considérant 23 de la directive « qualification ».

l'échelle communautaire les conditions d'octroi de la protection internationale.

Après la définition de « normes minimales » en 2003-2004, puis de « normes communes » en 2011-2013, la transformation de ces deux dernières directives en règlements marquerait donc une étape supplémentaire dans l'harmonisation des politiques des États membres et l'approfondissement du régime d'asile européen commun.

S'ajoute à ces différentes initiatives la proposition de la Commission d'établissement d'une liste commune de pays d'origine sûrs¹. La provenance d'un demandeur d'asile d'un pays désigné comme tel entraîne l'examen de sa demande selon une procédure dite « accélérée » dans la mesure où existe une présomption réfragable d'absence de besoin de protection des ressortissants de ce pays.

Comme l'indiquait la direction de l'Union européenne du ministère des affaires étrangères et du développement international en réponse aux questions de votre rapporteur, la France soutient, sous réserve de maintenir une certaine souplesse, la nécessité de renforcer les moyens d'EASO pour veiller à une meilleure harmonisation des systèmes d'asile des États membres, condition du bon fonctionnement du mécanisme Dublin. Toutefois, sa position sur la proposition de transformation de l'EASO en agence de l'Union européenne pour l'asile est conditionnée au résultat des négociations sur le devenir du « paquet asile », la nouvelle agence étant chargée de la mise en œuvre du régime d'asile européen commun. Or, ces textes sont en cours d'examen au Parlement européen après une première lecture parlementaire et un examen par le Conseil JAI du 9 décembre 2016.

Lors de sa rencontre avec une délégation de la commission d'enquête, M. Pascal Brice s'est déclaré très favorable, à titre personnel, à la création d'une agence européenne de l'asile, à une condition toutefois : qu'elle soit véritablement indépendante des pouvoirs exécutifs nationaux, comme l'OFPRA l'est du pouvoir exécutif français. Or, il a constaté que cette condition n'était pas prévue par le projet de la Commission. Il a, en outre, exprimé ses inquiétudes à l'égard de certaines propositions de la Commission visant notamment à rendre contraignantes les lignes directrices établies par l'EASO et à la généralisation d'un examen de la recevabilité de la demande d'asile préalable à la saisine de l'autorité nationale si le demandeur vient d'un pays tiers sûr.

Lors de son audition, M. Jamil Addou a indiqué que « *la proposition actuelle de la Commission prévoit que les États doivent « tenir compte » des lignes*

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE (COM(2015) 0452).

directrices adoptées par l'EASO », laissant le soin aux sénateurs de juger du caractère contraignant ou non de cette formulation.

Le bon fonctionnement du régime d'asile européen commun reste en tout état de cause lié à la question du sort réservé aux personnes déboutées de leur demande d'asile, ce qui renvoie, de fait, à la question du retour et, de manière plus générale, à la politique à l'égard des pays tiers.

2. Agir à la source des migrations en travaillant en amont de la frontière

Face à la crise migratoire, l'Union européenne et ses États membres ont tenté de définir une approche globale pour lutter contre les causes profondes de ce phénomène. La politique de sécurité et de défense commune et la politique de coopération avec les pays tiers sont ainsi mobilisées depuis 2015 pour **agir en amont de la frontière**.

a) Les opérations de lutte contre le trafic de migrants menées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune

Dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), une opération maritime et deux missions terrestres civiles participent actuellement à la lutte contre les réseaux de passeurs et de trafiquants de migrants.

L'opération maritime EUNAVFOR MED, également appelée **SOPHIA**, du nom d'une petite fille somalienne secourue par l'un des navires de l'opération, a pour mandat d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations ainsi que les ressources utilisés par des passeurs et d'éviter les naufrages en mer dans la **partie sud de la Méditerranée centrale**. Lancée le 22 juin 2015, l'opération a été prorogée jusqu'au 27 juillet 2017 et a vu son mandat étendu à deux nouvelles tâches de soutien : la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne et la participation à la mise en œuvre de l'embargo des Nations unies sur les armes en haute mer.

Grâce aux 25 États membres contributeurs, l'opération SOPHIA dispose actuellement de huit navires, quatre hélicoptères et trois moyens aériens en continu. En 2016, la Marine française a engagé dans cette opération au total cinq patrouilleurs de haute mer et deux frégates type « La Fayette », représentant 160 jours de mer en cumulé, ainsi que des Falcon 50 ayant volé plus de 130 heures dans le cadre de missions de renseignement et de sauvetage¹.

Depuis son lancement, l'opération SOPHIA a permis l'arrestation de 92 passeurs et trafiquants d'êtres humains, la neutralisation d'environ

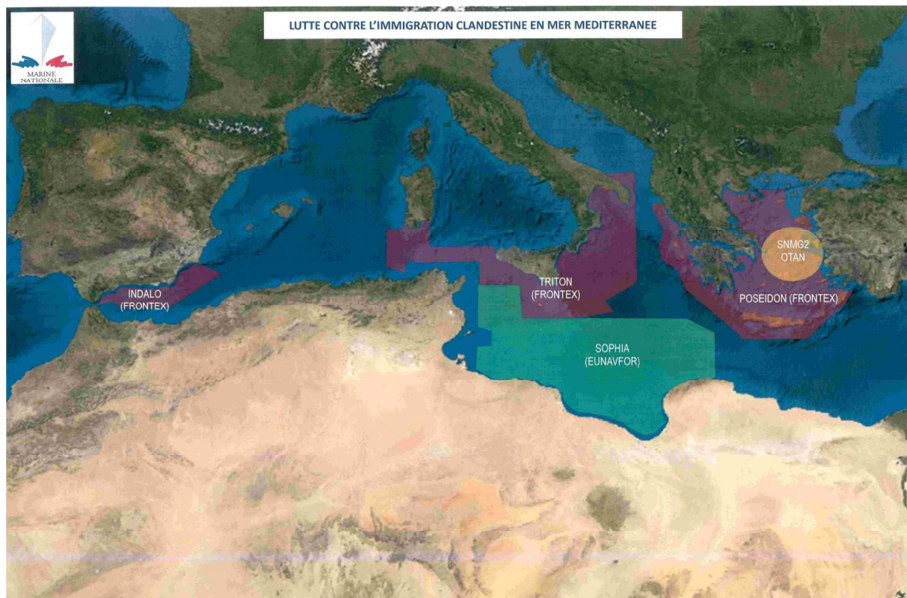
¹ Le coût total de fonctionnement et en frais de personnel supporté par l'armée française au titre de sa participation à l'opération Sophia est estimé à environ 6 millions d'euros en 2016.

340 navires d'organisations criminelles et le sauvetage de 30 000 migrants. 93 agents de la marine et des garde-côtes libyens ont été formés.

Actuellement dans sa deuxième phase, l'opération intervient uniquement en haute mer (sauf pour les actions de formation). S'ensuit dès lors une situation paradoxale, exposée par le contre-amiral Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'état-major Opérations aéronavales de l'État-major de la marine, devant votre commission d'enquête : « *Face aux opérations de sauvetage, en particulier au large des côtes libyennes, le vrai problème est juridique : c'est parce qu'il nous est interdit d'intervenir dans les douze mille nautiques des eaux territoriales libyennes qu'un tel trafic se développe, que les passeurs peuvent tranquillement conduire leurs victimes au seuil des eaux territoriales dans des embarcations de fortune. Nous n'attrapons quasiment pas les passeurs : notre intervention n'a pas d'incidence militaire ou policière, elle est seulement humanitaire* ».

Il est prévu d'étendre l'activité de l'opération SOPHIA aux eaux territoriales des États tiers et, dans une troisième phase, de prendre, sur le territoire des États côtiers, des mesures opérationnelles à l'encontre des navires ou des embarcations soupçonnés d'être utilisés dans le trafic illicite de migrants ou la traite d'êtres humains. Pour l'heure, comme l'a souligné le contre-amiral Bernard-Antoine Morio de l'Isle, un cadre juridique adéquat fait néanmoins défaut : une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies et l'accord de l'État côtier concerné sont en effet nécessaires pour étendre l'activité de l'opération SOPHIA dans le respect du droit international.

LES OPÉRATIONS DE LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE EN MER MÉDITERRANÉE



Source : État-major de la marine.

Les opérations navales Triton, Poséidon et Indalo en mer Méditerranée sont, quant à elles, des opérations de surveillance et de sauvetage coordonnées par Frontex. Poséidon couvre les frontières maritimes de la Grèce, entre la Turquie et les îles grecques, Triton les eaux territoriales italiennes et une partie des zones de recherche de l'Italie et de Malte et enfin Indalo les côtes espagnoles en Méditerranée occidentale. L'OTAN, dans le cadre de l'opération *Sea Guardian*, apporte également un soutien à la gestion de la crise des réfugiés en mer Égée.

Deux missions civiles lancées dans le cadre de la PSDC ont par ailleurs vu leur mandat étendu pour participer à la prévention et à la maîtrise des flux migratoires irréguliers :

- la **mission EUCAP Sahel Niger**, établie le 16 juillet 2012 en vue de soutenir le renforcement des capacités des services de sécurité nigériens à lutter contre le terrorisme et le crime organisé, a été prolongée jusqu'au 15 juillet 2018 et étendue à la gestion des frontières et à la maîtrise des flux migratoires par une décision du Conseil du 18 juillet 2016. Le Niger constitue en effet une importante zone de transit pour l'immigration irrégulière dans la région ;

- la **mission EUBAM Libye**, créée le 22 mai 2013 afin d'aider les autorités libyennes à renforcer la sécurité des frontières du pays, a également

vu son mandat prorogé jusqu'au 21 août 2017 et étendu à la lutte contre la migration clandestine et le terrorisme. Faute de gouvernement stable et du fait de la présence de l'organisation État islamique en Libye, la mission demeure toutefois établie à Tunis et n'a pas pu être déployée sur le terrain libyen.

b) La politique de coopération avec les pays d'origine et de transit, en lien avec la politique des visas

La coopération avec les pays tiers représente désormais un axe majeur de la stratégie européenne de maîtrise des migrations, l'idée étant, comme dans le cadre des opérations de PSDC, d'agir en amont pour prévenir l'arrivée et le maintien sur le sol européen d'étrangers en situation irrégulière.

Au-delà de l'accord signé le 18 mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie, l'Union européenne a engagé des actions pour accroître le nombre et l'efficacité des accords de réadmission et mettre en place un partenariat global avec les pays d'origine et de transit des migrants.

Concernant la réadmission, l'Union européenne a conclu, à ce jour, **dix-sept accords avec des États tiers**. Des négociations sont également en cours avec une dizaine de pays en vue de conclure de nouveaux accords de réadmission – par exemple avec la Tunisie, le Maroc, l'Algérie et le Nigéria – ou de compléter des accords déjà en vigueur afin de définir une procédure de réadmission plus efficace. Il existe aussi des accords informels, notamment avec l'Afghanistan, sur la base desquels des opérations de retour ont pu être effectuées par l'Allemagne. Du point de vue des représentants de la Commission rencontrés par une délégation de la commission d'enquête, **l'enjeu principal de ces accords est de créer un effet dissuasif pour limiter les départs vers l'Europe**.

LISTE DES ACCORDS DE RÉADMISSION SIGNÉS PAR L'UNION EUROPÉENNE

Pays	Date d'entrée en vigueur
Hong-Kong	1 ^{er} mars 2004
Macao	1 ^{er} juin 2004
Sri Lanka	1 ^{er} mai 2005
Albanie	1 ^{er} mai 2006
Russie	1 ^{er} juin 2007
Ukraine	1 ^{er} janvier 2008
ARYM	1 ^{er} janvier 2008
Bosnie Herzégovine	1 ^{er} janvier 2008
Monténégro	1 ^{er} janvier 2008

Pays	Date d'entrée en vigueur
Serbie	1 ^{er} janvier 2008
Moldavie	1 ^{er} janvier 2008
Pakistan	1 ^{er} décembre 2010
Géorgie	1 ^{er} mars 2011
Arménie	1 ^{er} janvier 2014
Azerbaïdjan	1 ^{er} septembre 2014
Turquie	1 ^{er} octobre 2014
Cap vert	1 ^{er} décembre 2014

Source : Commission européenne.

La négociation d'accords de réadmission au niveau européen est néanmoins difficile. À cet égard, la coopération bilatérale développée par certains pays semble parfois plus efficace. M. Ramon de Miguel a ainsi fait part de l'expérience positive de l'Espagne en matière de coopération avec les pays tiers : « Dès le début, nous avons conclu des accords avec le Maroc, sur le retour de ceux qui ne sont pas demandeurs d'asile mais migrants économiques. C'est un point important. Ce n'est pas facile, mais il faut le faire. [...] Nous avons surtout développé un dialogue avec les pays d'origine: nous conditionnons notre aide au développement à notre coopération avec eux dans ce domaine ».

La Commission souligne l'importance d'un soutien politique des États membres en faveur d'accords de réadmission européens et la nécessité de proposer des contreparties, telles que des visas étudiants ou des permis de travail, en vue de parvenir à un compromis.

Le lien entre la politique des visas et les accords de réadmission a ainsi été renforcé au cours des dernières années. D'une part, la **clause de sauvegarde** prévue dans le cadre des processus de libéralisation des visas de court séjour Schengen est en cours de révision¹ afin d'autoriser la réintroduction temporaire de l'obligation de visa pour les ressortissants de pays tiers en cas d'afflux soudains d'étrangers en situation irrégulière, de demandes d'asile infondées, de manquement dans la coopération avec l'Union européenne en matière de réadmission ou en cas de menaces pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Le texte, agréé par le Parlement européen et le Conseil et qui devrait être définitivement adopté dans les prochaines semaines, prévoit, en outre, de réduire le délai de mise en œuvre de cette procédure de neuf à trois mois. En vertu de ce texte, et conformément à la demande des autorités françaises et allemandes, la

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, COM(2011) 290.

libéralisation des visas pour la Géorgie, l'Ukraine, le Kosovo et la Turquie sera donc soumise à la négociation et à l'adoption préalable d'une clause de sauvegarde renforcée.

À l'occasion de la **refonte du code des visas Schengen**¹, en cours de négociation, le Conseil de l'Union européenne entend également **établir comme condition préalable à l'octroi de facilités au titre du code des visas, la bonne coopération en matière de réadmission**, trop souvent défaillante. Ce projet de refonte contient également un certain nombre de modifications jugées favorables aux intérêts français par le ministère des affaires étrangères et du développement international (notamment la création de nouvelles catégories de demandeurs bénéficiant de procédures allégées et la facilitation de la dématérialisation des demandes de visas). Toutefois, le texte adopté par le Conseil en avril 2016 est actuellement bloqué au stade du trilogue en raison du désaccord entre le Conseil et le Parlement européen au sujet de la proposition de ce dernier d'introduire un visa humanitaire aux personnes faisant une demande de protection internationale.

Enfin, le sommet de La Valette entre l'Union européenne et l'Afrique de novembre 2015 a permis la mise en place d'un « **cadre de partenariat pour les migrations** »² **avec cinq pays africains prioritaires : le Niger, le Nigéria, le Mali, le Sénégal et l'Éthiopie**. Comme l'a rappelé M. Jean-Dominique Giuliani lors de son audition, « *dans les années 1960, Robert Schuman écrivait déjà que le destin de l'Afrique conditionnerait celui de l'Europe. Les prévisions démographiques de l'Organisation des Nations unies concluant à un doublement de la population du continent africain d'ici à 2050, on peut penser que la pression migratoire est devant nous pour longtemps* ».

À travers les différents pactes adoptés avec chaque pays, il s'agit de financer des programmes incitant à la coopération en matière de retours, mais aussi de prévenir les migrations irrégulières (formation professionnelle, aide à la création d'entreprises, soutien à l'offre de services en matière alimentaire, sanitaire, éducative etc.). Un fonds fiduciaire européen pour l'Afrique, doté de 2,5 milliards d'euros, a été créé à cet effet - dont 152 millions d'euros promis par les États membres, le reste provenant de différents instruments financiers relevant du budget de l'Union européenne. La méthode retenue entend par ailleurs privilégier des mécanismes de coopération plus ciblée, coordonnée et souple.

Selon le troisième rapport de la Commission sur les avancées du cadre de partenariat pour les migrations, des « *progrès tangibles* » ont été

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative au code des visas de l'Union, COM(2014) 164 final.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européenne d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM(2016) 385 final.

enregistrés depuis son lancement effectif en juin 2016¹. Au total, 106 programmes, pour une valeur de 1,5 milliard d'euros, ont été adoptés au titre du fonds fiduciaire de l'Union européenne pour l'Afrique. Au **Niger**, 15 000 migrants ont été soutenus dans des centres gérés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et 5 000 personnes ont bénéficié d'une aide au retour volontaire. Si les résultats obtenus jusqu'ici avec le Niger sont encourageants, à ce stade, aucun impact significatif sur les flux migratoires n'a été observé. De plus, la coopération avec les autres pays apparaît plus difficile. En particulier, le **Nigeria**, d'où sont originaires le plus grand nombre de migrants en situation irrégulière en 2016², a reporté à plusieurs reprises le deuxième tour de négociation du projet d'accord de réadmission avec l'Union européenne, tandis que le dialogue avec l'**Éthiopie**, qui accueille environ 790 000 réfugiés africains sur son sol, ne progresse que très lentement.

Pour l'avenir, la route de la Méditerranée centrale étant devenue la principale voie d'accès des migrants vers l'Europe, la Commission entend redoubler d'efforts en Libye et accroître la coopération avec l'Égypte, la Tunisie et l'Algérie, notamment dans le cadre du réseau méditerranéen d'échange d'informations et de coopération en matière migratoire et policière, baptisé *Seahorse*³. Ces orientations, et plus particulièrement le caractère prioritaire de la stabilisation de la situation en Libye, ont été confirmées par les chefs d'État et de Gouvernement lors du Sommet de La Valette du 3 février 2017.

**EXTRAIT DE LA DÉCLARATION DE MALTE
SUR LES ASPECTS EXTÉRIEURS DES MIGRATIONS
DU CONSEIL EUROPÉEN DU 3 FÉVRIER 2017**

« [...] le long de la route de la Méditerranée centrale, plus de 181 000 arrivées ont été détectées en 2016 et, depuis 2013, le nombre de décès ou de disparitions en mer atteint un nouveau record chaque année. Alors que des centaines de personnes ont déjà perdu la vie en 2017 et que le printemps approche, nous sommes déterminés à prendre des mesures supplémentaires pour réduire considérablement les flux de migrants le long de la route de la Méditerranée centrale et pour casser le modèle économique des passeurs, tout en continuant à faire preuve de vigilance en ce qui concerne la route de la Méditerranée orientale ainsi que d'autres routes. Nous intensifierons l'action que nous menons avec la

¹ Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Third progress report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda Migration, COM(2017) 205 final.

² 37 811 Nigériens identifiés en 2016 selon Frontex.

³ Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée La migration le long de la route de la Méditerranée centrale. Gérer les flux migratoires, sauver des vies, COM(2017) 4 final.

Libye, qui est le principal pays de départ, ainsi qu'avec ses voisins d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne.

[...]

« La priorité sera donnée aux éléments suivants :

« a) **former, équiper et soutenir les garde-côtes nationaux libyens** et d'autres agences concernées. Il convient de développer sans tarder les programmes complémentaires de formation de l'UE, aussi bien en termes d'intensité que d'effectifs, à commencer par ceux qui ont déjà été lancés dans le cadre de l'opération SOPHIA, et en tirant parti de l'expérience ainsi acquise. Il faut veiller à ce que le financement et la planification de ces activités soient durables et prévisibles, notamment au travers du réseau méditerranéen Seahorse ;

« b) intensifier les efforts visant à **démanteler le modèle économique des passeurs**, grâce au renforcement de l'action opérationnelle, dans le cadre d'une approche intégrée associant la Libye et d'autres pays situés sur la route, ainsi que les partenaires internationaux concernés, les États membres mobilisés, les missions et opérations PSDC, Europol et le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ;

« c) soutenir, dans la mesure du possible, le **développement des communautés locales en Libye**, en particulier dans les zones côtières et aux frontières terrestres libyennes situées sur les routes migratoires, afin d'améliorer leur situation socio-économique et de renforcer leur résilience en tant que communautés d'accueil ;

« d) s'efforcer de mettre en place des **structures et des conditions d'accueil adaptées pour les migrants en Libye**, de concert avec le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ;

« e) soutenir l'OIM en vue d'intensifier considérablement les **mesures d'aide au retour volontaire** ;

« f) améliorer les **campagnes d'information et de sensibilisation destinées aux migrants en Libye** et dans les pays d'origine et de transit, en coopération avec les acteurs locaux et les organisations internationales, en particulier afin de contrer le modèle économique des passeurs ;

« g) contribuer à **réduire la pression sur les frontières terrestres de la Libye**, en coopérant avec les autorités libyennes et tous les voisins de la Libye, notamment en soutenant des projets destinés à renforcer leurs capacités en matière de gestion des frontières ».

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international et SGAE.

3. Approfondir la coopération policière

Si le renforcement du contrôle à la frontière extérieure est indispensable, il ne saurait remédier seul aux causes profondes des difficultés auxquelles l'espace Schengen est confronté.

Un espace sans frontières intérieures nécessite une continuité des appareils administratifs et des services répressifs afin de lutter contre les

activités criminelles. Pour reprendre les termes utilisés lors de son audition par M. David Skuli, « *éradiquer le terrorisme exige de coopérer à portes et services ouverts* ». En complément du renforcement des contrôles frontaliers, diverses initiatives ont ainsi vu le jour au cours des deux dernières années pour améliorer la coopération opérationnelle entre les services répressifs des États membres et développer de nouveaux outils au service du renseignement.

a) Mieux détecter et anticiper avant l'arrivée à la frontière grâce à de nouveaux outils

Les attaques terroristes qui ont touché la France et la Belgique en 2015 ont sensiblement accru la pression sur les institutions européennes en faveur d'une adoption rapide de systèmes permettant de détecter, en amont, les mouvements des personnes considérées comme potentiellement dangereuses ou recherchées.

En premier lieu, cinq ans après la publication de la proposition législative de la Commission, **la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR)** a été définitivement adoptée par le Parlement européen et le Conseil en avril 2016¹. Constatant le caractère stratégique d'un tel outil de transfert de données des passagers des compagnies aériennes en matière de lutte antiterroriste et les résultats tangibles du système PNR aux États-Unis depuis sa mise en place après les attentats du 11 septembre 2001, la commission d'enquête du Sénat sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe avait insisté sur la nécessité d'adopter le plus rapidement possible la directive européenne sur le PNR. Cette position, défendue au plus haut niveau par le Gouvernement français, a permis d'atténuer les réticences de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen et d'aboutir, *in fine*, à un accord.

Néanmoins, le compromis adopté apparaît en-deçà de l'ambition initiale et des attentes françaises sur trois points :

- la directive ne crée pas véritablement un PNR européen, mais uniquement une obligation pour chaque État membre de se doter d'un système, harmonisé au niveau européen, de recueil et de traitement des données PNR transmises par les compagnies aériennes ;

- l'inclusion des vols intra-européens et des vols dits « charters » est facultative ;

- les données PNR ne pourront être conservées que durant une période de six mois, contre deux ans dans le système API-PNR (*Advance*

¹ Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

Passenger Information – Passenger Name Record) actuellement en cours d'expérimentation en France.

Compte tenu du **délai de transposition** de deux ans de la directive¹ – soit au plus tard le **25 mai 2018** – et du temps nécessaire à la mise au point, sur le plan technique, de tels dispositifs – à titre indicatif, la France a mis cinq ans à développer son propre système – **il n'est pas improbable que le réseau de PNR nationaux ne soit pleinement opérationnel qu'à l'horizon 2020.**

LE SYSTÈME API-PNR FRANCE

La France est le cinquième pays à se doter d'un PNR après les États-Unis, le Canada, l'Australie et le Royaume-Uni.

Un décret en Conseil d'État du 26 septembre 2014 a formellement porté création d'un traitement de données à caractère personnel, dénommé « **système API-PNR** » à titre expérimental jusqu'au **31 décembre 2017**, en application de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure, introduit par la loi du 18 décembre 2013 de programmation militaire pour les années 2014 à 2019².

Un décret du 22 décembre 2014 a créé l'**Unité Informations Passagers (UIP)**, chargée de la collecte des données de réservation et d'enregistrement des passagers transmises par les transporteurs aériens. Ce service interministériel réunit des personnels issus de quatre ministères (intérieur, finances – douanes –, défense et transports – DGAC) et rend compte à un comité d'orientation présidé par la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

L'expérimentation du système API-PNR, financée à hauteur de 17,8 millions d'euros par l'Union européenne, a débuté en juin 2016. L'objectif est de raccorder **230 compagnies aériennes**, soit l'équivalent de 100 millions de passagers.

Lors d'un déplacement à Roissy, une délégation de la commission d'enquête a rencontré le directeur de l'UIP, M. Olivier Bardin, et des membres de son équipe, qui ont souligné les spécificités du système français :

- le système API-PNR France recueille **à la fois les données de réservation (données PNR) et les données d'enregistrement et d'embarquement (données API)**. Les données API sont moins nombreuses et plus tardives, mais sont beaucoup plus fiables dans la mesure où elles sont recoupées avec les bandes MRZ des titres d'identité ;
- il s'agit d'**un fichier à accès indirect**, accessible uniquement aux personnels de l'UIP afin de garantir qu'aucun service utilisateur ne puisse accéder à des données auxquelles il n'est pas censé pouvoir accéder. L'analyse des données

¹ Selon le secrétariat général des affaires européennes, début janvier 2017, seuls 14 États membres avaient indiqué avoir entamé les travaux de transposition et de mise en œuvre du PNR.

² Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

- est cependant effectuée par les services « historiques » compétents en la matière et non en interne par l'UIP ;
- une copie partielle du fichier des personnes recherchées (FPR) est enregistrée afin de permettre la mise en relation des données enregistrées dans API-PNR avec celles du FPR. Sont également enregistrées les informations issues de la mise en relation des données API et PNR avec les traitements FPR, le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), le fichier des objets et des véhicules signalés (FOVeS), le système informatisé concourant au dispositif de lutte contre les fraudes (SILCF) et le fichier des documents de voyage volés et perdus d'Interpol (SLTD).

En second lieu, le système d'autorisation préalable de voyage **ETIAS**, dont la Commission a proposé la mise en place le 16 novembre 2016¹, permettra une meilleure connaissance des ressortissants des pays tiers exemptés de visas grâce aux informations recueillies en amont et à la vérification préalable dans les différentes bases de données européennes et internationales pertinentes (SIS, VIS, Eurodac, base de données Europol, SLTD, ECRIS). En outre, le texte de la Commission propose qu'en cas de *hit* positif à la suite de la consultation automatique des bases de données, une vérification manuelle soit effectuée par l'unité centrale ETIAS – gérée par l'agence EU-LISA – et les unités nationales ETIAS responsables de la délivrance de l'autorisation, sur la base d'une liste de surveillance établie par Europol. ETIAS viendra ainsi utilement compléter le VIS en garantissant que tous les ressortissants de pays tiers sont connus avant de pénétrer sur le territoire de l'espace Schengen et, s'ils représentent une menace, empêchés d'y entrer. Les négociations sur la proposition de règlement ETIAS venant d'être entamées au Conseil, une adoption définitive est attendue d'ici la fin de l'année 2017 afin que le système soit opérationnel en 2020.

Enfin, l'EES², même s'il constitue en premier lieu un outil de gestion migratoire en permettant le calcul de la durée de séjour autorisée, participera au renforcement de la sécurité intérieure et à la lutte contre le terrorisme. Il permettra en effet aux autorités répressives nationales et à Europol d'avoir accès aux historiques des déplacements des voyageurs de pays tiers franchissant les frontières extérieures de l'espace Schengen. C'est pourquoi l'extension du système d'information EES aux bénéficiaires de la libre circulation Schengen, y compris aux ressortissants de l'Union européenne, qui représentent trois quarts des flux de passagers, revêt une importance capitale pour les autorités françaises. L'élargissement de l'EES aux ressortissants de l'Union permettrait, en outre, d'anticiper le retour de certaines zones à risque. Le mandat donné le 2 mars 2017 par le Comité des

¹ Cf. II, A, 2, c *ci-dessus*.

² Cf. II, A, 2, c *ci-dessus*.

représentants permanents (Coreper) du Conseil en vue d'engager des négociations avec le Parlement européen limite cependant le champ d'application de l'EES aux seuls ressortissants de pays tiers.

b) La lutte contre le trafic de migrants

Dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, l'Union européenne s'est dotée d'un **plan d'action contre le trafic de migrants**, adopté le 29 mai 2015.

Proposant « *une réponse européenne plus ferme au trafic de migrants* », le plan se concentre essentiellement sur le renforcement de l'action policière et judiciaire (point de contact sur le trafic de migrants dans chaque État membre, groupe de contact des agences de l'Union européenne sur le trafic de migrants, liste de navires suspects, accélération des enquêtes financières) et sur l'amélioration de la collecte et du partage d'informations (renforcement du réseau des officiers de liaison immigration à l'étranger, soutien opérationnel d'Europol dans la détection des contenus placés par les passeurs sur Internet ou encore surveillance de la zone située en amont de la frontière par le système Eurosur).

Le directeur adjoint d'Europol, M. Wil van Gemert, a confirmé devant les membres de la commission d'enquête la hausse sensible des moyens pour démanteler les réseaux de passeurs grâce à la création d'un **centre européen spécialisé dans la lutte contre le trafic de migrants** au sein de l'agence : « *À la suite de la crise migratoire et grâce au soutien du Conseil de l'Union européenne, nous avons pu intensifier et améliorer les enquêtes des États membres dans ce domaine. En 2015, il y avait seulement sept officiers de liaison travaillant sur le point focal de lutte contre le trafic de personnes, désormais il y en a plus de 44. Nous soutenons également plus de 50 enquêtes prioritaires dans les États membres où nous fournissons des informations complémentaires concernant l'utilisation des réseaux sociaux* » par les passeurs.

Enfin, des actions concrètes de lutte contre les passeurs sont également mises en œuvre dans le cadre du partenariat pour les migrations avec des pays tiers. Entendu par votre commission d'enquête, M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes, a notamment cité le financement par le fonds fiduciaire créé à l'issue du sommet de La Valette « *d'une équipe commune d'enquête associant l'Espagne et la France, et ouverte aux autres pays, menant un travail de terrain contre les filières en Libye* », qui montre des « *résultats déjà significatifs* ».

c) La lutte contre la fraude documentaire et l'enjeu de la sécurisation des documents sources

En réaction à la double crise migratoire et sécuritaire, un autre axe d'approfondissement de la coopération policière a trait à la **lutte contre la fraude documentaire**. Le **problème croissant des documents de voyage**

frauduleux a toutefois été reconnu assez tardivement par les autorités européennes.

LA FRAUDE DOCUMENTAIRE DANS L'ESPACE SCHENGEN

Sur la base des informations recueillies en 2015 et 2016, Frontex a constaté que :

- en 2016, **8 267 documents d'identité frauduleux ont été détectés aux frontières extérieures de l'Union européenne**, soit une baisse de 16 % par rapport à 2015. Frontex note l'amélioration de la qualité des documents frauduleux circulant dans l'Union. Les nationalités les plus représentées sont les Ukrainiens (1 208), les Marocains (752), les Albanais (386), les Iraniens (375) et les Irakiens (273) ;
- les **faits d'imposture**, dont la fraude basée sur la ressemblance où la personne en possession du document ressemble fortement au véritable titulaire, **et les faits d'obtention frauduleuse de documents authentiques** ont respectivement augmenté de 4 % et de 76 % entre le premier trimestre 2015 et le premier trimestre 2016 ;
- les **cartes nationales d'identité** délivrées par les États membres, d'un moindre degré de sécurité, sont **les faux documents les plus fréquemment détectés concernant les déplacements à l'intérieur de l'espace Schengen** ;
- **l'obtention de documents authentiques à partir de faux documents « sources »** (certificats de naissance, de mariage ou de décès) est identifiée par Frontex comme l'une des principales menaces car elle est difficile à détecter.

Source : Commission d'enquête à partir du rapport d'activité 2015 et des rapports d'analyse de risque 2015 et 2016 de Frontex.

À la suite de la demande formulée par le ministre de l'intérieur français de l'époque, M. Bernard Cazeneuve, de mettre en place une « véritable task-force européenne de lutte contre les faux documents »¹ dans le contexte de la récupération par Daech de milliers de passeports vierges en Syrie, en Irak et en Libye, un **plan d'action visant à renforcer la réponse de l'Union européenne aux fraudes liées aux documents de voyage** a été présenté par la Commission le 8 décembre 2016².

Les propositions concernant l'enregistrement de l'identité et la délivrance des documents de voyage demeurent très prudentes : la Commission entend « faciliter le débat sur les éléments d'identification biométriques dans les registres de population » et invite les États membres à

¹ Déclaration à la presse de M. Bernard Cazeneuve à l'issue du Conseil de l'Union européenne du 24 mars 2016.

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée Plan d'action visant à renforcer la réponse de l'UE aux fraudes liées aux documents de voyage.

« veiller à la mise en œuvre complète de la résolution de 2006 concernant les normes de sécurité minimales pour les processus de délivrance » des cartes d'identité nationales. Ces problématiques relèvent, en effet, en premier lieu des États membres et peuvent revêtir une sensibilité particulière. Toutefois, la fraude croissante aux documents « sources », tels que les certificats de naissance, de mariage ou de décès, est un motif de préoccupation majeure et leur sécurisation¹ constitue un chantier important pour les prochaines années.

Dans l'immédiat, la Commission insiste fortement sur la nécessité d' « adopter, dès que possible les propositions relatives à un modèle type de visa et un modèle uniforme de titre de séjour plus sécurisés² pour les ressortissants des pays tiers afin d'éviter de nouvelles fraudes ». S'il existe actuellement bel et bien un modèle type de visa et un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants des pays tiers, leur niveau de sécurité est aujourd'hui insuffisant compte tenu du degré croissant de sophistication des falsifications.

En matière de **contrôle des documents aux frontières extérieures**, le plan d'action propose notamment de réviser la base juridique du SIS afin de permettre que tous les documents de voyage falsifiés puissent y être enregistrés par les États membres et non uniquement les documents volés, égarés, détournés ou invalidés ; d'améliorer l'utilisation de la base de données de faux documents et documents authentiques en ligne (FADO) et d'établir une liste régulièrement mise à jour des certificats nécessaires à l'authentification électronique des documents de voyage « au cours du troisième trimestre 2017 ».

**LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOCUMENTAIRE
PAR LA POLICE AUX FRONTIÈRES EN FRANCE**

Aux points de passage frontaliers (PPF), la **division de l'expertise en fraude documentaire et à l'identité de la direction centrale de la police aux frontières** a mis en place une stratégie de lutte contre la fraude documentaire reposant sur l'élaboration et la **diffusion d'alertes en vue de réaliser des contrôles ciblés**. Des fiches d'analyse opérationnelles sont également élaborées et diffusées aux agents

¹ Selon la Commission, le règlement (UE) n° 2016/1191 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2016 visant à favoriser la libre circulation des citoyens en simplifiant les conditions de présentation de certains documents publics dans l'Union européenne, contribue d'ores et déjà à renforcer la lutte contre la fraude grâce à la mise en place d'une coopération administrative dans le cadre de laquelle les États membres communiquent entre eux, via le système d'information du marché intérieur (IMI), en cas de doutes quant à l'authenticité d'un document public, dont les documents sources.

² Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1683/1995 du 2 mai 1995 établissant un modèle type de visa (COM(2015) 303 final) et proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (COM(2016) 434 final).

sur le terrain afin de procéder à des recoupements d'information. Afin de déceler les documents perdus, volés, détournés ou invalidés, le SIS et la base de données d'Interpol sur les documents de voyage (SLTD) sont automatiquement consultés, à partir du lecteur Covadis.

Lors d'un déplacement à Strasbourg, une délégation de la commission d'enquête a pu notamment assister à des **contrôles d'identité opérés par la PAF au point de passage autorisé (PPA) du pont de l'Europe**. La PAF y dispose d'un terminal mobile de consultation des fichiers Néo et bénéficie du secours d'un laboratoire mobile de la cellule de lutte contre la fraude documentaire permettant de rédiger sur place un rapport d'expertise en cas de fraude avérée¹.

Le **centre franco-allemand de coopération policière et douanière (CCPD)** de Kehl participe également à la lutte contre la fraude documentaire. Dans ce cadre, il a un partenariat avec Frontex par le déploiement d'agents pour le contrôle des titres d'identité délivrés par la France. Sa cellule « immigration/fraude documentaire » a ainsi reçus 1 000 à 1 500 documents d'identité adressés par les Allemands pour contrôle de leur validité – dont les trois quart étaient faux, qu'il s'agisse de falsification, de contrefaçon ou encore d'obtention indue, le plus difficile à détecter. Les agents présents sur place ont confirmé la progression des obtentions indues de documents qu'ils soient d'identité (notamment les faux permis de conduire pour obtenir d'autres documents) ou autres (faux contrats de travail, fausse reconnaissance de paternité, etc.).

d) La lutte contre le terrorisme

Si le renforcement de la sécurité des frontières extérieures et le celui des systèmes d'information sont deux axes forts du **programme européen en matière de sécurité, adopté le 28 avril 2015**², un certain nombre d'initiatives plus directement centrées sur le contre-terrorisme ont été présentées par la Commission, dont une proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme instaurant un cadre pénal élargi englobant les comportements criminels liés au phénomène des combattants étrangers³ et une révision de la directive relative à l'acquisition et la détention d'armes à feu⁴, qui ont toutes deux fait l'objet d'un accord entre le Parlement européen et le Conseil.

S'agissant de la **coopération opérationnelle entre services répressifs**, deux évolutions récentes peuvent être mentionnées.

¹ Ce rapport d'expertise est annexé au présent rapport.

² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée Le programme européen en matière de sécurité, COM(2016) 185 final.

³ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM(2015) 0625 final.

⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, COM(2015) 750 final.

En premier lieu, la **réforme d'Europol¹, applicable au 1^{er} mai 2017**, confère un mandat étendu à l'agence – dont le nom officiel devient Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs. Afin de conforter l'agence dans son rôle de « *centre névralgique de l'échange d'informations* », le règlement adopté le 11 mai 2016 crée une obligation pour les services répressifs nationaux de transmettre rapidement les informations liées aux formes de criminalité figurant au mandat de l'agence et l'autorise à interroger, par l'intermédiaire des États membres, des entités privées telles que des entreprises de télécommunication afin d'obtenir des informations. M. Wil van Gemerta présenté les nouvelles tâches confiées à Europol, en particulier la possibilité de proposer la création d'**équipes communes d'enquêtes** et d'y participer. « *J'ai travaillé personnellement depuis une trentaine d'années dans des services de renseignement et d'enquête et je constate qu'il est toujours préférable de rassembler les enquêteurs plutôt que de faire une simple demande d'information. C'est pourquoi nous développons les équipes communes d'enquête qui produisent des résultats très positifs en matière de lutte contre la cybercriminalité et contre le terrorisme* » a-t-il précisé.

En second lieu, un **Centre européen de lutte contre le terrorisme** est opérationnel au sein d'Europol depuis le 1^{er} janvier 2016. Ce centre a vocation à accroître l'échange d'informations et à apporter un soutien aux enquêtes transfrontalières, notamment en cas de nouvelles attaques terroristes. Entre 2015 et 2016, le nombre d'opérations dans le domaine du contre-terrorisme ayant reçu une assistance d'Europol était déjà passé de 45 à 53. L'utilité d'un tel soutien est pleinement apparue au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, dont l'analyse criminelle a été confiée à Europol dans le cadre d'une équipe commune d'enquête en raison de son caractère international et de la mobilisation importante de la police française sur l'enquête relative aux assassinats de *Charlie Hebdo*.

Enfin, comme l'a confirmé le directeur adjoint d'Europol, **la France figure parmi les plus importants contributeurs à Europol, en particulier dans le domaine du contre-terrorisme** : « *Elle est en tête concernant les informations sur les combattants étrangers en Syrie et en Irak. Concernant le système d'information SIENA (Secure Information Exchange Network Application), la France est en troisième position avec 43 000 messages échangés en 2016, contre 37 000 en 2015, soit une augmentation d'environ 20 %. En ce qui concerne le nombre d'affaires initiées par la France, il y en avait environ 2 500 en 2015 et 3 300 en 2016.* ». Au total, entre 2015 et 2016, Europol a observé une très forte hausse des informations reçues (+ 60 %) et une augmentation de 88 % des échanges d'information entre États membres.

¹ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI.

Dans l'ensemble, les progrès accomplis depuis 2015 en Europe en matière de coopération policière sont significatifs.

Du point de vue de M. Jean-Jacques Colombi, « *la coopération policière en Europe n'a jamais aussi bien fonctionné* ». Un grand nombre de personnes entendues par votre commission d'enquête ont toutefois indiqué **des marges de progrès existaient concernant la qualité des informations transmises, très hétérogène d'un pays à l'autre**, et la capacité de traitement de ces données. Ainsi, selon M. Patrick Calvar, « *ce n'est pas tant, au reste, le manque d'information qui pose problème, que notre capacité à exploiter l'information. [...] Tous les outils qui nous permettent de suivre les déplacements, dans un espace de liberté où les allées et venues sont nombreuses, nous sont utiles. Mais au-delà, l'enjeu est surtout d'être capable d'analyser les données, pour prioriser notre action.* »

D. DES MOYENS FINANCIERS SUPPLÉMENTAIRES POUR RENFORCER LA SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES EUROPÉENNES

Des ressources supplémentaires ont été allouées à la sécurisation des frontières, au niveau tant européen que national.

1. Au sein du budget européen, une place réduite mais récemment accrue des politiques migratoires et de sécurité

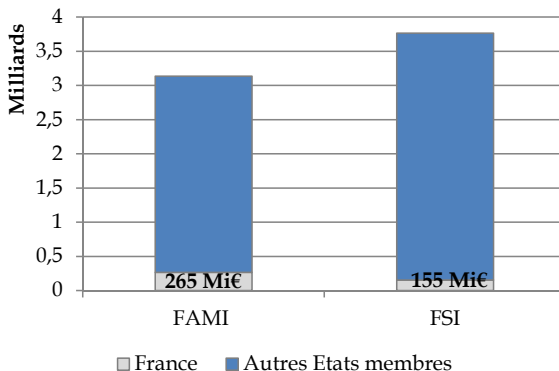
a) Une enveloppe initiale de près de 9 milliards d'euros pour l'asile, la migration et la sécurité intérieure pour la période 2014-2020

Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 comporte **deux instruments spécifiques** en faveur du financement des politiques liées à l'asile, la migration et la sécurité, inscrits au sein de la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » du budget européen :

- le **Fonds « asile, migration et intégration » (FAMI)**, qui remplace l'ancien programme-cadre « Solidarité et gestion des flux migratoires » utilisé entre 2007 et 2013, contribue au financement de la gestion des flux migratoires et à la mise en œuvre de la politique commune en matière d'asile. Son enveloppe financière de référence s'élève à **3,1 milliards d'euros** pour la période 2014-2020, dont **265 millions d'euros alloués à la France** ;

- le **Fonds de sécurité intérieure (FSI)** est composé de **deux volets** : le premier est consacré à la coopération policière et à la gestion des crises et le second aux frontières extérieures et aux visas. La programmation financière établie en 2013 dote ce programme de **3,8 milliards d'euros** entre 2014 et 2020, dont **155 millions d'euros bénéficiant à la France**.

**ENVELOPPES ALLOUÉES À LA FRANCE AU TITRE DU FAMI ET DU FSI
POUR LA PÉRIODE 2014-2020**



Source : Commission d'enquête (à partir des données transmises par le SGAE).

Le FAMI et le FSI ont la spécificité d'être, pour partie, en gestion partagée entre la Commission et les États membres et pour partie en gestion directe par la Commission. Ainsi, 72 % des fonds sont alloués au financement d'actions définies par des programmes nationaux et 28 % financent des actions de l'Union, sélectionnées dans le cadre d'appels à propositions, ou des mesures d'urgence.

**LES ENVELOPPES FINANCIÈRES ALLOUÉES À LA FRANCE
AU TITRE DU FAMI ET DU FSI**

Les enveloppes financières allouées à la France au titre du FAMI et au FSI **pour la période 2014-2020** s'élèvent respectivement à :

- **265 millions d'euros pour le FAMI ;**
- **85 millions d'euros pour la composante « frontières extérieures et visas » du FSI ;**
- **70 millions d'euros pour la composante coopération policière et gestion des crises du FSI.**

La direction générale des étrangers en France (DGEF) est l'autorité responsable de ces fonds en France.

S'agissant du FAMI, les projets financés en France concernent principalement le premier accueil et l'accompagnement socio-administratif des demandeurs d'asile et l'accompagnement vers l'emploi et le logement des bénéficiaires d'une protection internationale. Début janvier 2017, la France avait programmé des actions au titre du FAMI à hauteur de 134 millions d'euros. En outre, la France a bénéficié de dotations financières complémentaires (FAMI en gestion directe par

la Commission) au titre des programmes de réinstallation et de relocalisation et des mesures d'urgence dans la zone de Calais (mise à l'abri des migrants, aménagement de la zone de la Lande et sécurisation du tunnel sous la Manche).

Le volet « **frontières extérieures et visas** » du FSI, dont 60 millions d'euros ont été programmés à ce stade en France, est affecté principalement au financement des équipements mis à disposition de Frontex (37 %), aux systèmes d'information (38 %), à la surveillance des approches maritimes (17 %), à la lutte contre la fraude documentaire, à la mise à niveau de certains points de passages frontières et à la mutualisation consulaire.

Le volet « **coopération policière** » du FSI, programmé à hauteur de 32 millions d'euros à ce jour, finance des actions diverses telles que le renforcement des capacités de décontamination nucléaire, radiologique, biologique et chimique (NRBC), des équipements de forces de police (moyens de géolocalisation, équipement numérique) ou encore de systèmes d'information (fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), fichier des personnes recherchées (FPR), dispositif de lecture automatisée des plaques d'immatriculation). Sa gestion est déléguée par la DGEF à la direction de la coopération internationale (DCI) du ministère de l'intérieur.

Source : SGAE.

Le FAMI et le FSI viennent s'ajouter aux **subventions versées par le budget de l'Union européenne aux agences compétentes** en matière d'asile, de migration et de sécurité. Ainsi, le cadre financier pluriannuel 2014-2020 prévoyait initialement un budget total de près de **2 milliards d'euros pour Frontex, l'EASO, Europol et EU-LISA** sur l'ensemble de la période. **Toutefois, les moyens programmés se sont avérés nettement insuffisants pour répondre à la double crise migratoire et sécuritaire en Europe.**

Par ailleurs, il convient de mentionner l'existence d'une « **facilité Schengen** » pour les pays en voie d'adhésion à l'espace Schengen afin de les aider à appliquer l'acquis de Schengen et à effectuer des contrôles aux frontières extérieures (investissement dans les équipements et les infrastructures, mise en place du SIS et du VIS, formation etc.). Entre 2004 et 2006, une première facilité Schengen de 961 millions d'euros a bénéficié à sept nouveaux États membres de l'Union européenne¹. Entre 2007 et 2009, une deuxième facilité de 487 millions d'euros a été allouée à la Croatie et à la Bulgarie, enfin jusqu'en juillet 2017, une facilité Schengen de 120 millions d'euros est affectée à la Croatie.

Au total, **environ 9 milliards d'euros du budget de l'Union européenne** ont été fléchés vers le « volet interne » des politiques en matière d'asile, de migration et de sécurité pour les sept années du cadre financier, ce

¹ Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie et Slovénie.

qui représente cependant moins de 1 % du budget de l'Union européenne sur l'ensemble de la période 2014-2020.

b) L'évolution du budget et des effectifs des agences européennes

En conséquence des nouvelles tâches dévolues au cours des dernières années aux agences de l'Union européenne compétentes en matière d'asile, de gestion migratoire et de sécurité, **leur budget et leurs effectifs ont sensiblement augmenté depuis 2014.**

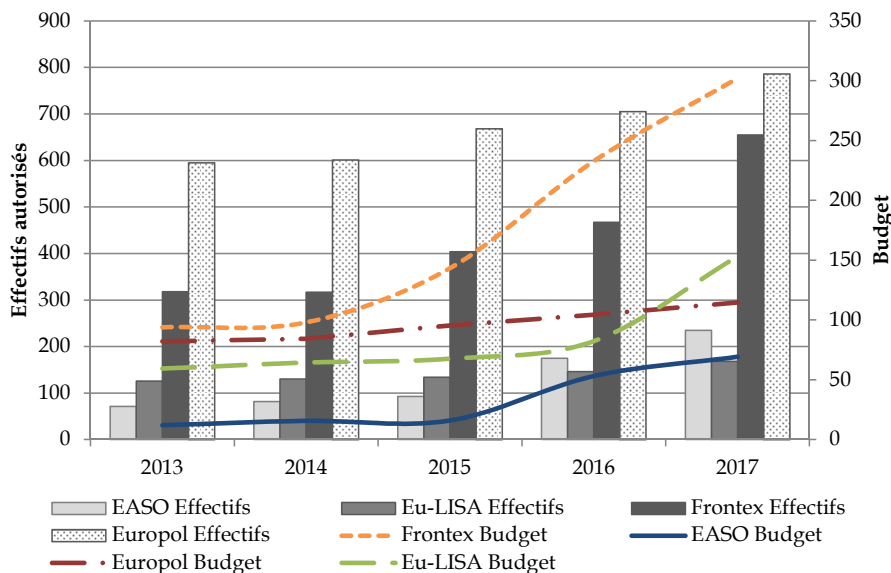
La hausse la plus spectaculaire concerne Frontex, dont le budget a été multiplié par trois entre 2014 et 2017, pour atteindre 302 millions d'euros. Afin de tenir compte de la transformation de Frontex en Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes depuis le 6 octobre 2016, les effectifs devraient doubler pour atteindre 1 000 agents, tous statuts confondus, d'ici 2020. Au total, le budget de Frontex s'établira ainsi à 1,2 milliard d'euros pour la période 2017-2021, soit 800 millions d'euros supplémentaires par rapport à la programmation financière initiale¹.

La proposition de réforme du **Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)**, actuellement en cours d'examen, nécessiterait quant à elle de porter le budget de l'agence à 364 millions d'euros pour la période 2017-2020, contre 64 millions d'euros dans la programmation financière précédant cette proposition législative². Depuis 2015, les moyens alloués à cette agence créée en 2010 ont sensiblement crû afin d'apporter un soutien opérationnel aux États membres les plus exposés à la pression migratoire : entre 2013 et 2017, le budget de l'agence est passé de 12 à 69 millions d'euros et le nombre d'agents, tous statuts confondus, de 71 à 235.

¹ Annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne », p. 118.

² Annexe au projet de loi de finances pour 2017 « Relations financières avec l'Union européenne », p. 119.

ÉVOLUTION DU BUDGET ET DES EFFECTIFS DE FRONTEX, L'EASO, EUROPOL ET EU-LISA
(budget en millions d'euros)



Nota : les effectifs sont les effectifs autorisés par le plan d'établissement ; ils incluent les fonctionnaires, les agents contractuels et les experts nationaux détachés.

Les données relatives au budget tiennent compte des budgets rectificatifs adoptés en cours d'année, à l'exception des données relatives à l'année 2017 qui présentent le budget initial.

Source : Commission d'enquête (à partir des rapports d'activité et budgets publiés par Frontex, l'EASO, EU-LISA et Europol).

Si les effectifs de l'agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (EU-LISA) ont enregistré une hausse plus modérée (+ 20 agents entre 2013 et 2016), son plan stratégique 2017-2019 prévoit le recrutement d'environ 40 agents pour améliorer les systèmes d'information existants. En outre, elle estime qu'environ 80 agents supplémentaires seront nécessaires entre 2018 et 2020 pour mettre en place le nouveau système d'autorisation préalable de voyage ETIAS. Le budget de l'agence (+ 158 % entre 2013 et 2017) est affecté aux deux tiers à la mise en œuvre opérationnelle et au développement des systèmes d'information ; l'agence s'est fixé un objectif de réduction de ses dépenses de fonctionnement de 7 % en 2017 par rapport à 2016.

Enfin, **Europol**, financée par le budget de l'Union européenne et non plus sur une base intergouvernementale depuis 2010, a vu son budget progresser de près de 40 % entre 2013 et 2017, tandis que ses effectifs pourraient atteindre 786 agents au total, une majorité de nouveaux

recrutements étant des agents contractuels ou des experts nationaux détachés.

c) Le déblocage de crédits supplémentaires en temps de crise

Le budget de l'Union européenne s'inscrivant dans un cadre financier pluriannuel rigide et étant d'une taille relativement limitée¹, **les mesures d'urgence décidées en 2015** ont tout d'abord nécessité l'adoption de nombreux budgets rectificatifs et la mobilisation de divers mécanismes de flexibilité permettant de dépasser exceptionnellement les plafonds de crédits d'engagement fixés par le cadre financier. Au total, **3,3 milliards d'euros au-delà des plafonds annuels du cadre financier** ont été mobilisés dans le cadre des budgets 2015, 2016 et 2017 grâce à l'instrument de flexibilité et à la marge pour imprévus, au profit de la rubrique 3 « Sécurité et citoyenneté » du budget européen.

Ces mécanismes de flexibilité ont, en outre, permis de financer en partie **l'aide d'urgence accordée à la Grèce** durant la crise migratoire (100 millions d'euros en 2016), au titre du nouvel instrument consacré à l'aide d'urgence au sein de l'Union européenne².

Ensuite, les multiples initiatives tendant à conférer de nouvelles tâches aux agences, la proposition de refonte du règlement « Dublin II » ainsi que les nouveaux chantiers en matière de système d'information requièrent, d'après la Commission, une adaptation de cadre financier actuel. Dans sa **proposition de réexamen à mi-parcours du cadre financier 2014-2020**, elle estime en effet qu'« *un montant de 2,55 milliards d'euros est nécessaire pour financer l'incidence budgétaire, de 2018 à 2020, du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et du renforcement d'Europol, ainsi que les propositions de la Commission relatives à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile, la révision du régime d'asile commun de Dublin, l'aide d'urgence au sein de l'Union et le système d'entrée/de sortie pour l'enregistrement des données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée pour des ressortissants de pays tiers franchissant les frontières extérieures des États membres de l'UE* »³.

À ce montant s'ajouteraient, au titre du « volet externe » de la politique migratoire, 750 millions d'euros supplémentaires en faveur du processus cadre de partenariat avec les pays tiers et 250 millions d'euros au profit du Fonds européen pour le développement durable, destiné à stimuler l'investissement en Afrique dans le cadre du nouveau plan d'investissement extérieur européen (PIE) – pendant du « plan Juncker » à l'extérieur de l'Union européenne.

¹ Maximum 1 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne.

² Règlement (UE) 2016/369 du Conseil du 15 mars 2016 relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union.

³ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014 -2020. Un budget de l'UE axé sur les résultats, COM(2016) 603 final.

2. Au niveau national, l'affectation de nouveaux moyens budgétaires et humains à la sécurisation des frontières et à la gestion de la crise migratoire

Tout d'abord, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures décidé au lendemain des attaques terroristes du 13 novembre 2015 a nécessité des redéploiements d'effectifs, des recrutements supplémentaires et l'acquisition d'équipements nouveaux, qui se sont traduits par une hausse des budgets de la police nationale et des douanes¹.

Ainsi, dans l'ensemble, sous l'effet du plan de lutte anti-terroriste mis en place en janvier 2015, du pacte de sécurité décidé par le Gouvernement en novembre 2015 et du plan de lutte contre l'immigration clandestine lancé en 2016, la loi de finances pour 2017 prévoit :

- une hausse de 3,8 % des dépenses de personnel du programme 176 « Police nationale » de la mission « Sécurités » du budget de l'État par rapport à 2016 et la création de 2 031 emplois temps plein, dont **175 emplois pour la DCPAFen 2017** (après 215 en 2016)²;

- une hausse de 1,2 % des crédits du programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du budget de l'État³ qui participe au financement de la **création de 1 000 postes de douaniers supplémentaires en 2016 et 2017** et à l'achat d'équipements nouveaux pour les agents, les locaux, la capacité de détection et l'information (45 millions d'euros au total en 2017).

Pour mémoire, la DGDDI estime le **surcoût spécifiquement lié à l'activation de la clause de sauvegarde Schengen, pour ce qui concerne ses services, à 25,3 millions d'euros** entre novembre 2015 et fin 2016.

Parallèlement, les moyens budgétaires alloués aux politiques migratoires et à l'asile continuent de progresser : les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », inscrits dans la loi de finances pour 2017, sont en hausse de 14 % à périmètre constant par rapport à 2016⁴. Ces moyens supplémentaires sont principalement destinés à l'allocation aux demandeurs d'asile (+ 70 millions d'euros), à l'OFPRA (+ 10 millions

¹ Cf. encadré au I, C ci-dessus.

² Rapport spécial de M. Philippe Dominati, annexe n° 30 A au rapport général n° 140 (2016-2017) fait par M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2017, au nom de la commission des finances du Sénat.

³ Rapport spécial de MM. Michel Bouvard et Thierry Carcenac, annexe n° 16 au rapport général n° 140 (2016-2017) fait par M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2017, au nom de la commission des finances du Sénat.

⁴ Rapport spécial de M. Roger Karoutchi, annexe n° 17 au rapport général n° 140 (2016-2017) fait par M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances pour 2017, au nom de la commission des finances du Sénat.

d'euros) et à l'accompagnement social des migrants de la « jungle » de Calais.

Toutefois, comme l'a souligné notre collègue Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration » au nom de la commission des finances, **les moyens prévus ne sont pas à la hauteur de la réalité des dépenses d'asile**. En effet, la programmation budgétaire pour 2017 demeure inférieure à la consommation prévisionnelle de l'exercice 2016, alors même que la pression migratoire reste significative.

De même, en dépit des nouveaux recrutements réalisés et prévus, les éléments d'information transmis par la DCPAF et la DGDDI indiquent que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures crée une tension importante dans l'organisation des services, qui auront de plus à faire face au renforcement du contrôle aux frontières extérieures.

TROISIÈME PARTIE - PRÉSERVER LA LIBERTÉ DE CIRCULATION EN EUROPE REQUIERT DE NOUVELLES RÉFORMES : LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Si l'espace Schengen a fait l'objet de mesures visant à en améliorer le fonctionnement, celles-ci **restent incomplètes et sont parfois longues à appliquer ou à produire des effets.**

Des marges de manœuvre demeurent en matière de réformes, étant entendu que votre commission d'enquête considère que le retour complet à l'exercice de la libre circulation reste l'objectif à atteindre.

I. CONSOLIDER L'ESPACE SCHENGEN PRÉALABLEMENT À TOUT NOUVEL ÉLARGISSEMENT

Quatre pays sont actuellement candidats à l'adhésion à l'espace Schengen : la Bulgarie et la Roumanie – dont le niveau de préparation technique a été jugé suffisant par la Commission européenne en 2011, mais dont la décision d'adhésion est gelée depuis cette date –, la Croatie – dont la candidature est dans une phase d'examen opérationnel – et Chypre – la situation politique particulière de l'île exclut à ce stade une entrée dans l'espace Schengen.

Lors d'un déplacement en Bulgarie, une délégation de votre commission d'enquête a pu constater les efforts des autorités bulgares pour appliquer l'acquis de Schengen et sécuriser leur frontière avec la Turquie à l'aide d'un dispositif de surveillance intégré performant et grâce au soutien des agents de Frontex envoyés sur place. En revanche, les auditions réalisées à Sofia ont confirmé l'existence de problèmes persistants de corruption à haut niveau et, de façon plus préoccupante, le dysfonctionnement du système judiciaire, rejoignant ainsi le constat établi par la Commission dans son rapport de progrès au titre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV) publié en janvier 2016.

Pour la Bulgarie, comme pour la Roumanie, en dépit de l'application satisfaisante de l'acquis de Schengen, des progrès sont donc encore attendus en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

De surcroît, le contexte n'apparaît pas propice à un nouvel élargissement qui conduirait à déplacer la frontière extérieure de l'espace Schengen vers sa partie orientale, alors même que la pression migratoire en mer Méditerranée demeure forte, que des incertitudes subsistent quant à la pérennité de l'application, pour l'instant satisfaisante, de l'accord entre

l'Union européenne et la Turquie et que nombre d'États membres sont confrontés au retour de certains de leurs ressortissants partis combattre en Irak ou en Syrie aux côtés de Daech.

Après la crise aiguë de 2015, de nombreuses mesures positives ont été adoptées, mais un certain nombre d'entre elles, tel que le contrôle systématique aux frontières extérieures des ressortissants de l'Union européenne ou le système d'enregistrements des entrées et sorties (EES), ne sont pas encore appliquées. Ainsi, **l'espace Schengen est en phase de consolidation. Tout élargissement, en ce qu'il pourrait fragiliser l'ensemble, doit être examiné avec une grande prudence. Une nouvelle adhésion semble donc, pour l'heure, prématurée.**

C'est au même constat qu'a abouti le groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne dont le rapport préconise d' « *assumer une pause dans l'élargissement* »¹.

Pour autant, votre commission d'enquête reconnaît l'intérêt d'un espace européen le plus unifié possible en matière de gestion des frontières et de coopération policière. Contrairement à d'autres domaines, une Europe à plusieurs vitesses ne serait pas une bonne solution, ce qu'ont confirmé un grand nombre d'interlocuteurs. Partant de ce principe, les quatre pays actuellement candidats ont vocation à devenir membres, à terme, de l'espace Schengen. Beaucoup d'efforts ont d'ailleurs été fournis et continuent d'être déployés dans ce but par la Bulgarie et la Roumanie.

Ainsi, lorsque les risques migratoire et terroriste auront diminué et que les pays candidats auront mis en œuvre l'ensemble des réformes institutionnelles nécessaires, **une adhésion selon une approche graduelle, en deux ou trois étapes, pourrait être envisagée.** Il s'agirait de supprimer progressivement les contrôles aux frontières, en commençant tout d'abord par les frontières aériennes, plus faciles à contrôler, et en finissant par les frontières terrestres. La France et l'Allemagne avaient proposé une approche de ce type en 2011 et en 2013 pour la Bulgarie et la Roumanie – le sort des frontières maritimes n'étant alors pas tranché. Cette proposition n'avait toutefois pas recueilli l'unanimité au sein du Conseil.

Dans l'immédiat, **votre commission d'enquête est favorable à l'accès de la Bulgarie et de la Roumanie au système d'information sur les visas (VIS), uniquement en mode consultation** – sous réserve que les ajustements techniques soient apportés au VIS de façon à ce que ce système d'information puisse distinguer la consultation et l'enregistrement – **afin de garantir le bon fonctionnement du futur système EES.** Tandis que, pour les États membres de l'espace Schengen, les bases de l'EES et du VIS seront

¹ Rapport d'information (n° 434 – tome I ; 2016-2017), intitulé Relancer l'Europe : retrouver l'esprit de Rome, fait par MM. Jean-Pierre Raffarin et Jean Bizet, au nom du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni et la refondation de l'Union européenne sur la refondation de l'Union européenne.

directement interconnectées, un accès passif aux autorités bulgares et roumaines leur permettrait de vérifier l'existence d'un visa Schengen « court séjour » délivré par un État membre et ainsi d'assurer la bonne comptabilisation des délais de séjour.

De manière générale, votre commission d'enquête rappelle l'importance de la solidarité en direction des États membres qui pourraient connaître des difficultés dans le contrôle de leurs frontières extérieures. C'est pourquoi elle est favorable à ce que ceux-ci bénéficient d'une assistance de l'Union européenne et d'autres États membres afin de rehausser les standards en la matière.

Propositions relatives aux contours de l'espace Schengen :

- ✓ exclure tout nouvel élargissement de l'espace Schengen à court terme afin de veiller, en priorité, à sa consolidation (proposition n° 1)
- ✓ donner à la Bulgarie et à la Roumanie un accès au système d'information sur les visas (VIS) en mode consultation afin de garantir le bon fonctionnement du futur système entrée/sortie (EES) (proposition n° 2)

II. RENFORCER LA PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

La condition du maintien de l'espace Schengen et du retour à la complète libre circulation est le renforcement du contrôle aux frontières extérieures, indispensable pour rétablir la confiance ébranlée des États membres les uns envers les autres.

S'il est ainsi nécessaire de **rééquilibrer le fonctionnement de l'espace Schengen vers davantage de sécurité**, cela ne doit toutefois pas se faire au détriment de la fluidité du trafic.

A. GARANTIR UN NIVEAU ÉLEVÉ DE CONTRÔLE ET LES MOYENS DE RÉPONDRE AUX CRISES...

La crise des réfugiés, les attentats terroristes, mais également le résultat des évaluations de l'acquis de Schengen dans les différents États membres illustrent **l'impérative nécessité de renforcer la qualité des contrôles assurés aux frontières extérieures de l'Union européenne aussi bien « par temps calme » qu'en cas de crise aigüe.**

1. Renforcer les capacités de contrôle aux points de passage frontaliers

La réforme de Frontex, mise en œuvre dès octobre 2016, est une première réponse opérationnelle aux difficultés rencontrées par l'espace

Schengen au cours des dernières années. Cette réforme a en particulier permis de répondre à deux lacunes majeures.

En premier lieu, les moyens d'intervention de Frontex dépendaient intégralement du bon vouloir des États membres, les agents déployés par l'agence dans le cadre d'une opération conjointe ou d'une intervention rapide étant mis à disposition par ceux-ci sur la base du volontariat. La création de la réserve de réaction rapide d'au moins 1 500 garde-frontières et garde-côtes, obligatoirement mis à disposition de l'agence sous 5 jours, garantit désormais à Frontex des moyens humains en plus de ses quelques moyens propres et des moyens mis à disposition par les États membres sur la base d'accords bilatéraux¹.

En second lieu, les capacités d'action de ces agents déployés étaient, elles aussi, largement soumises à la bonne volonté de l'État hôte de l'opération conjointe ou de l'intervention rapide. C'est ainsi que dans les *hotspots* grecs par exemple, les agents Frontex n'avaient pu avoir accès aux bases de données, y compris européennes. Le règlement Frontex ne prévoyait en effet qu'une faculté pour les États hôtes d'autoriser les agents invités à consulter leurs bases de données nationales et européennes, nécessaires pour les activités de vérification et de surveillance aux frontières². Le règlement de septembre 2016 a transformé la faculté en obligation s'agissant des bases de données européennes, tout en maintenant le caractère facultatif de l'autorisation concernant les bases nationales³.

De même, s'agissant des prérogatives des agents Frontex, en particulier la faculté de refuser l'entrée du territoire à un étranger dépourvu des documents nécessaires ou de mettre en œuvre le retour d'un étranger en situation irrégulière : si le principe reste que ces agents « *ne peuvent accomplir des missions et exercer des compétences que sur les instructions et, en règle générale, en présence de garde-frontières ou d'agents de l'État membre hôte* », le nouveau règlement Frontex prévoit désormais que « *l'État membre hôte peut autoriser les membres des équipes à agir en son nom* ».

Ces modifications représentent indéniablement des avancées. Cependant, comme le remarquait M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières (DCPAF) au ministère de l'intérieur, lors de son audition, **pour être efficaces, il faudrait que « les garde-frontières européens projetés dans le cadre des actions rapides disposent des mêmes pouvoirs et**

¹ Cf. 2^e partie, II, A, 2, b.

² Article 10, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

³ Article 40, paragraphe 8, du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil.

capacités décisionnelles que leurs homologues des pays où ils sont déployés » et ce, de manière automatique, sans que cela soit soumis à l'accord de l'État hôte.

Des limites juridiques existent, comme l'expliquait M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration au ministère de l'intérieur : « *Le règlement de Frontex, dans la limite de ce qu'acceptent les systèmes juridiques nationaux concernés, accorde aux experts Frontex une capacité autonome pour les contrôles et les escortes, hors supervision d'un officier local. Pour autant, il importe de mettre en œuvre ces nouvelles prérogatives en tenant compte des législations et de la souveraineté des États hôtes. Ainsi, en France, une telle habilitation ne permettrait pas d'aller au-delà d'un contrôle de première ligne, au risque de heurter la souveraineté nationale.* »

M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de Frontex, indiquait pour sa part qu'« *à traité inchangé, nous pourrions imaginer une expérimentation dans le cadre de laquelle certains États délégueraient à Frontex la capacité d'effectuer certains actes* ». Il observait toutefois que « *resteraient à résoudre des questions de langue de procédure...* ».

Sans ignorer ce type de difficultés, **vo**tre commission d'enquête ne se satisfait pas de l'entre-deux dans lequel le nouveau règlement laisse les agents déployés dans le cadre des opérations Frontex. Cette situation est d'autant plus regrettable que, depuis le 7 octobre dernier, chaque État membre se doit de mettre à disposition, pour la réserve de réaction rapide, des agents pour la plupart nommément désignés¹, qu'il serait possible de former spécifiquement à un tel cadre d'engagement. C'est pourquoi votre commission d'enquête préconise qu'à moyen terme soient recherchés les moyens de doter les garde-frontières et garde-côtes déployés dans le cadre des actions de Frontex des mêmes pouvoirs et capacités décisionnelles que leurs homologues nationaux.

Proposition n° 3 : rechercher les moyens de doter à moyen terme les garde-frontières et garde-côtes de la réserve de réaction rapide déployés sous l'égide de Frontex des mêmes pouvoirs et capacités décisionnelles que leurs homologues nationaux

Par ailleurs, votre commission d'enquête se félicite de **la création de cette réserve de réaction rapide d'au moins 1 500 garde-frontières et garde-côtes, entièrement à disposition de l'agence, qui marque un premier**

¹ Pour ce qui est de la contribution française à la réserve de réaction rapide, si la Marine nationale a indiqué que son effectif théorique serait en fait constitué de « jours-hommes », les douanes ont expliqué qu'elles étaient en train de constituer un vivier via appel à candidature. Ce seront donc des agents nommément désignés et spécifiquement formés qui seront mobilisés à la demande de Frontex.

pas vers un véritable corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Cependant, ce n'est qu'un dispositif ponctuel visant à anticiper ou répondre à une situation de crise. Il conviendrait désormais de franchir le pas et de **créer un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes, à l'échelon européen, habilités à effectuer les contrôles au long cours à la frontière extérieure de l'espace Schengen.**

Votre commission d'enquête n'ignore pas qu'une telle réforme impliquerait un transfert de souveraineté des États vers Frontex et marquerait inéluctablement une avancée dans l'intégration européenne. Toutefois, là réside la solution aux difficultés nées des différences qui persistent dans les moyens, notamment juridiques, dont disposent les garde-frontières et les garde-côtes des différents États membres. Dès lors que tous les garde-frontières et garde-côtes sont appelés à mettre en œuvre le même code frontières, il apparaît cohérent de mettre à leur disposition les mêmes outils et qu'ils suivent les mêmes instructions.

Il convient de noter que la création d'un tel corps unique de garde-frontières et de garde-côtes européens n'impliquerait, en revanche, pas nécessairement la présence sur le territoire d'un État membre de garde-frontières ou de garde-côtes venus d'un autre État membre, sauf intervention rapide ou opération conjointe mise en œuvre face à une situation d'urgence. Toutefois, de telles mobilités pourraient être propices au partage des bonnes pratiques, à l'instar de formations communes et d'échanges.

Proposition n° 4 : à long terme, créer un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes européens habilités à effectuer les contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen

Au niveau national, deux difficultés ont été exposées à votre commission d'enquête au cours de ses travaux, qui fragilisent le dispositif global de contrôles aux points de passage frontaliers (PPF).

La première tient à l'implantation de ces points de passage.

Comme l'exposait M. David Skuli devant votre commission d'enquête, l'implantation des points de passage frontaliers est actuellement décidée au niveau départemental, par le préfet de département, sans aucune coordination nationale. Cette organisation pose plusieurs problèmes tenant, notamment, à ce que l'ouverture des points de passage frontaliers serait davantage soumise à la pression de certains intérêts locaux, par exemple économiques, plutôt qu'à des considérations d'efficacité des contrôles.

En effet, ouvrir un point de passage frontalier signifie également l'armer, donc mettre à disposition des effectifs. Dans un contexte de contrainte budgétaire, cela implique un arbitrage entre les différentes missions dévolues aux services : affecter des agents au contrôle aux points de passage frontaliers induit une moindre présence sur le territoire pour mener les missions d'interpellation et d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière. M. David Skuli s'interrogeait ainsi : « *Comment est-il possible d'armer ces points de passage frontaliers, au risque de créer une vulnérabilité qui s'apparente à une passoire ? De l'« Europe forteresse », on passe ainsi à une forme d'« Europe passoire » !* »

Par ailleurs, Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects (DGDDI) au ministère de l'économie et des finances, soulignait les problèmes dus à la localisation des points de passage frontaliers : « *Une des difficultés que connaît la douane depuis quelques années est que le réseau des brigades de surveillance terrestre est allé en se resserrant au fil des ans et n'est plus adapté au maillage des PPF qui lui sont confiés. À certains endroits, devoir gérer des PPF induit des déplacements longs qui occupent une part importante du temps des brigades.* »

Aussi votre commission d'enquête est-elle favorable à une **régulation au niveau national** qui permettrait non seulement de mieux résister à certaines pressions, mais également d'avoir une vue d'ensemble des différents maillages territoriaux.

Proposition n° 5 : à court terme, mettre en place une régulation de l'implantation des points de passage frontaliers au niveau national

La seconde difficulté tient au partage de la mission de contrôle aux frontières extérieures entre deux acteurs : la police aux frontières, d'une part, et les douanes, d'autre part.

La répartition des points de passage frontaliers obéit en théorie à une analyse des risques de chaque point de passage dans une logique de compétence, la police aux frontières se voyant attribuer les points de passage frontaliers au « *trafic permanent significatif en provenance de pays sources d'immigration ou qui possèdent une importance justifiant une présence policière et douanière permanente* »¹.

Dans les faits, cependant, la répartition actuelle n'est plus adaptée à l'évolution des flux, comme l'expliquait Mme Hélène Crocquevieille à votre commission d'enquête : « *La douane gère 49 points de passage frontaliers (PPF) aériens, 20 maritimes et 3 terrestres. Le principe qui prévalait pour la répartition de*

¹ Cf. 1^{ère} partie, III, A, 2.

ces points de passage, à l'origine, confiait à la douane les passages secondaires, avec un trafic relativement faible. Depuis lors, les flux ont pu évoluer de manière significative en particulier sur les points de passage aériens. Certains aéroports alors secondaires connaissent désormais un trafic plus important : 6 des 49 PPF aériens ont aujourd'hui un trafic supérieur à 200 000 passagers. Cela résulte notamment du développement de lignes low cost ou de lignes d'aviation privée. Ces évolutions complexifient l'exercice par la douane des contrôles des passagers dans la mesure où il s'agit de contrôles obligatoires et systématiques. »

Il apparaît donc indispensable, à court terme, de revoir la répartition des points de passage frontaliers entre la police aux frontières et les douanes de manière à tenir compte de l'évolution récente des flux, notamment en transférant à la police aux frontières les points de passage frontaliers aériens de plus de 200 000 passagers par an. Pourrait également être mise en place une gestion dynamique de cette répartition par une révision à intervalles réguliers de celle-ci.

Propositions relatives à la répartition des points de passage frontaliers entre la police aux frontières et les douanes :

- ✓ à court terme, adapter la répartition des points de passage frontaliers aux évolutions du trafic, en particulier transférer les points de passage frontaliers aériens de plus de 200 000 passagers par an à la police aux frontières (proposition n° 6)
- ✓ à moyen terme, réviser la répartition des points de passage frontaliers à intervalles réguliers (proposition n° 7)

Plus fondamentalement toutefois, votre commission d'enquête s'interroge sur le maintien de ce partage de compétence entre deux acteurs différents.

Si la mutualisation des implantations de la police aux frontières et des douanes a pu faire sens au moment où elle a été décidée, en 1995, il est révélateur de constater que, jusqu'à très récemment, personne ne s'était préoccupé de la façon dont les contrôles étaient effectués en pratique par les douanes. Il s'avère pourtant que celles-ci ne disposaient pas d'un accès direct au fichier des personnes recherchées (FPR), les contraignant à passer par la plateforme de la gendarmerie *Judiweb* pour pouvoir y accéder, ce qui avait des conséquences en termes de fluidité. Cette difficulté devrait trouver une solution d'ici l'été 2017, selon les représentants des douanes entendus par votre commission d'enquête.

Par ailleurs, les douanes ne disposent pas des mêmes prérogatives que la police aux frontières, seule administration habilitée à procéder à des éloignements, comme cela a été expliqué à votre commission d'enquête par

M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude à la DGDDI : « Cette mission d'éloignement est essentiellement celle du ministère de l'intérieur. En 1995, l'administration des douanes s'est vue conférer, du fait de sa présence aux frontières pour le contrôle des marchandises, une mission en matière migratoire. C'est une forme de mutualisation des moyens de l'État. Mais nous n'avons pas les mêmes prérogatives que les officiers de police judiciaire (OPJ). Il a fallu modifier les dispositions afin de permettre aux agents des douanes de procéder aux contrôles d'identité et de placer en retenue administrative des personnes en situation irrégulière le temps de les remettre à l'officier de police judiciaire le plus proche, qui relève le plus souvent de la PAF. »

Il en résulte que, si l'agent des douanes est habilité par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à refuser l'admission sur le territoire, donc à placer en zone d'attente le ressortissant qui ne peut pénétrer sur le territoire, il ne peut le maintenir en zone d'attente, zone dont la gestion relève exclusivement de la police aux frontières. Concrètement, M. Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services de la DGDDI, précisait ainsi qu'en cas de refus d'admission, « dans le cadre de la complémentarité avec la PAF, nous avons un protocole d'accord au niveau central avec la DCPAF et au niveau zonal avec les DZPAF, qui prévoit que nous appelons immédiatement la DDPAF pour qu'elle prenne en charge le ressortissant étranger. Nous effectuons un procès-verbal de remise et, selon les endroits, soit nous acheminons l'étranger auprès de la PAF, soit la PAF vient le chercher. Par exemple, à La Rochelle, où nous tenons le point de passage maritime, en cas de refus d'admission, nous prononçons le maintien en zone d'attente et acheminons la personne sur Bordeaux. C'est la DZPAF qui prend en charge les formalités en vue de son éloignement : placement en centre de rétention éventuellement et réacheminement vers le pays tiers. »

Au-delà des problèmes logistiques prochainement résolus et des questions juridiques, restent « la technicité croissante des contrôles et la professionnalisation de la mission immigration », dont Mme Hélène Crocquevieille relevait lors de son audition qu'elle « exige une formation toujours plus poussée et des investissements en moyens significatifs, avec la perspective, demain, du développement de contrôles biométriques supplémentaires ». Certes, le protocole signé en 2011 entre la DCPAF et la DGDDI « prévoit que la DCPAF, administration de référence, apporte l'expertise technique sur les équipements, la formation auprès [des] agents [des douanes, de même que] la transmission et la diffusion d'informations opérationnelles par les services spécialisés de la DCPAF ». Cependant, comme le faisait observer la DCPAF en réponse aux questions de votre rapporteur, « la complexité de la législation européenne en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et l'inflation jurisprudentielle tant européenne que nationale, ainsi que leurs déclinaisons en droit national, sont rédhibitoires pour des agents non spécialisés (autres services de police, douane, gendarmerie) ».

Enfin, l'expérience du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au cours des derniers mois a montré qu'en dépit des efforts de coordination, police aux frontières et douanes continuent de fonctionner selon des logiques distinctes, conformément à leurs corps de métier respectifs. M. David Skuli observait ainsi : « *Si nous avons une coordination avec la douane, force est de constater que celle-ci demeure très ancrée sur son corps de métier qui est de contrôler la marchandise, comme en témoigne le faible nombre de non-admissions qu'elle prononce. La logique du fonctionnement de la douane est distincte de celle de la police, puisque celle-ci, à l'inverse de la police, laisse d'abord entrer sur le territoire national avant de procéder à un contrôle. La police, quant à elle, en contrôlant sur la frontière, évite qu'on y pénètre.* »

Dès lors, votre commission d'enquête recommande qu'à long terme, les agents de contrôle aux frontières soient fusionnés en un corps de garde-frontières unique.

Proposition n° 8 : à long terme, fusionner les agents de contrôle aux frontières en un corps de garde-frontières unique

2. Le devenir des hotspots : transformer un dispositif d'urgence en un instrument pérenne de gestion de crise

En réaction à la crise des réfugiés et aux attentats terroristes, l'Union européenne a mis en place dans l'urgence le dispositif des hotspots¹.

Comme cela a été évoqué, **le bilan de ces hotspots est plutôt positif concernant l'identification et l'enregistrement des étrangers entrés sur le territoire de l'espace Schengen ; en revanche, la question du retour vers leur pays d'origine des personnes n'étant pas en besoin de protection reste entière.**

En effet, on compterait depuis la Grèce quelques milliers de retours volontaires - « 6 000 retours ont d'ores et déjà été opérés en Grèce dans le cadre d'un programme de l'Office international des migrations », selon M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes. Le nombre de retours contraints opérés depuis ce même pays serait, quant à lui, bien plus faible, en dessous du millier : depuis l'accord Union européenne-Turquie², le nombre de personnes reconduites en Turquie irait de 777 selon Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France, à 950 selon M. Fabrice

¹ Cf. 2^e partie, II, A, 2, a.

² Cf. 1^{ère} partie, IV, A.

Leggeri. M. David Skuli indiquait, pour sa part, n'avoir « *pas connaissance, hormis les 821 personnes qui ont été renvoyées, conformément à l'accord entre l'Union et la Turquie, que de l'Italie ou de la Grèce, de nombreux migrants aient été renvoyés vers leur pays d'origine* ».

Certes, les compétences de Frontex en matière de retour ont été renforcées, en particulier par la constitution d'une réserve des retours forcés¹. Il est dès lors permis d'espérer une amélioration de l'efficacité de la politique de retour conduite par l'Union européenne, à l'instar de M. David Skuli qui estimait « *l'action de l'agence, à la place des États, dans ce domaine [...] politiquement plus acceptable et techniquement plus efficace.* » À l'appui de cette analyse, M. Fabrice Leggeri donnait l'exemple de la mise en œuvre de l'accord de réadmission conclu avec le Pakistan : « *Nous [...] pouvons apporter notre appui aux États membres. Je prends un exemple : la Grèce rencontrait de grandes difficultés pour organiser des vols de retour vers le Pakistan, parce que ce pays ne lui délivrait pas de laissez-passer consulaires. L'intervention de Frontex a montré à ce pays que la Grèce n'était pas la seule concernée, ce qui a donné plus de poids dans les discussions et a finalement permis de faire appliquer l'accord de réadmission conclu entre le Pakistan et l'Union européenne.* »

En tout état de cause, les *hotspots* étant des « *centres de tri des migrants* » permettant d'orienter les demandeurs d'asile vers la procédure d'asile et de stopper les migrants économiques dans leur parcours illégal, « *à l'intérieur de l'Union, le hotspot n'est concevable qu'à la condition de disposer d'un mécanisme de renvoi des personnes vers leur pays d'origine* », comme le relevait M. David Skuli.

Dans l'attente d'un tel mécanisme efficace, **la solution des « hotspots extérieurs », placés dans les pays limitrophes de l'espace Schengen**, est mise en avant par certains, en particulier par le gouvernement hongrois, comme son ambassadeur en France, M. György Károlyi, l'exposait devant votre commission d'enquête. Cette solution permettrait non seulement de stopper les migrants économiques avant qu'ils ne parviennent sur le territoire de l'espace Schengen, sans qu'il soit besoin ensuite de les renvoyer, mais également et surtout, de mettre un coup d'arrêt à l'activité inhumaine, quoique lucrative, des passeurs. Ainsi le contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la Mer, proposait de « *déplacer le hotspot italien en Libye ou en Tunisie, afin que les migrants y soient directement pris en charge* », en indiquant que sa « *position personnelle est que nous devrions pouvoir mettre en place un hotspot à Tripoli. Les migrants économiques et les réfugiés politiques s'y rendront directement plutôt que de se faire parquer par des milices dans des camps, parfois sans nourriture.* »

Comme le relevaient plusieurs membres de votre commission d'enquête cependant, l'expérience de l'accord Union européenne-Turquie incite à la prudence en la matière. Il importerait en effet de s'assurer de la

¹ Cf. 2^e partie, II, A, 2, b.

capacité des pays qui accueilleraient ces dispositifs à les faire effectivement fonctionner, à posséder un régime politique fiable et à ne pas rendre l'Union européenne par trop dépendante d'un éventuel chantage.

Par ailleurs, **si un tel dispositif de hotspots extérieurs devait être retenu, il faudrait veiller à en exclure le traitement des demandes d'asile.** Ce dispositif ne serait donc pas la stricte reprise du dispositif mis en place en Grèce et en Italie, qui prévoit que les services de l'asile appuyés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) sont présents dans les hotspots afin d'y informer sur la procédure d'asile, mais également d'y procéder à l'examen des demandes d'asile. Cela irait par conséquent à l'encontre de la position exprimée par l'ambassadeur de Hongrie devant votre commission d'enquête : *« Pour cela, les procédures relatives aux demandes d'asile doivent être traitées dans des centres appropriés, situés en dehors du territoire de l'Union européenne : les « hotspots extérieurs ». Seuls les migrants qui sont éligibles à la protection doivent être autorisés à les quitter et à poursuivre leur route. »*

Il ne saurait en être autrement au regard du droit constitutionnel français. En effet, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État qui fait une lecture stricte du préambule de la Constitution de 1946, le droit d'asile ne peut être sollicité que sur le territoire de la République¹. **Permettre le traitement des demandes d'asile dans les « hotspots extérieurs » reviendrait donc à une extra-territorialisation du droit d'asile contraire à notre tradition juridique.**

Consciente de ces différents enjeux, votre commission d'enquête estime intéressant de s'associer à la réflexion de certains États membres à la mise en place de « hotspots extérieurs » eu égard aux difficultés rencontrées à ce jour pour éloigner les étrangers en situation irrégulière parvenus sur le territoire de l'espace Schengen. Elle considère toutefois que le traitement des demandes d'asile ne devrait pas entrer dans les missions de ces hotspots.

Par ailleurs, cette proposition serait cohérente avec la position que le Sénat a adoptée, dans une résolution européenne sur la réforme de l'espace Schengen et la crise des réfugiés², à l'initiative de nos collègues Jean-Yves Leconte et André Reichardt. En effet, cette résolution est favorable à *« une réflexion sur les possibilités d'installer, avec l'accord des pays tiers concernés, ces structures sur le pourtour méditerranéen »*, considérant que *« cette option, outre*

¹ « 4. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie le préambule de la Constitution de 1958 : *« Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République »* ; que si le droit constitutionnel d'asile a pour corollaire le droit de solliciter en France la qualité de réfugié, les garanties attachées à ce droit fondamental reconnu aux étrangers se trouvant sur le territoire de la République n'emportent aucun droit à la délivrance d'un visa en vue de déposer une demande d'asile en France ; » (Conseil d'État, ordonnance du 9 juillet 2015, ministère de l'intérieur contre MM. A..., n° 391392).

² Résolution européenne (n° 130, 2015-2016) du 29 avril 2016.

qu'elle réduirait le nombre des « victimes » des migrations, pourrait constituer à plus long terme un des éléments d'une stratégie européenne concertée d'anticipation et de maîtrise des pressions migratoires ».

Propositions relatives aux *hotspots* :

- ✓ réfléchir à la mise en place de centres d'accueil, d'enregistrement et d'orientation des migrants (*hotspots*) dans des États tiers afin de limiter en amont l'immigration irrégulière au sein de l'espace Schengen (proposition n° 9)
- ✓ dissocier l'orientation des demandeurs d'asile au sein des *hotspots* externalisés, du traitement des demandes d'asile sur le territoire de l'espace Schengen (proposition n° 10)

Dès lors que les demandeurs d'asile ne peuvent voir examinée leur demande dans les « *hotspots* extérieurs », il convient, comme le suggérait M. Pascal Brice, directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), de développer les voies légales d'accès à l'espace Schengen, notamment le dispositif des visas pour asile qui vient en complément des réinstallations dans l'Union européenne de personnes bénéficiant d'une protection du Haut-Commissariat pour les réfugiés des Nations unies (UNHCR).

Les « visas aux fins de demander l'asile » ou visas pour asile sont délivrés par les consulats français selon une procédure particulière. Après avoir été saisi par un demandeur ou par un tiers intervenant pour lui, le consulat lui adresse un questionnaire. Après examen de celui-ci, si les éléments sont probants, le demandeur est convoqué au consulat pour un entretien dont le compte rendu est adressé pour avis à la direction de l'asile du ministère de l'intérieur. Dans certains cas, le ministère en charge de l'asile peut à son tour solliciter pour avis l'OFPRA. Si la décision est favorable, le consulat délivre au demandeur un visa de long séjour « aux fins de demander l'asile », qui permet au demandeur de se rendre en France pour y déposer sa demande. Après leur arrivée en France, les titulaires de visas au titre de l'asile doivent s'adresser à la préfecture de région du lieu où ils résident pour demander officiellement l'asile et retirer le formulaire OFPRA.

Lors de sa rencontre avec une délégation de votre commission d'enquête, M. Pascal Brice a indiqué que l'OFPRA mène des actions de formation à destination des agents des consulats pour les aider à évaluer les besoins de protection et les profils à risques.

Les visas pour asile sont des visas de long séjour puisqu'ils ouvrent un droit au séjour d'une durée supérieure à trois mois. Ils échappent à ce titre au code communautaire des visas. La France est le seul pays européen à

délivrer ce type de visas, bien que d'autres États délivrent des autorisations de séjour ou des visas humanitaires poursuivant un objectif similaire, comme l'a montré une étude du Parlement européen¹, citée par nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce dans leur rapport d'information².

À la différence des réinstallations, ce dispositif ne saurait être conçu comme partie prenante du régime d'asile européen commun dans la mesure où il relève de la politique des visas et demeure, à ce titre, discrétionnaire. Pour autant, il conviendrait de le développer en France et de l'étendre au niveau européen afin d'ouvrir les voies d'accès légales à l'espace Schengen pour les demandeurs d'asile de manière, là encore, à les soustraire aux passeurs et à des périple dangereux.

Votre commission d'enquête reprend donc à son compte la recommandation de nos collègues Jacques Legendre et Gaëtan Gorce dans le rapport précité.

Proposition n° 11 : développer au niveau européen un dispositif de visas pour l'asile

Au-delà de cette seule question des visas pour asile, il est ressorti des travaux de votre commission d'enquête que **le défaut d'harmonisation des conditions d'entrée et de séjour pour les longs séjours compliquait la tâche des services en charge du contrôle aux frontières extérieures et se révélait source d'abus pour les ressortissants communautaires**. Aussi votre commission d'enquête appelle-t-elle de ses vœux un approfondissement de l'harmonisation des conditions de séjour et de circulation dans l'Union européenne et la **mise en place d'une base de données commune pour les visas de long séjour et les titres de séjour** afin de renforcer les outils à disposition des services en charge de l'application de la législation en matière migratoire.

B. ... TOUT EN ASSURANT LA FLUIDITÉ DU TRAFIC ET EN ANTICIPANT L'ACCROISSEMENT DES FLUX

Si, face à la menace terroriste, les impératifs de sécurité sont dans l'ensemble bien compris par chacun, ils représentent toutefois un défi aux

¹ Humanitarian visas: option or obligation ?, study of the Policy department for citizens' rights and constitutional affairs, European Parliament, 2014.

² Pour de plus amples développements au sujet des visas pour asile, L'Europe au défi des migrants : agir vraiment !, rapport d'information de MM. Jacques Legendre et Gaëtan Gorce, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (n° 795 ; 2015-2016).

points de passage frontaliers tant en termes de fluidité du trafic à l'heure où celui-ci connaît une croissance forte, qu'en termes d'acceptabilité par les usagers des transports.

Cet enjeu de la fluidité du trafic en dépit des contrôles est au cœur des préoccupations des gestionnaires des plateformes ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, comme cela a pu être exposé à votre commission d'enquête lors de ses déplacements aussi bien à Calais qu'à Roissy. Pour prendre l'exemple de ce dernier, alors que 66 millions de passagers ont transité par l'aéroport francilien en 2016, soit 176 000 passagers chaque jour, voyageant par 165 compagnies, 75 millions de passagers sont attendus en 2025 et 100 millions en 2030, selon les prévisions du groupe Aéroports de Paris (ADP). Les querelles de chiffres au sujet des files d'attente liées aux contrôles aux frontières entre le groupe ADP et les services de l'État apparaissent ainsi récurrentes, la préoccupation d'ADP en la matière s'inscrivant dans une démarche de qualité de service rendu aux usagers, dans un contexte de concurrence mondiale entre les plateformes aéroportuaires. La question de l'organisation spatiale des contrôles et de leur ordonnancement – à Roissy, les postes d'inspection filtrage des passagers et des bagages cabines, tenus par les opérateurs privés et établis après l'enregistrement des passagers, sont situés avant les contrôles aux frontières, contrairement à l'organisation retenue dans d'autres aéroports – est ainsi d'importance. Les mêmes préoccupations ont été exprimées au port de Calais.

Face à l'accroissement du trafic dans un contexte à la fois de rigueur budgétaire, limitant l'augmentation des effectifs policiers, et de renforcement des contrôles pour l'ensemble des passagers, y compris les ressortissants communautaires, la police aux frontières préconise l'automatisation du contrôle des personnes.

1. Accroître le recours aux systèmes automatisés de contrôle des personnes afin de fluidifier le contrôle aux frontières et d'optimiser les moyens humains disponibles

Seul le recours aux systèmes automatisés de contrôle des personnes paraît en effet être en mesure de résoudre cette délicate équation en permettant d'optimiser les moyens humains disponibles.

De tels dispositifs sont déjà utilisés par la police aux frontières française : il s'agit du **dispositif « Passage automatisé rapide aux frontières extérieures » (PARAFE)**.

LE DISPOSITIF « PASSAGE AUTOMATISÉ RAPIDE AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES » (PARAFE)

Lors de son déplacement à Roissy, la délégation de votre commission d'enquête a assisté à une démonstration du dispositif « Passage automatisé rapide aux frontières extérieures » (PARAFE).

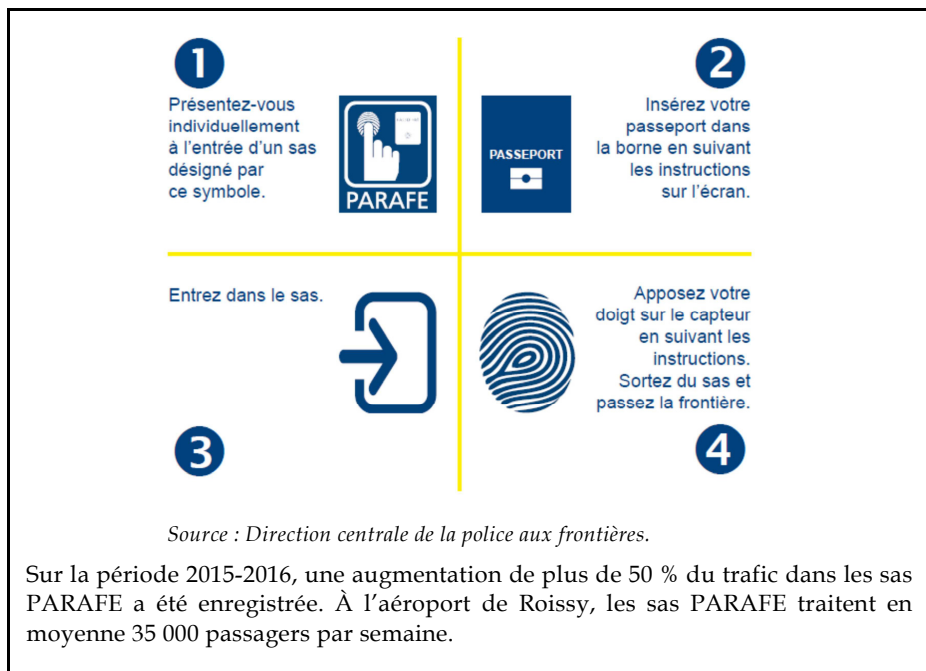
Pour utiliser ce dispositif, les passagers doivent se présenter à l'entrée des sas automatiques, situés à côté des aubettes permettant le contrôle traditionnel effectué par les fonctionnaires de la PAF. Dans un premier temps, le passager introduit son passeport dans une borne dotée d'un lecteur optique de bande MRZ à l'entrée du sas.

Un sas PARAFE



Source : Safran identity and security.

Après lecture des données, la porte du sas s'ouvre. Le passager pénètre alors dans le sas et pose son doigt sur un capteur. Le contrôle biométrique est effectué. Si l'authentification est positive, la porte de sortie du sas s'ouvre. Dans l'hypothèse où la consultation d'une base de données (SIS, SLTD d'Interpol, FPR) s'est révélée positive, le dispositif émet une alerte à l'attention du superviseur et le sas se ferme automatiquement.



Autorisé par un décret de 2007¹ et opérationnel depuis 2009, ce dispositif présente plusieurs avantages :

- **pour l'usager d'abord, il permet de réduire le temps d'attente au contrôle** dans la mesure où des files de passage frontière y sont dédiées et que le temps de passage moyen par le sas est évalué à 15 à 20 secondes ;

- **pour la police aux frontières ensuite**, un « superviseur PARAFE », qui n'intervient qu'en cas de refus de passage par l'automate ou de doute sur le comportement d'un passager, pouvant superviser 5 sas automatisés, **le nombre de fonctionnaires nécessaire est réduit de 5 à 3** dans la mesure où PARAFE requiert tout de même des agents en « seconde ligne ».

Le parc actuel compte 44 sas PARAFE : 31 à l'aéroport de Paris-Charles-de-Gaulle, 5 à l'aéroport de Paris-Orly, 4 à celui de Marseille-Provence et 4 à la gare de Saint-Pancras, à Londres, où la PAF

¹ Décret n° 2007-1182 du 3 août 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives à des passagers des aéroports français franchissant les frontières extérieures des États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990.

dispose de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés¹. La Direction générale des étrangers en France (DGEF) du ministère de l'intérieur a indiqué à votre commission d'enquête que 20 sas PARAFE seront installés en 2017 à l'aéroport Lyon-Saint-Exupéry.

L'utilisation de ces sas connaît cependant des **restrictions de deux ordres** :

- **juridiquement**, ne peuvent l'utiliser que les citoyens majeurs de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et de la Confédération suisse, leurs conjoints ainsi que les ressortissants d'un pays tiers disposant d'une carte de séjour française de membre de famille d'un citoyen de l'Union ou « vie privée et familiale » ou d'une carte de résident ;

- **techniquement**, seuls les personnes s'étant préalablement enrôlées dans le programme et les détenteurs de passeports biométriques français peuvent y accéder car le dispositif repose sur la lecture des empreintes digitales ; or la police aux frontières n'a accès à ces données contenues dans la partie la plus sécurisée de la puce des passeports biométriques que pour les seuls ressortissants français – non pour l'ensemble des ressortissants communautaires.

**L'ACCÈS LIMITÉ AUX DONNÉES BIOMÉTRIQUES
CONTENUES DANS LES PUCES DES TITRES SÉCURISÉS**

Comme l'expliquaient nos collègues François Bonhomme et Jean-Yves Leconte dans leur rapport d'information consacré à la biométrie², les autorités françaises ne peuvent pas accéder aux empreintes digitales des titres sécurisés délivrés par les autres États de l'espace Schengen.

Les puces de ces titres comprennent plusieurs « couches » :

- une qualifiée de « BAC » (*basic access control*) contenant les informations relatives à l'identité du voyageur (nom, prénoms, date de naissance notamment) et sa photographie. Ces données sont accessibles à l'ensemble des États membres ;

¹ À la suite de la construction du lien fixe transmanche (le tunnel sous la Manche), la France et le Royaume-Uni ont signé des accords bilatéraux de coopération en matière de contrôle des frontières. En vertu du protocole de Sangatte, signé le 25 novembre 1991 et du protocole additionnel du 29 mai 2000, les agents de l'État d'arrivée sont autorisés à exercer des contrôles sur le territoire de l'État de départ dans des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) ; ainsi, les autorités des deux pays s'assurent successivement que les personnes peuvent quitter le territoire d'un État et qu'elles disposent des documents requis et remplissent les conditions pour être autorisées à entrer dans l'autre État.

² Biométrie : mettre la technologie au service des citoyens, rapport d'information de MM. François Bonhomme et Jean-Yves Leconte, fait au nom de la commission des lois (n° 788 ; 2015-2016).

- une désignée sous le terme de « EAC » (*extended access control*) qui comprend les empreintes digitales du voyageur. Son accès est beaucoup plus restreint dans la mesure où il est protégé par un haut niveau de cryptographie.

Un règlement de 2004¹ organise les conditions dans lesquelles les États peuvent s'échanger les informations contenues dans cette seconde couche. Il s'agit, concrètement, de communiquer aux autres pays des certificats de sécurité.

La Commission européenne a développé, pour ce faire, le programme d'échange « SPOC » (*single point of contact*). Toutefois, à ce stade, ce dispositif n'est toujours pas effectif et ce pour plusieurs raisons.

Les États ont d'abord tardé à s'y investir. Constatant que la date limite de mise en œuvre du SPOC, le 20 mai 2012, n'avait pas été respectée, la Commission a, par exemple, saisi la France, le 13 mars 2013, avant de la mettre officiellement en demeure en janvier 2014.

Le déploiement du SPOC soulève également des difficultés techniques importantes. Des problèmes d'interopérabilité ont ainsi été constatés lors des phases d'expérimentation, la phase de test de janvier 2015 menée par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) avec la République tchèque, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie et la Roumanie n'ayant pas donné satisfaction. Cette interopérabilité est d'autant plus compliquée à assurer que les États membres modifient leurs certificats de sécurité plusieurs fois par an dans une logique de sécurisation des titres².

Lors du déplacement à Roissy, il a été indiqué à la délégation de votre commission d'enquête qu'à l'instigation de l'Allemagne et de la France, cette démarche devait être relancée. Elle devrait impliquer en 2017 la République tchèque, l'Italie, la Roumanie et la Confédération helvétique, puis les Pays-Bas, l'Espagne et la Belgique, selon leur degré d'avancement dans l'expérimentation.

En effet, comme le soulignait la Direction générale des étrangers en France du ministère de l'intérieur en réponse aux questions de votre rapporteur, « *les autorités françaises sont attachées à ce que l'identification par les empreintes digitales soit systématiquement retenue, soit comme une alternative autorisée à la reconnaissance faciale, soit en combinaison avec une autre biométrie, soit en exclusivité. Considérant les évolutions rapides et toujours plus sophistiquées de fraude sur les documents d'identité, notamment de la photographie falsifiable par morphing, cette vérification biométrique est essentielle.* »

Il en résulte qu'aujourd'hui seulement 5 % des passagers sont éligibles à ce dispositif.

C'est pourquoi, dans le cadre du programme « Frontières intelligentes » de l'Union européenne, la police aux frontières expérimente

¹ Règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres

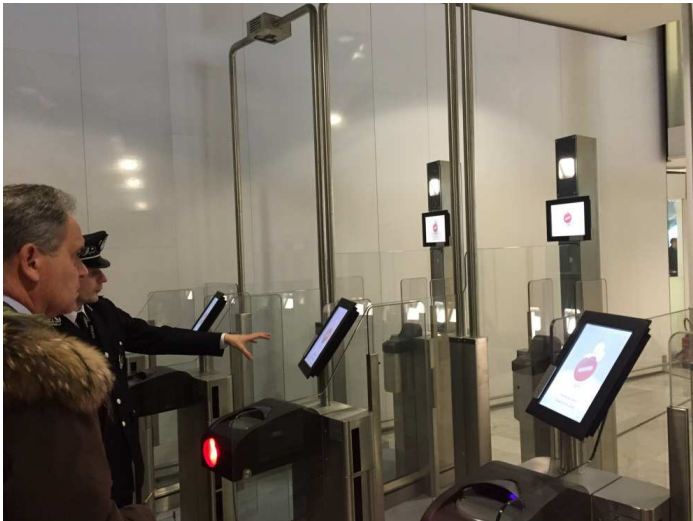
² Le certificat de sécurité des passeports français est par exemple modifié tous les trois mois.

jusqu'au mois d'avril 2017 des sas PARAFE dit « de deuxième génération » mettant en œuvre la technique biométrique de la reconnaissance faciale : la photographie prise par l'automate est comparée avec celle figurant dans la puce et sur la page du passeport. Ce nouveau dispositif devrait permettre des passages en 10 secondes. 40 % des passagers, à savoir les bénéficiaires de la libre circulation détenteurs de passeports biométriques, pourraient ainsi y être éligibles, ce qui permettrait d'absorber une hausse du trafic de 3 % par an à court terme, à effectifs constants.

Une extension aux ressortissants de pays tiers, non bénéficiaires de la libre circulation, n'est en effet pas immédiatement envisageable. S'il est possible d'interfacer PARAFE avec les systèmes VIS et VISABIO, leur contrôle implique également une vérification des justificatifs relatifs à l'objet et aux conditions du séjour, ainsi que des moyens de subsistance, qui ne saurait être automatisée.

Le groupe ADP espérant un gain important de ce dispositif, il finance l'acquisition de 87 de ces sas PARAFE « de deuxième génération », dont 45 devraient être déployés avant l'été 2017. Dans un premier temps, ces sas ne pourront mettre en œuvre que la reconnaissance digitale, l'objectif étant de passer rapidement à la reconnaissance faciale, d'ici le 1^{er} juillet 2018 – voire fin 2017 selon le souhait d'ADP –, après autorisation du ministère de l'intérieur. ADP souhaiterait également l'extension du dispositif à certains mineurs.

LE SAS PARAFE DE « SECONDE GÉNÉRATION », À RECONNAISSANCE FACIALE



Source : Commission d'enquête.

Convaincue que **la réponse à l'enjeu du renforcement des contrôles dans un contexte de rigueur budgétaire et d'accroissement des flux réside effectivement dans l'automatisation de ces contrôles**, votre commission d'enquête recommande que les sas PARAFE de nouvelle génération soient mis en service le plus rapidement possible.

À moyen terme, votre commission d'enquête estime également intéressant d'ouvrir ce dispositif aux ressortissants de pays tiers en y ajoutant un capteur multi-doigts pour consulter les bases VIS et VISABIO avant de les diriger vers une aubette où seront vérifiés par un garde-frontière les seuls justificatifs liés aux conditions de leur séjour.

Cela rendrait d'autant plus nécessaire d'anticiper la mise en place du système d'entrée/sortie (EES) en prévoyant dès à présent l'interfaçage des sas PARAFE avec ce nouveau système.

Propositions relatives au dispositif PARAFE :

- ✓ **mettre rapidement en service les sas PARAFE de seconde génération, à biométrie de reconnaissance faciale (proposition n° 12)**
- ✓ **envisager à moyen terme l'ouverture du dispositif PARAFE aux ressortissants de pays tiers (proposition n° 13)**
- ✓ **anticiper la mise en place du système d'entrée/sortie (EES) en prévoyant l'interfaçage des sas PARAFE avec ce nouveau système (proposition n° 14)**

Poursuivant le même objectif de fluidification des contrôles, ADP et les services de l'État rencontrés à l'aéroport de Roissy ont mis en avant un autre projet participant de la « digitalisation » du parcours passager : le « pré-check ». Ce dispositif permettrait de scanner le passeport en amont du passage à la frontière, d'interroger les bases des données dans l'intervalle et ainsi d'accélérer le passage de la frontière lui-même.

Votre commission d'enquête approuve toute démarche visant à accélérer les contrôles à condition que cela ne conduise pas à amoindrir l'acuité de ceux-ci et qu'ils soient opérés dans le respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel. Il convient donc de bien distinguer ce qui relève des démarches commerciales des dispositifs réglementaires mettant en jeu la souveraineté de l'État. Sous ces réserves, votre commission encourage le développement de ce projet de « pré-check ».

Proposition n° 15 : développer le « pré-check » permettant d'accélérer le passage de la frontière en procédant en amont au scan des documents de voyage et à la consultation des bases de données pertinentes

2. Tirer les conséquences budgétaires de l'évolution des flux et des contrôles

Au lendemain des attaques du 13 novembre 2015, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a nécessité le redéploiement d'un grand nombre d'agents de la police, des douanes et de la gendarmerie, dont une partie demeure mobilisée sur ces missions. Lors des déplacements sur le terrain, votre commission d'enquête a pu constater que ces redéploiements ont conduit à réduire les moyens alloués à d'autres missions – par exemple à la lutte contre la grande fraude douanière s'agissant des douaniers ou à la sécurité routière s'agissant des gendarmes.

Depuis lors, la police aux frontières et les douanes ont vu leurs effectifs renforcés dans le cadre de différents plans – plan de lutte anti-terroriste, pacte de sécurité et plan de lutte contre l'immigration – à hauteur respectivement de 390 et de 1 000 emplois entre 2015 et 2017. Du point de vue de ces deux administrations, si **ces effectifs supplémentaires permettent de répondre aux besoins aux frontières intérieures, ils semblent insuffisants pour faire face à l'accroissement des missions de contrôle aux frontières extérieures** à moyen terme.

À cet égard, deux facteurs doivent être pris en compte et anticipés :

- d'une part, **l'augmentation des flux de voyageurs**, et en particulier de passagers aériens, déjà évoquée précédemment ;

- d'autre part, l'entrée en vigueur de l'article 8-2 révisé du code frontières Schengen et, à l'horizon 2020, du système d'enregistrement des franchissements à l'entrée et à la sortie (EES), qui conduiront à une **augmentation du nombre de voyageurs à contrôler** aux frontières extérieures.

La politique d'automatisation et de modernisation des contrôles aux frontières – acquisition de nouveaux sas PARAFE, achat de tablettes Néo connectées, etc. – ainsi que le développement des systèmes d'information et de leur interopérabilité nécessiteront également des investissements importants de l'État à court et moyen termes – même si ces derniers ont vocation à améliorer l'efficacité des contrôles et à réduire les besoins en effectifs.

Enfin, le projet de refonte complète de la partie nationale du SIS II¹, essentiel au bon fonctionnement de Schengen en France, doit constituer une priorité sur le plan budgétaire pour les années à venir.

¹ Cf. IV, C ci-dessous.

Proposition n° 16 : adapter les moyens humains et financiers dévolus au contrôle et à la surveillance des frontières à l'évolution du trafic des passagers et aux nouvelles mesures de renforcement des contrôles aux frontières extérieures

III. REVOIR LES CONDITIONS DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES

Pour de nombreux citoyens européens, la liberté de circulation dans l'espace Schengen sans contrôle aux frontières intérieures est un acquis de la construction européenne à préserver. Le renforcement du contrôle aux frontières extérieures, s'il est indispensable au bon fonctionnement de l'espace Schengen, ne saurait toutefois suffire face au risque terroriste. Force est de constater que, dans certaines circonstances exceptionnelles, les contrôles aux frontières intérieures peuvent être utiles. Pour autant, aucun des interlocuteurs entendus par votre commission d'enquête ne préconise le rétablissement de l'ensemble des infrastructures de contrôle aux points de passage frontaliers préexistant avant 1995.

L'expérience de l'année écoulée l'a montré : **Schengen doit être repensé en des termes plus dynamiques et prévoir des modalités de contrôle aux frontières intérieures plus mobiles et plus souples**, rendues aujourd'hui possibles grâce aux nouvelles technologies et au développement des systèmes d'information. L'objectif est de rechercher un équilibre – difficile et parfois précaire – entre liberté de circulation et sécurité au sein de l'espace Schengen.

A. EN CAS DE MENACE PERSISTANTE POUR LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE, ÉTENDRE LA POSSIBILITÉ DE RÉTABLISSEMENT DU CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES

Six États membres de l'espace Schengen maintiennent à ce jour des contrôles à tout ou partie de leurs frontières intérieures : au motif de la persistance de la menace terroriste dans le cas de la France, et ce dans le cadre général de réintroduction prévu par l'article 25 du code frontières Schengen, et sur le fondement de l'article 29 dudit code dans le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, du Danemark, de la Suède et de la Norvège, en raison de « *circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures* ». Pour ce dernier groupe de pays, la prolongation des contrôles a été autorisée par le Conseil de l'Union européenne jusqu'au 11 mai 2017. En principe, une seule nouvelle prolongation est autorisée, pour une durée de six mois tout au plus.

Dans une lettre du 20 février 2017 adressée à la Commission, les ministres de l'intérieur allemand et français, MM. Thomas de Maizière et Bruno Le Roux, ont indiqué que « *la persistance de la menace terroriste et l'efficacité des contrôles actuels aux frontières intérieures témoignent de la nécessité de procéder à la révision du code frontières Schengen relative à la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Les contrôles doivent être rétablis pour des durées supérieures à celles prévues actuellement* ».

En effet, aux termes des articles 25 et 27 du code frontières Schengen, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un Etat membre est autorisé à réintroduire le contrôle aux frontières intérieures « *pendant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours* ». En cas de persistance de la menace, les prolongations sont possibles « *pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours* », **la durée totale ne pouvant pas excéder six mois**. Ce n'est que dans les circonstances visées à l'article 29 de « *péril du fonctionnement global de l'espace Schengen* » que cette durée totale peut être étendue à deux ans. Ainsi, **le code frontières Schengen n'envisage pas la persistance d'une menace sécuritaire au-delà de six mois**.

Pour autant, le directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur, M. Patrick Calvar, a confirmé aux membres de votre commission d'enquête que « *le niveau de cette menace [terroriste] reste à un seuil particulièrement élevé et [que] rien ne permet de dire qu'il baissera dans les mois à venir* ». De plus, votre commission d'enquête a pu constater lors de déplacements effectués à différents points de passage autorisés que les contrôles aux frontières intérieures présentent un intérêt dans la lutte contre le terrorisme : par exemple, à l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, les contrôles opérés sur les vols « intra-Schengen » ont permis d'identifier 55 personnes recherchées, dont huit faisant l'objet d'une « fiche S » entre le 1^{er} janvier et le 16 février 2017. De surcroît, du point de vue de M. Patrick Calvar « *le rétablissement de contrôles à nos frontières a le mérite de déstabiliser les auteurs potentiels d'attentats, susceptibles d'être interceptés à tout moment* ».

Dans le contexte de retour d'Irak et de Syrie de milliers de combattants terroristes étrangers européens partis rejoindre l'organisation État islamique et de leurs familles, le niveau de menace terroriste auquel la France et d'autres pays européens sont aujourd'hui confrontés est particulièrement élevé. **À cette situation exceptionnelle, l'Europe doit apporter une réponse exceptionnelle. À défaut, elle ne pourra qu'alimenter l'incompréhension à l'égard de l'espace Schengen et de son fonctionnement, voire le rejet.**

Votre commission d'enquête est, par conséquent, favorable à une révision ciblée du code frontières Schengen en vue d'**autoriser la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pour une durée**

maximale supérieure à six mois en cas de menace persistante pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. La réintroduction du contrôle ayant vocation à demeurer une mesure temporaire, cette faculté d'extension devrait s'effectuer **dans le respect des principes inscrits dans le code frontières Schengen**, à savoir :

- la proportionnalité des mesures ;
- l'évaluation de leur incidence sur la libre circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ;
- enfin, l'autorisation continuerait d'être accordée pour une période définie, renouvelable, seule la durée maximale étant modifiée pour être portée de six mois à deux ans. La prolongation du rétablissement du contrôle au-delà de deux ans pour un même motif demeurerait possible, mais serait soumise à une clause de réexamen en vue d'évaluer l'impact de la mesure au cours des deux années précédentes et devrait faire l'objet d'un avis positif de la Commission et d'une décision du Conseil.

La durée maximale de deux ans prévue à l'article 29 du code frontières Schengen relatif aux circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement de l'espace serait, quant à elle, conservée.

Proposition n° 17 : procéder à une révision du code frontières Schengen afin d'autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une durée maximale supérieure à six mois et limitée à deux ans en cas de persistance d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Au-delà de deux ans, la prolongation serait soumise à une clause de réexamen

Depuis le 13 novembre 2015, la réintroduction des contrôles aux frontières en France mobilise un nombre important d'agents de la police aux frontières et des douanes, mais aussi de la gendarmerie, des compagnies de CRS et de l'armée. En outre, le contrôle aux points de passage autorisés s'est révélé difficile en raison du démantèlement en 1995 des installations initialement prévues à cet effet. C'est ce qu'ont pu constater les délégations de votre commission d'enquête qui se sont rendues à Kehl et à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, dans les terminaux dévolus aux vols « intra-Schengen ».

Dans l'hypothèse, hautement probable, d'un prolongement des contrôles aux frontières intérieures françaises après juillet 2017, le développement des contrôles mobiles à l'aide d'outils - tablettes ou smartphones - connectés aux bases de données pertinentes, au premier rang desquelles le SIS, VIS et Eurodac, doit être encouragé et soutenu. Pour M. David Skuli, les modalités de contrôle doivent profondément changer et être plus flexibles pour s'adapter à des situations de rétablissement fréquent

ou prolongé des contrôles aux frontières intérieures : « Si je procède à un contrôle [...] à Orléans, il faut, qu'avec une tablette ou un smartphone, je puisse avoir accès aux bases de données Schengen et Eurodac et que je dispose d'un capteur multi-doigts me permettant de contacter la base des visas. Telle est la modernité du contrôle [...] à laquelle il nous faut parvenir, si l'on ne souhaite pas rétablir des guérites à chaque kilomètre ! ».

Proposition n° 18 : développer les moyens de contrôle en mobilité, à l'aide d'outils connectés aux systèmes d'information européens (SIS, VIS, Eurodac)

B. DÉVELOPPER LES ACCORDS DE PETIT TRAFIC FRONTALIER

Comme cela a été exposé¹, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a des conséquences non seulement symboliques, mais également économiques. En particulier, ce rétablissement entraîne des difficultés importantes pour un certain nombre de personnes vivant en zone frontalière, notamment les travailleurs frontaliers qui résident dans un État membre de l'espace Schengen et travaillent dans un autre, ce qui implique des trajets réguliers, quotidiens ou hebdomadaires.

Certes, il est difficile de souhaiter davantage de contrôles tout en conservant les bénéfices de l'absence de ceux-ci. Cependant, l'impact de l'allongement des temps de trajet du fait des contrôles sur les quelque 350 000 travailleurs frontaliers français appelle des solutions. Lors de son audition, M. David Skuli évoquait les accords de petit trafic frontalier : « Certains accords transfrontaliers impliquent des démarches plus souples vis-à-vis de travailleurs transfrontaliers identifiés : entre la Sarre et l'Est notamment, on partage des espaces communs. Il faut développer ce type d'accord de petit trafic frontalier. »

L'article 40 du code frontières Schengen prévoit explicitement ce type d'accords dans la mesure où il précise que « le présent règlement est sans préjudice des règles de l'Union applicables au petit trafic frontalier et des accords bilatéraux existants en la matière. »

L'espace Schengen étant fondé sur le principe même de la fin des contrôles aux frontières intérieures, cette notion de petit trafic frontalier fait actuellement référence aux frontières terrestres extérieures à l'espace

¹ Cf. 2^{ème} partie, I.

Schengen. Ainsi, un règlement de 2006¹ fixe un cadre général pour les accords bilatéraux conclus en la matière.

Ce règlement définit tout d'abord le petit trafic frontalier comme « *le passage régulier, fréquent et pour des raisons légitimes de la frontière [...] par des ressortissants de pays [...] voisins résidant dans les zones frontalières* ». Il prévoit ensuite que les frontaliers sont autorisés à franchir la frontière s'ils sont en possession d'un **permis limité à la zone frontalière** délivré en vue de ce franchissement, éventuellement d'un passeport si l'accord bilatéral l'exige, dès lors qu'ils ne sont pas signalés au SIS et qu'ils ne sont pas considérés comme une menace pour l'ordre public. Il précise enfin que « *ces accords peuvent faire bénéficier les frontaliers : de points de passage frontaliers qui leur sont réservés ; de couloirs spéciaux aux points de passage ordinaires ; à titre exceptionnel, d'une autorisation de franchir la frontière en dehors des points de passage autorisés et des heures d'ouverture fixées.* »

Dès lors que le droit communautaire connaît d'ores et déjà ce type d'accords, il apparaît souhaitable de les étendre aux frontières intérieures afin de les activer en cas de rétablissement des contrôles à celles-ci.

Proposition n° 19 : en contrepartie de la facilitation du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, développer les accords de petit trafic frontalier facilitant la circulation des travailleurs frontaliers

C. EN DEHORS DES PÉRIODES DE RÉTABLISSEMENT, CLARIFIER LES CONDITIONS DE VÉRIFICATION DANS LES ZONES FRONTALIÈRES

En vertu de l'article 22 du code frontières Schengen, en-dehors des périodes exceptionnelles de rétablissement des contrôles, « *les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité* ». L'article 23 du code frontières Schengen prévoit que des vérifications peuvent toutefois être effectuées par les services de police à l'intérieur du territoire, y compris dans les zones frontalières, à condition qu'elles n'aient « *pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières* » et ce conformément à l'arrêt Melki du 22 juin 2010 de la Cour de justice de l'Union européenne.

Une zone de floue subsiste néanmoins s'agissant des conditions et limites de telles vérifications. À la suite des récentes crises, seules les

¹ Règlement (CE) n° 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant la Convention de Schengen.

possibilités de réintroduction des contrôles aux frontières ont été clarifiées dans le cadre de la révision du code frontières Schengen. Selon le directeur général des étrangers en France du ministère de l'intérieur, M. Pierre-Antoine Molina, « *en zone frontalière, hors période de rétablissement, prévaut une relative incertitude sur ce qu'il est possible de faire. Plusieurs États membres ont d'ailleurs été confrontés à une telle situation. Ainsi, avant même les attentats du 13 novembre 2015, les contrôles de police dans la zone frontalière avec l'Italie avaient été renforcés. Nous avons cherché à exploiter pleinement les marges de manœuvre que laisse le code frontières. Nous pourrions cependant être plus performants si les limites qui nous sont imparties étaient plus clairement posées* ».

En cohérence avec le principe selon lequel la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ne doit être envisagée qu'en dernier recours et de manière exceptionnelle, votre commission d'enquête soutient toute démarche visant à préciser les vérifications pouvant être effectuées en zone frontalière.

Proposition n° 20 : clarifier les conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des vérifications dans leur zone frontalière en dehors des périodes de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures

IV. MIEUX UTILISER ET AMÉLIORER LES SYSTÈMES D'INFORMATION

Au-delà du développement de nouveaux systèmes d'information européens comme l'EES ou l'ETIAS, **un vaste chantier en matière d'interopérabilité, d'amélioration des systèmes existants et de mise à niveau des infrastructures de réseau nationales devra être conduit dans les prochaines années.**

L'enjeu principal est de disposer, en temps réel des informations pertinentes et de pouvoir procéder à leur mise en relation, tout en garantissant la fiabilité et la résilience de l'ensemble du système qui constitue la pierre angulaire des mesures compensatoires de l'espace Schengen.

A. ASSURER L'INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION EUROPÉENS

La **fragmentation des bases de données européennes** développées parallèlement dans le cadre de Schengen, de la politique d'asile et de la coopération policière (SIS, VIS, Eurodac, SLTD, ECRIS, futurs EES, PNR, etc.)

est aujourd'hui une difficulté majeure pour assurer un contrôle efficace des entrées et sorties de l'espace Schengen.

La recherche de solutions pour améliorer l'interopérabilité des systèmes d'information, et ainsi procéder à la mise en relation, sans délais, des informations disponibles, fait aujourd'hui consensus. Un mandat a été donné en ce sens par la Commission à un groupe d'experts à haut niveau sur les systèmes d'information et l'interopérabilité, qui doit rendre ses conclusions en juin 2017.

Parmi les *scenarii* de développement de l'interopérabilité présentés par la Commission, **une interface de recherche unique** permettant d'interroger simultanément les différents fichiers européens, mais aussi les bases de données nationales pertinentes, doit être développée en priorité afin de faciliter les requêtes des services utilisateurs. Elle apparaît d'autant plus indispensable dans la perspective de la création d'un nouveau système d'information de gestion des frontières extérieures, à savoir l'EES.

Cette solution permettrait de maintenir un accès différencié aux bases selon les services et, par conséquent, de respecter le principe de finalité applicable en matière de protection des données à caractère personnel – même si un accès plus large des services répressifs à Eurodac¹ et à l'EES, selon des procédures simplifiées, doit être recherché. Par ailleurs, sur le plan technique, la DCPAF souligne la nécessité de **définir un identifiant biométrique commun** à l'ensemble des systèmes, compte tenu des risques d'erreur d'enregistrement d'état civil, d'homonymes ou encore de falsification des titres d'identité.

L'interconnexion de l'ensemble des fichiers soulève quant à elle des difficultés à la fois techniques et juridiques – en particulier en termes de protection des données – qui conduisent à écarter cette option.

Proposition n° 21 : à des fins d'interopérabilité, créer une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information européens et des bases de données nationales pertinentes

¹ La possibilité d'une consultation d'Eurodac par les autorités répressives dans le cadre d'enquêtes contre des faits de terrorisme et de condamnations pénales graves à partir d'une photo et non seulement des empreintes digitales est prévue par la proposition de refonte du règlement relatif à Eurodac (COM(2016) 272 final) en cours d'examen.

B. AMÉLIORER L'ALIMENTATION DES DIFFÉRENTES BASES DE DONNÉES, EN PARTICULIER DU SIS II

La consultation et le renseignement des systèmes d'information européens ont augmenté sensiblement au cours des dernières années : 1 milliard de consultations supplémentaires du SIS II par les États membres et + 13 % de signalements entre 2014 et 2015, tandis que le nombre d'informations reçues par Europol a progressé de 60 % entre 2015 et 2016. Il n'en demeure pas moins que la participation des différents pays reste inégale, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. « À cet égard, la France n'est pas le meilleur élève » a indiqué, lors de son audition à propos du SIS II et des outils de coopération policière, M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la DCPJ.

La Commission constate également que « la mauvaise qualité des données entrave grandement l'utilisation du SIS II [...]. Lorsque les États membres créent des signalements, ils entrent parfois des données erronées ou incomplètes (par exemple, un nom incomplet ou un nom au lieu d'un numéro de document). En conséquence de la saisie de données peu fiables, les requêtes effectuées dans le système ne permettent pas toujours de retrouver la personne ou l'objet »¹ signalés. Or, un mécanisme efficace de contrôle de la qualité des données fait défaut dans plusieurs États membres. À cet égard, la CNIL a relevé lors de récents contrôles de nombreux dysfonctionnements concernant la mise à jour des différentes bases.

De plus, l'évaluation du SIS II et l'évaluation Schengen de la France, au niveau des rapports préliminaires, ont conclu qu'un certain nombre de fonctionnalités du SIS II (affichage et ajout de photographies, liens entre signalements, etc.) n'étaient pas encore mises en œuvre à la fin de l'année 2016, alors même qu'une proposition législative est en cours d'examen pour introduire de nouvelles alertes pour les étrangers irréguliers soumis à des décisions de retour ou encore permettre l'utilisation d'images faciales pour l'identification biométriques, en complément des empreintes digitales.

Proposition n° 22 : améliorer la qualité et la fiabilité des informations renseignées dans les bases de données européennes et nationales et exploiter pleinement les fonctionnalités du SIS II

¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), COM(2016) 880 final, p. 13.

C. FAIRE DU N-SIS II LE FONDEMENT DE L'ORGANISATION DU SYSTÈME D'INFORMATION NATIONAL

En France, la partie nationale du SIS II (N-SIS II) est alimentée par différents « systèmes sources » nationaux qui sont antérieurs au SIS II : pour les personnes, le FPR ; pour les véhicules volés et les objets signalés, le FOVeS. Le N-SIS II est lui-même consulté par différentes applications ou fichiers nationaux¹, tandis que des bases de données nationales sur les visas ou les véhicules² sont complétées par des données partielles du N-SIS II.

Cette architecture complexe est à l'origine de nombreuses anomalies (incidents d'exploitation, désalignement des bases, fonctionnalités indisponibles) qui ont d'ailleurs été relevées, au stade préliminaire de la procédure, par la Commission lors de l'évaluation Schengen de la France en 2016.

Pour M. Jean-Jacques Colombi, il faudrait donc « *que le SIS II ait la prééminence sur les systèmes d'information nationaux. [...] Aujourd'hui, le système d'information Schengen est considéré comme une sorte d'extension du FPR national, alors qu'il faudrait faire du N-SIS II le fondement de l'organisation de notre système d'information national. C'est ainsi que la Norvège, par exemple, a choisi de mettre à bas tout son système d'information pour recréer une infrastructure conforme à ce que préconisait l'EU-LISA. Les Norvégiens ne sont plus confrontés aux hiatus préjudiciables auxquels nous faisons face de temps en temps en raison de la coexistence de deux systèmes d'information national et européen* ».

Proposition n° 23 : dans le cadre du projet de refonte de la partie nationale du SIS II, simplifier l'architecture du système d'information national en établissant le N-SIS II comme fondement de son organisation

D. METTRE À NIVEAU LES INFRASTRUCTURES DE RÉSEAU INFORMATIQUE

Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en France depuis le 13 novembre 2015 ont sensiblement accru la sollicitation des systèmes d'information et des infrastructures de réseau sur lesquelles ces derniers reposent.

¹ FPR, FOVeS et l'AGDREF.

² Base Réseau mondial visa (RMV), base lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI) et la base satellite des véhicules volés (SAT-VV).

Lors d'un déplacement à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, la police aux frontières a ainsi signalé des difficultés ponctuelles de saturation du réseau – une personne se présentant en aubette étant contrôlée sur au moins quatre fichiers différents –, voire des pannes.

Avec le développement de nouveaux systèmes d'information, comme l'EES, le PNR et ETIAS, et le besoin de stocker et traiter un volume important de données, un accroissement de la puissance du réseau informatique français apparaît d'autant plus nécessaire.

Proposition n° 24 : mettre à niveau les infrastructures de réseau informatique nationales en vue de fiabiliser l'utilisation intensive des systèmes d'information, en particulier le N-SIS II, par les autorités françaises

E. UNE MEILLEURE FORMATION AUX SYSTÈMES D'INFORMATION SCHENGEN

Du point de vue de la DCPJ, l'appropriation des outils de la coopération internationale par les services de police français est encore trop faible. Ces derniers ont généralement tendance à s'adresser aux services spécifiquement chargés de la coopération policière internationale.

Or l'utilisation des systèmes d'information Schengen et, plus largement, des outils européens de coopération policière, doit devenir un réflexe pour tirer pleinement parti des possibilités offertes. L'une des réponses se situe certainement au niveau de la formation initiale, dans les écoles de police et de gendarmerie, mais aussi des agents des douanes et des magistrats, qui peuvent désormais avoir recours au SIS II pour signaler une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen.

Proposition n° 25 : renforcer la formation initiale et continue aux systèmes d'information Schengen dans les écoles de police, de gendarmerie, d'agents des douanes et de magistrats

V. PERFECTIONNER LES OUTILS DE DÉTECTION ET D'ENQUÊTE

Des propositions ont été formulées depuis 2015, et certaines d'ores et déjà adoptées, pour doter l'Union européenne d'outils lui permettant de connaître les personnes se rendant et quittant son territoire et de garder trace

du passage aux frontières extérieures des ressortissants des pays tiers. Leur champ d'application mériterait cependant d'être étendu et, de façon générale, les capacités de ciblage d'être perfectionnées en vue d'aider à la conduite d'enquêtes, notamment dans le cadre d'opérations communes de police, dans l'espace Schengen.

A. RENFORCER LES CAPACITÉS DE PRÉVENTION ET DE DÉTECTION

L'adoption de la directive européenne relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) constitue sans aucun doute un progrès, en ce qu'un tel système de collecte et de traitement des données de réservation des compagnies aériennes permettra de prévenir certains actes terroristes ou criminels, en détectant en amont les profils à risque. Un retard important ayant déjà été pris dans l'adoption de la directive PNR, **une priorité absolue doit être donnée à sa transposition rapide dans l'ensemble des États membres et à la mise en place effective des PNR nationaux.**

Les moyens d'analyse de risque et de ciblage pourraient toutefois être accrus pour améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières et optimiser les moyens humains disponibles. Il serait donc souhaitable d'étendre, à moyen terme, le traitement automatisé des données PNR :

- aux vols « intra-Union européenne » : la directive du 26 avril 2016 prévoit l'obligation de transfert des données PNR par les compagnies aériennes aux « Unités information passagers » de chaque État membre uniquement pour les vols « extra-Union européenne » - c'est-à-dire au départ d'un pays tiers vers un État membre de l'Union européenne et vice-versa. Seuls les États membres qui le souhaitent sont autorisés à étendre le système aux vols ayant comme point de départ et de destination un État membre de l'Union européenne. Cette situation crée une faille dans le dispositif européen dans la mesure où une personne qui ne souhaiterait pas voir ses données personnelles de réservation transmises aux autorités pourrait voyager entre deux États membres n'appliquant pas le PNR aux vols « intra-UE » et, si l'État membre d'arrivée est situé à une frontière extérieure, utiliser un moyen de transport terrestre pour sortir de l'Union européenne ;

- aux transports internationaux par bateau, train et autocar : dès lors que le PNR serait rendu obligatoire pour les vols à l'intérieur de l'Union européenne, il conviendrait, en toute logique, d'étendre le système de collecte et de traitement automatisé aux données de réservation des passagers des compagnies maritimes, ferroviaires, mais aussi de transport par autocar effectuant un trajet international. Une première étape a été engagée en ce sens en France grâce à la loi du 20 juin 2016 relative à l'économie bleue¹ qui prévoit, en son article 63, d'étendre le traitement automatisé prévu à l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure aux

¹ Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

déplacements internationaux par voie maritime. L'application d'un PNR maritime au niveau européen gagnerait toutefois en efficacité.

En matière ferroviaire, les ministres de l'intérieur français, belge, néerlandais et britannique ont annoncé, lors du Conseil des ministres Justice et affaires intérieures informel du 26 janvier 2017, leur intention d'étendre leurs systèmes PNR respectifs aux déplacements en train Thalys et Eurostar entre ces pays. Si cette initiative est un premier pas encourageant, l'efficacité d'un tel dispositif passe, ici encore, par son extension à l'échelle de l'Union européenne.

Pour l'essentiel, les enjeux résident dans la mise en œuvre opérationnelle de tels systèmes pour les transports maritimes, ferroviaires et par autocars et dans l'application harmonisée au niveau européen de ces traitements.

Propositions relatives aux données des dossiers passagers (PNR) :

- ✓ **mettre en place, au niveau de la Commission européenne, un dispositif de suivi de la transposition de la directive PNR et d'assistance à sa mise en œuvre opérationnelle (proposition n° 26)**
- ✓ **rendre obligatoire l'extension du PNR aux vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne (proposition n° 27)**
- ✓ **étendre la collecte et le traitement des données PNR à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs (maritimes, ferroviaires et par autocar) (proposition n° 28)**

S'agissant des marchandises, le travail d'analyse de risque et de ciblage en vue de contrôler les flux de marchandises a récemment été renforcé grâce à la création, au sein de la DGDDI, d'un service spécialisé à compétence nationale chargé de réaliser les analyses de risque, de déterminer les critères nationaux de ciblage et d'orienter les contrôles et enquêtes¹. Dans le cas du fret général et du fret express, ce travail est facilité par les obligations déclaratives pour les envois au-dessus d'un certain seuil de valeur. Il est nettement plus difficile s'agissant des petits colis acheminés par fret postal, qui ne font, dans la majorité des cas, pas l'objet de déclaration préalable et sont extrêmement nombreux. Sur 60 millions d'envois et de réceptions par an, 300 000 contrôles sont opérés par les brigades douanes, situées notamment au sein du *hub* de La Poste à Roissy.

Votre commission d'enquête considère que les moyens de contrôle ciblé des colis transportés par fret postal – à partir du lieu d'origine de l'envoi, du destinataire ou encore de l'entreprise – doivent être renforcés et

¹ Arrêté du 29 février 2016 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « service d'analyse de risque et de ciblage ».

le travail d'analyse de risque perfectionné. Un contrôle exhaustif de ce type d'envois n'est ni possible, ni souhaitable – il n'existe d'ailleurs pas pour les marchandises acheminées par d'autres moyens de transport, qui font l'objet d'un ciblage établi par l'outil européen de contrôle des importants *Import control system* (ICS). Pour autant, l'importance croissante du fret postal sous l'effet du développement du e-commerce présente, au-delà de l'enjeu fiscal lié au recouvrement des droits et taxes, un enjeu de sécurité non négligeable. Ainsi que l'a confirmé Mme Hélène Crocquevielle devant votre commission d'enquête, « *dans les paquets, arrivent beaucoup de choses : contrefaçons, armes en pièces détachées, produits stupéfiants, argent liquide, faux-papiers, etc. Beaucoup de produits illicites* ».

Le renforcement des effectifs contrôlant les envois postaux grâce aux emplois supplémentaires créés dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste est un premier pas encourageant. L'échange d'informations avec les services de police et de renseignement, ainsi que les outils de détection des risques, gagneraient certainement à être développés afin d'accroître l'efficacité de ces contrôles.

Proposition n° 29 : renforcer le contrôle des marchandises acheminées par fret postal grâce au développement des outils d'analyse de risque et de ciblage

B. FACILITER LE TRAVAIL D'ENQUÊTE

Dans un espace sans frontières intérieures tel que l'espace Schengen, la disponibilité de l'information concernant les entrées et sorties de l'espace de libre circulation et la continuité des moyens d'enquête sont cruciaux pour faciliter le travail des services de police dans des délais contraints.

L'article 8-2 du code frontières Schengen a récemment fait l'objet d'une révision afin d'étendre le contrôle aux frontières extérieures aux ressortissants communautaires, en entrée comme en sortie. Or la proposition de création d'un système d'enregistrement des entrées et sorties (EES) de l'espace Schengen concerne uniquement les ressortissants des pays tiers, partant du principe selon lequel l'objectif premier du système est d'identifier les personnes dépassant la durée autorisée de séjour.

Dans le cadre des négociations de la proposition de règlement portant création de l'EES, **la France défend l'extension du champ d'application de ce système d'enregistrement à l'ensemble des bénéficiaires de la libre circulation, y compris aux ressortissants de l'Union européenne**, afin de renforcer sa fonction d'outil de lutte contre le terrorisme. L'enregistrement des contrôles opérés sur les ressortissants européens, conformément à l'article 8-2 du code frontières Schengen révisé,

permettrait en effet de garder pendant six mois une trace des entrées et des sorties. Ces informations pourraient s'avérer utiles dans le travail d'enquête, en particulier pour identifier les trajets et les filières de combattants étrangers. Pour l'heure écartée notamment pour des raisons de faisabilité technique, cette option pourrait faire l'objet, à moyen terme, d'un système « EES II », plus complet.

Votre commission d'enquête soutient cette demande des autorités françaises de procéder à l'enregistrement des entrées et des sorties de l'ensemble des bénéficiaires de la libre circulation Schengen. En toute logique, pour tirer pleinement parti de cet outil, les modalités d'accès aux données des autorités répressives à des fins d'identification et de renseignement en matière criminelle devraient être simplifiées. La proposition de règlement créant l'EES prévoit bel et bien une possibilité d'accès, mais selon une procédure jugée très complexe par les autorités françaises (interrogation indirecte du fichier par un organe central puis séquençement des interrogations).

Proposition n° 30 : soumettre les bénéficiaires de la libre circulation, y compris les ressortissants de l'Union européenne, au système entrée/sortie (EES) et faciliter l'accès aux données aux services répressifs des États membres et à Europol

La création des centres de coopération policière et douanière et les accords bilatéraux conclus par la France sur le fondement de l'article 39 de la convention d'application de l'accord de Schengen de 1990 ont permis un développement significatif de la coopération policière opérationnelle dans les zones frontalières, comme ont pu le constater les délégations de la commission d'enquête qui se sont rendues en Alsace et dans les Alpes-Maritimes.

Toutefois, le travail d'enquête au sein de l'espace Schengen pourrait encore être facilité grâce à la **modernisation et à la simplification des instruments de coopération policière transfrontalière** prévus par la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) de 1990, en particulier :

- **l'observation transfrontalière** (article 40 de la CAAS), qui permet aux officiers de police d'un pays de continuer la surveillance et la filature d'un individu sur le territoire d'un autre pays de l'espace Schengen, dans le cadre d'une enquête judiciaire concernant des faits d'une certaine gravité. Elle est soumise à une demande préalable d'entraide judiciaire et, sauf urgence, à l'autorisation de l'État sur lequel l'observation s'effectue ;

- le **droit de poursuite** (article 41 de la CAAS), qui autorise les agents de police d'un État membre à poursuivre un individu sur le territoire d'un autre État, sans autorisation préalable, en cas de flagrant délit.

Les **patrouilles mixtes** en zone frontalière et leurs conditions de circulation sont, quant à elles, régies par les accords bilatéraux de coopération policière.

Si, dans l'ensemble, ces instruments fonctionnent correctement, la division des relations internationales de la DCPJ a indiqué à votre rapporteur que leurs modalités de mise en œuvre pourraient certainement être simplifiées et modernisées – par exemple grâce au recours aux nouvelles technologies – afin de renforcer leur réactivité dans un espace sans contrôles aux frontières intérieures.

Proposition n° 31 : moderniser et simplifier les instruments de coopération policière transfrontalière au sein de l'espace Schengen (observation transfrontalière, droit de poursuite, patrouilles mixtes)

VI. ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES ÉVALUATIONS DE L'ACQUIS DE SCHENGEN : L'EXEMPLE DE LA FRANCE

A. UN BILAN RELATIVEMENT SATISFAISANT, EN DÉPIT DE POINTS DE NON CONFORMITÉ

La mise en œuvre de l'acquis de Schengen en France a fait l'objet de trois évaluations, en 2002, en 2009 puis, **plus récemment, entre le 9 octobre et le 2 décembre 2016**, au titre du programme annuel de travail sur l'ensemble des champs de l'acquis.

Au niveau national, cette évaluation a été pilotée par la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur, en lien avec les autres administrations concernées : la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) pour l'évaluation de la gestion des frontières extérieures ; la direction générale des étrangers en France (DGEF) pour l'évaluation des visas, du retour et de la protection des données ; la direction centrale de la police judiciaire pour l'évaluation de la protection des données, de la coopération policière et du SIS II-SIRENE ; la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) pour l'évaluation des points de passage frontaliers, la coopération policière et le SIS II et le Secrétariat général de la mer pour l'évaluation du dispositif de contrôle des « frontières » maritimes.

La procédure d'évaluation prévoit qu'à l'issue de la phase de contrôle dans l'État membre, la Commission transmet, pour chacun des six

domaines évalués, un rapport préliminaire aux autorités françaises, qui ont ensuite la possibilité de communiquer leurs observations dans un délai de deux semaines à compter de la réception. Une fois les rapports et les propositions de recommandations finalisés par la Commission, les rapports sont présentés au Comité Schengen pour avis et sont ensuite soumis au collège des commissaires pour adoption. *In fine*, il revient au Conseil d'adopter les propositions de recommandation présentées par la Commission.

Votre rapporteur a pu obtenir du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui centralise la transmission des projets de rapports et des réponses des autorités françaises, les rapports d'évaluation préliminaires sur l'application de l'acquis de Schengen par la France, ainsi que les commentaires transmis par les autorités françaises.

Ci-après figurent les **principales conclusions de ces évaluations** telles qu'elles ont été communiquées par les administrations concernées à votre rapporteur.

- **Direction centrale de la police aux frontières**

Les évaluateurs ont constaté la forte pression exercée sur les services en raison de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en lien avec la menace terroriste. Ils ont souligné les progrès réalisés depuis l'évaluation précédente de 2009 dans la gestion des frontières, notamment sur l'aspect stratégique, avec l'adoption d'un plan national de gestion intégrée des frontières. Ainsi la plupart des recommandations précédentes auraient-elles été mises en œuvre : elles ont conduit à des améliorations visibles en particulier à Roissy-Charles-de-Gaulle, deuxième aéroport européen, où seuls deux points de non-conformité ont été notés (l'un ne relève pas de la DCPAF, mais du gestionnaire, et l'autre a fait l'objet, dans la réponse des autorités françaises, d'une demande de reclassement).

Les évaluateurs ont également salué un certain nombre de bonnes pratiques sur la plupart des sites visités ainsi que l'investissement réalisé dans les nouvelles technologies au sein des aéroports, tout en pointant, face à un nombre de passagers en continuelle augmentation, dans un contexte sécuritaire difficile pour le pays marqué par le terrorisme et des flux migratoires, un niveau inadéquat en ressources humaines.

**GESTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES : BONNES PRATIQUES, POINTS CONFORMES
AVEC DES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES ET POINTS DE NON-CONFORMITÉ**

Huit bonnes pratiques ont été identifiées par les évaluateurs. Elles concernent : les dispositifs de surveillance (Calais port et emprise du lien fixe trans-Manche, Roissy, Orly) ; la bonne coopération avec les différents acteurs (Gare du Nord,

Lyon) ; l'analyse du risque (Roissy) ; la gestion innovante des ressources humaines (Roissy) ; un outil de traduction en aubette (Roissy).

Pour ce qui concerne **les points conformes pour lesquels des améliorations sont nécessaires**, des remarques générales ont été formulées. Ainsi, les recommandations relatives aux combattants terroristes étrangers ont été mises en œuvre, les contrôles sont généralement organisés et conformes. Cependant, les connaissances des agents sur les indicateurs spécifiques de risques varient selon les PPF. Par ailleurs, l'apposition d'un cachet sur les documents de voyage n'est pas entièrement conforme. De même, la PAF ne peut contrôler le contenu des bagages et doit contacter les douanes, ce qui pose des problèmes pratiques lors des contrôles.

Les **soixante-douze points de conformité** concernent en particulier l'organisation, les pratiques de travail, les ressources et la formation.

En revanche, **dix-huit points de non-conformité ont été relevés par les évaluateurs** : le matériel de contrôle (COVADIS) qui connaît des dysfonctionnements et des problèmes de vitesse de connexion, tandis que le système de secours ne concerne que le fichier des personnes recherchées (FPR) ; l'absence d'analyse du risque (Orly, Nice) ; la qualité du contrôle frontière (Orly, Nice) ; des interrogations sur le respect de la réglementation ; la non-utilisation des outils contre la fraude documentaire ; des lacunes en matière de formation ; des carences dans l'usage de la langue anglaise (Orly, Nice) ; la séparation et l'étanchéité des flux de voyageurs (Roissy, Orly, Lyon, Nice), qui relèverait toutefois de la responsabilité des gestionnaires des aéroports.

À la suite de ces points de non-conformité relevés, la DCPAF s'est engagée à développer un plan de formation en matière de réglementation et d'utilisation des outils de *e-learning*, tout en faisant observer à la Commission que l'outil permettant l'interrogation des bases de données (COVADIS) était en cours d'amélioration, que la mobilisation des ressources était très forte dans cette période de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, que la formation à la menace terroriste restait prioritaire et qu'enfin, les contrôles restaient efficaces au vu du nombre de fiches découvertes. Par ailleurs, une demande de reclassement a été présentée pour certains points de non-conformité : les cheminements des véhicules au port de Sète, le compostage et l'emplacement des tampons ou encore le registre des non-admissions.

- **Direction générale des douanes et des droits indirects**

Si le rapport intermédiaire de l'équipe d'évaluation ne faisait état d'aucun manquement grave concernant la DGDDI, des évolutions apparaissent néanmoins nécessaires. Parmi celles-ci figurent :

- la consultation non automatisée du FPR lors du passage du titre de voyage de la personne contrôlée, les agents douaniers accédant à ce fichier de façon indirecte et manuelle depuis COVADIS *via* l'application Judiweb

mise à leur disposition par la gendarmerie. Toutefois, ce dysfonctionnement devrait être rapidement résolu car le FPR II, dont la mise à disposition des forces de l'ordre est prévue à compter d'avril 2017, doit venir s'intégrer dans la prochaine version de COVADIS, ce qui permettra une consultation automatisée du FPR par les douanes ;

- une formation insuffisante des agents. Toutefois, des mesures seraient prises pour pallier cette lacune telles que l'organisation de stages « garde-frontières » par l'École nationale des douanes de La Rochelle et de formations « Schengen » dans les directions interrégionales concernées par cette thématique, assurées par la PAF. Au niveau national, les formations initiales des agents douaniers, qu'il s'agisse des inspecteurs-élèves, des contrôleurs stagiaires et des agents de constatation stagiaires, comprennent un volume horaire dédié à la thématique de la gestion des frontières extérieures. Ces différents enseignements sont complétés par des formations continues spécifiques à l'attention des agents affectés sur un point de passage frontalier ou un point de passage autorisé - au total, 1 110 agents des PPF et PPA ont été formés à la mission Schengen dans les directions interrégionales au 1^{er} octobre 2016. Parallèlement à ces formations organisées par la douane, les directions interrégionales mettent en place des stages dédiés à la fraude documentaire et animés par la DCPAF ;

- des formulaires de refus d'entrée pas à jour ;

- un manque d'unicité des composteurs Schengen conformes au code frontières Schengen, l'annexe IV de ce code imposant l'unicité de chaque composteur afin d'identifier nommément le garde-frontières ayant apposé le cachet. Selon la DGDDI, un marché subséquent pour la fourniture de nouveaux cachets Schengen aurait été passé qui permettra l'acquisition de nouveaux cachets avec une numérotation interne simplifiée de telle sorte que l'ensemble des cachets sera ainsi renouvelé. Une nouvelle doctrine d'emploi sera par ailleurs diffusée pour accompagner le déploiement de ces nouveaux cachets afin de se conformer aux exigences du code frontières Schengen ;

- l'absence d'application de la réglementation relative aux amendes aux transporteurs : ce problème aurait été pris en compte par la France et une instruction-cadre serait en cours de rédaction pour une parution début 2017.

- **Direction centrale de la police judiciaire**

À l'occasion de cette évaluation, la DCPJ a présenté, pour le volet protection des données, son rôle de maîtrise d'ouvrage du N-SIS II et de direction en charge du bureau SIRENE, et, pour le volet coopération policière, sa fonction de point d'entrée unique pour les échanges de coopération policière en tant que direction responsable de la SCCOPOL. L'équipe d'évaluateurs s'est particulièrement intéressée à l'articulation et au partage d'informations entre la DCI, la SCCOPOL et les CCPD, ainsi qu'à la connaissance et à l'utilisation de l'ensemble des outils de coopération par les

unités opérationnelles de terrain. À l'occasion de visites programmées et inopinées, treize services et unités relevant de la police nationale, de la préfecture de police, de la gendarmerie nationale, des douanes et du service des étrangers de la préfecture des Bouches-du-Rhône ont été évalués. Les évaluateurs ont ainsi obtenu un aperçu quasi complet de l'ensemble des acteurs français accédant, en alimentation ou en consultation, au SIS.

Au cours de cet exercice, la DCPJ a pu pressentir certains griefs attendus dans les conclusions de l'équipe d'évaluateurs : la non-adéquation de la France à plusieurs prescriptions européennes, en période de crise sécuritaire majeure, une insuffisance de gouvernance de la partie nationale du SIS II en France et un déficit de formation des agents de terrain procédant aux consultations.

- **Secrétariat général de la Mer**

Lors de cette évaluation, qui a été l'occasion de présenter l'organisation nationale concernant la sûreté maritime et la coordination interministérielle et inter-administrations, les évaluateurs se sont concentrés sur l'acquis Schengen et les failles éventuelles de l'organisation nationale.

L'audit a donné lieu cette année à trois observations : l'insuffisance des moyens du centre opérationnel, fondée sur le constat que les permanences ne sont assurées que par un représentant de chaque administration ; l'application par le Secrétariat général de la Mer du principe de subsidiarité, même si la diversité des façades maritimes françaises explique l'autonomie donnée à chaque préfet maritime ; la surveillance des navires de plaisance.

Les évaluateurs semblent privilégier un rôle renforcé du COFGC dans la centralisation et la diffusion de l'information. Une telle proposition mériterait d'être examinée, sans méconnaître les spécificités administratives et géographiques françaises, qui renvoient notamment à l'existence de trois façades métropolitaines présentant des enjeux spécifiques.

À ce stade de la procédure d'évaluation, **une première proposition de recommandation a été transmise par la Commission au Conseil afin de remédier aux manquements constatés dans le Pas-de-Calais dans le domaine de la politique de retour¹**, lors d'une visite effectuée du 23 au 26 mai 2016. Celle-ci concerne principalement les ressortissants de pays tiers présents dans le camp de la Lande – couramment dénommé la « jungle » - à Calais. Or ce camp a été évacué et démantelé en octobre 2016. Par ailleurs, cette recommandation ne concerne pas le camp de la Linière, à Grande-Synthe, dans le département du Nord, dans lequel une délégation de

¹ Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la France (Pas-de-Calais), de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour.

votre commission d'enquête s'est rendue, et où l'on comptait 1 515 personnes au 15 février 2017.

Si l'on peut admettre que le mécanisme d'évaluation Schengen s'inscrive dans un temps long, en revanche, **il apparaît indispensable que la Commission s'assure de la pertinence des recommandations qu'elle formule au regard des évolutions intervenues sur le terrain** dans l'intervalle.

B. POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE ET UNE MEILLEURE INFORMATION DES PARLEMENTS NATIONAUX

L'article 19 du règlement du Conseil du 7 octobre 2013 portant création du mécanisme d'évaluation Schengen¹ prévoit que « **la Commission informe les parlements nationaux de la teneur et des résultats de l'évaluation** » de l'acquis de Schengen. Toutefois, à la connaissance des membres de votre commission d'enquête, aucune démarche spécifique de la Commission n'a été entreprise pour faire connaître les résultats des évaluations de l'acquis de Schengen ces dernières années au Sénat français. Même si ces documents ont été transmis au travers de la plateforme Extranet du Conseil, il serait certainement utile d'informer préalablement les parlements nationaux du lancement des procédures d'évaluation concernant chaque État membre.

Une étude du Parlement européen sur le contrôle aux frontières intérieures dans l'espace Schengen² indique quant à elle qu'il n'existe aucune trace de rapports d'évaluation de l'acquis de Schengen dans les registres de documents parlementaires depuis 2015.

Pour l'avenir, une meilleure communication et une plus grande transparence à l'égard des parlements nationaux est donc nécessaire afin de leur permettre de remplir pleinement leurs missions de contrôle.

Proposition n° 32 : assurer une plus grande transparence des évaluations Schengen, en garantissant l'information effective par la Commission des parlements nationaux, conformément au règlement relatif au mécanisme d'évaluation Schengen

¹ Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen.

² Elspeth Guild et al., Internal border controls in the Schengen area : is Schengen crisis proof ?, étude remise à la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, PE 571 356, juin 2016

CLASSEMENT DES PROPOSITIONS

Propositions à court terme	Propositions à moyen terme	Propositions à long terme
CONSOLIDER L'ESPACE SCHENGEN PRÉALABLEMENT À TOUT NOUVEL ÉLARGISSEMENT		
Exclure tout nouvel élargissement de l'espace Schengen à court terme afin de veiller, en priorité, à sa consolidation (proposition n° 1)		
Donner à la Bulgarie et à la Roumanie un accès au système d'information sur les visas (VIS) en mode consultation afin de garantir le bon fonctionnement du futur système entrée / sortie (EES) (proposition n° 2)		
RENFORCER LA PROTECTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES		
<i>Renforcer les capacités de contrôle aux points de passage frontaliers</i>		
	Rechercher les moyens de doter les garde-frontières et garde-côtes de la réserve de réaction rapide déployés sous l'égide de Frontex des mêmes pouvoirs et capacités décisionnelles que leurs homologues nationaux (proposition n° 3)	Créer un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes européens habilités à effectuer les contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen (proposition n° 4)
Mettre en place une régulation de l'implantation des points de passage frontaliers au niveau national (proposition n° 5)		

Propositions à court terme	Propositions à moyen terme	Propositions à long terme
<p>Adapter la répartition des points de passage frontaliers entre la police aux frontières et les douanes aux évolutions du trafic, en particulier transférer les points de passage frontaliers aériens de plus de 200 000 passagers par an à la police aux frontières (proposition n° 6)</p>	<p>Réviser la répartition des points de passage frontaliers à intervalles réguliers (proposition n° 7)</p>	<p>Fusionner les agents de contrôle aux frontières en un corps de garde-frontières unique (proposition n° 8)</p>
<p><i>Le devenir des hotspots : transformer un dispositif d'urgence en un instrument pérenne de gestion de crise</i></p>		
	<p>Réfléchir à la mise en place de centres d'accueil, d'enregistrement et d'orientation des migrants (<i>hotspots</i>) dans des États tiers afin de limiter en amont l'immigration irrégulière au sein de l'espace Schengen (proposition n° 9)</p>	
<p>Développer au niveau européen un dispositif de visas pour l'asile (proposition n° 11)</p>	<p>Dissocier l'orientation des demandeurs d'asile au sein des <i>hotspots</i> externalisés, du traitement des demandes d'asile sur le territoire de l'espace Schengen (proposition n° 10)</p>	
<p><i>Accroître le recours aux systèmes automatisés de contrôle des personnes</i></p>		
<p>Mettre rapidement en service les sas PARAFE de seconde génération, à biométrie de reconnaissance faciale (proposition n° 12)</p>	<p>Envisager l'ouverture du dispositif PARAFE aux ressortissants de pays tiers (proposition n° 13)</p>	
	<p>Anticiper la mise en place du système d'entrée / sortie (EES) en prévoyant l'interfaçage des sas PARAFE avec ce nouveau système (proposition n° 14)</p>	

Propositions à court terme	Propositions à moyen terme	Propositions à long terme
	Développer le « pré-check » permettant d'accélérer le passage de la frontière en procédant en amont au scan des documents de voyage et à la consultation des bases de données pertinentes (proposition n° 15)	
<i>Tirer les conséquences budgétaires de l'évolution des flux et des contrôles</i>		
Adapter les moyens humains et financiers dévolus au contrôle et à la surveillance des frontières à l'évolution du trafic des passagers et aux nouvelles mesures de renforcement des contrôles aux frontières extérieures (proposition n° 16)		
REVOIR LES CONDITIONS DE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES		
Procéder à une révision du code frontières Schengen afin d'autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une durée maximale supérieure à six mois et limitée à deux ans en cas de persistance d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Au-delà de deux ans, la prolongation serait soumise à une clause de réexamen (proposition n° 17)	En contrepartie de la facilitation du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, développer les accords de petit trafic frontalier facilitant la circulation des travailleurs frontaliers (proposition n° 19)	
Développer les moyens de contrôle en mobilité, à l'aide d'outils connectés aux systèmes d'information européens (système d'information Schengen - SIS, VIS, Eurodac) (proposition n° 18)		

Propositions à court terme	Propositions à moyen terme	Propositions à long terme
<p>Clarifier les conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des vérifications dans leur zone frontalière en dehors des périodes de rétablissement du contrôle aux frontières intérieures (proposition n° 20)</p>		
MIEUX UTILISER ET AMÉLIORER LES SYSTÈMES D'INFORMATION		
<p>Améliorer la qualité et la fiabilité des informations renseignées dans les bases de données européennes et nationales et exploiter pleinement les fonctionnalités du SIS II (proposition n° 22)</p>	<p>À des fins d'interopérabilité, créer une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information européens et des bases de données nationales pertinentes (proposition n° 21)</p>	
	<p>Dans le cadre du projet de refonte de la partie nationale du SIS II, simplifier l'architecture du système d'information national en établissant le N-SIS II comme fondement de son organisation (proposition n° 23)</p>	
	<p>Mettre à niveau les infrastructures de réseau informatique nationales en vue de fiabiliser l'utilisation intensive des systèmes d'information, en particulier le N-SIS II, par les autorités françaises (proposition n° 24)</p>	
<p>Renforcer la formation initiale et continue aux systèmes d'information Schengen dans les écoles de police, de gendarmerie, d'agents des douanes et de magistrats (proposition n° 25)</p>		

Propositions à court terme	Propositions à moyen terme	Propositions à long terme
PERFECTIONNER LES OUTILS DE DÉTECTION ET D'ENQUÊTE		
Mettre en place, au niveau de la Commission européenne, un dispositif de suivi de la transposition de la directive PNR et d'assistance à sa mise en œuvre opérationnelle (proposition n° 26)	Rendre obligatoire l'extension du dispositif de collecte et de traitement des données de réservation des passagers (PNR) aux vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne (proposition n° 27)	
	Étendre la collecte et le traitement des données PNR à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs (maritimes, ferroviaires et par autocar) (proposition n° 28)	
Renforcer le contrôle des marchandises acheminées par fret postal grâce au développement des outils d'analyse de risque et de ciblage (proposition n° 29)		
	Soumettre les bénéficiaires de la libre circulation, y compris les ressortissants de l'Union européenne, au système entrée / sortie (EES) et faciliter l'accès aux données aux services répressifs des États membres et à Europol (proposition n° 30)	
	Moderniser et simplifier les instruments de coopération policière transfrontalière au sein de l'espace Schengen (observation transfrontalière, droit de poursuite, patrouilles mixtes) (proposition n° 31)	

Propositions à court terme	Propositions à moyen terme	Propositions à long terme
ACCROÎTRE LA TRANSPARENCE DES ÉVALUATIONS DE L'ACQUIS DE SCHENGEN		
Assurer une plus grande transparence des évaluations Schengen, en garantissant l'information effective par la Commission des parlements nationaux, conformément au règlement relatif au mécanisme d'évaluation Schengen (proposition n° 32)		

EXAMEN EN COMMISSION

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête tient aujourd'hui sa dernière réunion consacrée à l'examen du rapport de M. François-Noël Buffet.

Conformément à la réglementation en vigueur, vous avez pu consulter le projet de rapport, mis à votre disposition au cours de la semaine qui vient de s'écouler. Plusieurs d'entre vous ont usé de cette faculté.

Notre commission d'enquête a été constituée en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, relatif à la procédure du « droit de tirage », à l'initiative du groupe Les Républicains, apparentés et rattachés. La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande le 16 novembre 2016, ses membres ont été désignés le 22 novembre puis la commission d'enquête a été constituée le 29 novembre.

Elle a débuté ses investigations le 3 janvier 2017. Son rythme de travail a donc été relativement intense puisqu'en deux mois, elle a procédé à vingt-deux auditions, dont plusieurs ont fait l'objet d'une captation vidéo et ont été ouvertes à la presse, tandis que trois ont donné lieu à une visioconférence, avec Frontex, Europol et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Au total, elle a entendu trente et une personnalités, dont le précédent ministre de l'intérieur. Je regrette, en revanche, que les ambassadeurs d'Italie et de Grèce en France n'aient pas souhaité répondre à notre invitation de venir nous présenter la situation dans leur pays respectif, pourtant éprouvé par la crise migratoire.

Notre commission d'enquête s'est rendue au siège de l'OFPRA et à Bruxelles et a effectué cinq déplacements sur différentes frontières, à Strasbourg, à Calais, Dunkerque et Grande-Synthe, à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, dans les Alpes-Maritimes, ainsi qu'en Bulgarie qui présente la particularité d'être membre de l'Union européenne et candidate à l'adhésion à l'espace Schengen tout en devant assumer la protection de la frontière avec la Turquie, qui est une frontière extérieure de l'Union européenne. Au cours de ces différents déplacements, nous avons rencontré plus d'une centaine de personnes.

Je vous indique qu'en dehors des auditions, les travaux des commissions d'enquête restent secrets tant que le rapport n'a pas été publié. Pour le moment, il nous est donc interdit de communiquer sur la réunion d'aujourd'hui et sur le projet de rapport de M. François-Noël Buffet. S'il est adopté, il nous appartiendra de décider si nous voulons que le compte rendu de notre réunion de ce jour figure en annexe. De même, s'il est adopté, il en sera fait dépôt dans la journée dans les conditions fixées par le III du

chapitre V de l'Instruction générale du Bureau, modifiée sur ce point en octobre 2016. Désormais, l'ensemble des sénateurs, les groupes politiques et le Gouvernement seront informés, par courrier électronique, du dépôt du rapport. Cette mesure de publicité fait courir le délai de 24 heures durant lequel il peut être demandé que le Sénat se réunisse en comité secret. Si une telle demande n'est pas formulée à l'issue de ce délai, le rapport peut alors être publié. Une demande de prolongation de ce délai de 24 heures peut aussi être formulée dans la limite de quatre jours.

La conférence de presse au cours de laquelle sera présenté, et donc rendu public, le rapport aura lieu le mardi 4 avril à 9h30.

Notre rapporteur va nous présenter ses conclusions. Vous pourrez ensuite intervenir dans le débat.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ma première partie traite du constat et ma deuxième partie présente les propositions que nous pourrions faire.

L'espace Schengen est un projet européen à la fois ambitieux et pragmatique. Engagée en 1985, la construction de l'espace Schengen, qui visait à concrétiser l'objectif de libre circulation, au cœur du projet européen, a été progressive. En plus de 30 ans, cet espace a connu deux principales évolutions : un élargissement géographique de 5 à 26 membres, dont 22 États membres de l'Union européenne et 4 États associés (Islande et Norvège, Suisse, Lichtenstein). À l'origine de nature purement intergouvernementale, l'acquis de Schengen a été communautarisé par le traité d'Amsterdam en 1997.

Le fonctionnement de l'espace Schengen repose sur deux principes fondamentaux : la suppression des contrôles aux frontières intérieures en vue d'assurer la libre circulation – avec toutefois la possibilité de les rétablir temporairement sous certaines conditions. Ensuite, des mesures dites « compensatoires » ont été instaurées afin de limiter les conséquences de la suppression des contrôles aux frontières intérieures (la politique commune des visas, la surveillance des frontières extérieures, la création de bases de données pour faciliter les échanges d'information, la coopération policière et la coopération avec les pays tiers).

Les crises auxquelles l'espace Schengen a été confronté ont révélé ses failles. Je pense en particulier à la double crise de 2015 liée à l'afflux migratoire et aux attaques terroristes sans précédent sur le sol européen. Jusqu'à présent, la libre circulation avait été privilégiée au détriment de la sécurité. La conséquence de ces deux crises fut le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Schengen sans concertation préalable.

Les réactions en domino de repli sur les frontières nationales (Allemagne puis Autriche, Slovaquie, Hongrie, Suède, Danemark)

sont le symptôme d'un manque de réactivité de l'Union européenne et d'une certaine défiance entre États membres.

Aujourd'hui, les contrôles aux frontières intérieures, rétablis en France depuis le 13 novembre 2015, sont maintenus dans notre pays jusqu'au 15 juillet 2017 en raison de la menace pour la sécurité intérieure. En Allemagne, ces contrôles s'exercent à la frontière terrestre avec l'Autriche, en Autriche à la frontière terrestre avec la Hongrie et la Slovaquie, au Danemark et dans les ports de Norvège et de Suède, et ce jusqu'au 11 mai 2017, en raison de la persistance de « *circumstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen* ».

En dépit de ces faiblesses et des critiques parfois virulentes, « sortir de Schengen » ne serait pas une bonne idée. Les Européens sont très attachés à la liberté de circulation, qui est l'une des réalisations les plus concrètes de l'Europe (81 % des Européens interrogés, et 80 % des Français, soutiennent la libre circulation des personnes, selon l'Eurobaromètre de l'automne 2016).

L'idée selon laquelle les frontières sont un moyen de protection infaillible est dépassée. Nous l'avons constaté à l'occasion de nos divers déplacements et entretiens. Les contrôles peuvent être nécessaires, mais ne sont pas suffisants. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, nous a dit qu'« *on n'arrête pas les terroristes aux frontières* ». Les faits l'ont démontré.

L'abandon ou le démantèlement de Schengen aurait des coûts administratifs élevés et des incidences économiques très négatives pour certains secteurs, en particulier le tourisme, le transport de marchandises et les travailleurs frontaliers. À Strasbourg et à Menton, nous avons été sensibilisés sur le sujet.

À partir des études de France Stratégie et de RAND Europe, on peut estimer le coût total annuel pour la France à 1,15 milliard, en retenant une hypothèse basse, et à 10 milliards d'ici 2025 en termes d'impact sur les échanges commerciaux.

Le rétablissement des contrôles aux frontières dans notre pays mobilise des moyens importants : ainsi en est-il du redéploiement d'effectifs de la PAF qui a porté le nombre de garde-frontières à 4 300, contre 3 000 en temps normal. De même, le surcoût de la mission immigration/sûreté des douanes est estimé à 25 millions.

D'importantes réformes ont déjà été adoptées pour rééquilibrer le fonctionnement de l'espace Schengen vers davantage de sécurité.

La nécessité de renforcer les frontières extérieures fait aujourd'hui l'unanimité. Lors de nos auditions, personne n'a contesté ce fait. Même si ce fut généralement sous la pression des événements, de nombreuses mesures ont été adoptées depuis fin 2015, le plus souvent grâce à des initiatives franco-allemandes : création des *hotspots*, transformation de Frontex en

Agence européenne de garde-frontières et garde-côtes, révision de l'article 8-2 du code frontières Schengen pour permettre le contrôle systématique des ressortissants de l'Union lors du franchissement des frontières extérieures, adoption de la directive PNR, etc.

Un certain nombre d'autres propositions sont en cours d'examen : création d'un système d'enregistrement des entrées et sorties (EES), d'un système d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS), nouveaux signalements et alertes pour compléter le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et augmenter le recours à la biométrie, etc.

Beaucoup a été fait pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen - plus d'avancées en 2 ans qu'au cours des 10 dernières années - mais ces mesures restent incomplètes et leurs effets prendront du temps, notamment pour la mise en œuvre réelle du PNR. Mais c'est à la faveur des crises que nous avons connues que l'Europe a décidé de réagir et de mettre en œuvre des moyens pour assurer sa sécurité.

L'espace Schengen doit donc être préservé et sa disparition serait illusoire, compte tenu de la volonté des Européens de le maintenir et du coût d'une telle mesure, sans aucun avantage en contrepartie.

J'en viens à mes propositions. À l'issue des travaux, nous avons identifié 32 propositions, classées selon des horizons de court, moyen et long termes, et formulées dans l'objectif d'un retour complet à la libre circulation au sein de l'espace Schengen.

Je vais vous présenter les six principales propositions. Les autres propositions ont essentiellement un caractère technique.

La première concerne le périmètre de l'espace Schengen : malgré les efforts importants observés en Bulgarie pour appliquer l'acquis de Schengen et protéger les frontières extérieures, le contexte n'est pas propice à un nouvel élargissement de cet espace du fait d'une pression migratoire toujours forte en Méditerranée, de la menace terroriste élevée, des mesures de protection qui ne sont pas encore adoptées ou entrées en vigueur comme le système entrée/sortie. Il convient donc d'exclure tout nouvel élargissement de l'espace Schengen à court terme pour veiller, en priorité, à sa consolidation.

Dans l'immédiat, il serait souhaitable de donner à la Bulgarie et à la Roumanie un accès au système d'information sur les visas (VIS) en mode consultation afin de garantir le bon fonctionnement du futur système entrée/sortie (EES) - conformément à la demande des autorités bulgares.

Ma deuxième proposition concerne l'organisation des garde-frontières : au niveau européen, il faudrait tendre vers la création d'un véritable corps de garde-frontières et de garde-côtes européens habilités à effectuer les contrôles à la frontière extérieure de l'espace Schengen, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La réserve de réaction rapide de 1 500 garde-

frontières et garde-côtes est un premier pas, mais il s'agit uniquement d'un dispositif ponctuel qui permet de répondre à des situations de crise.

Dans l'intervalle, au niveau national, il conviendrait sans doute de fusionner les agents de contrôle de la police aux frontières (PAF) et des douanes en un corps de garde-frontières unique. En dépit des efforts de coordination et des problèmes logistiques et juridiques qui sont en voie d'être résolus – notamment pour permettre l'accès direct des douaniers au fichier des personnes recherchées (FPR) – police aux frontières et douanes continuent de fonctionner selon des logiques différentes : les douanes, à l'inverse de la police, laissent d'abord entrer sur le territoire avant de procéder à un contrôle. En contrôlant sur la frontière, la police évite qu'on y pénètre. Ces deux propositions s'inscrivent dans une logique de long terme.

Ma troisième proposition concerne les *hotspots*. Leur bilan est, dans l'ensemble, plutôt positif car ils permettent d'identifier et d'enregistrer les étrangers entrés sur le territoire de l'espace Schengen. En revanche, la question du retour reste entière. C'est pourquoi il conviendrait de réfléchir à la mise en place de *hotspots* dans des États tiers afin de limiter en amont l'immigration irrégulière au sein de l'espace Schengen. Cette proposition nécessite un travail important, mais ce n'est pas irréaliste. Elle permettrait d'éviter que des passeurs ne profitent de la situation pour embarquer des réfugiés en mer.

En outre, il conviendrait de dissocier l'orientation des demandeurs d'asile au sein des *hotspots* externalisés, du traitement des demandes d'asile sur le territoire de l'espace Schengen. En effet, le traitement des demandes d'asile dans les *hotspots* extérieurs reviendrait à une extra-territorialisation, ce qui est contraire à la tradition juridique française et risquerait de porter atteinte à l'économie générale du règlement Dublin.

Pour mémoire, cette proposition de *hotspots* extérieurs rejoint l'une des propositions de nos collègues Jean-Yves Leconte et André Reichardt dans une résolution européenne d'avril 2016 sur la réforme de l'espace Schengen et la crise des réfugiés.

Mon quatrième point a trait aux contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. En France, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a donné lieu à 85 millions de contrôles et à 63 000 décisions de non admission en 2016, contre 15 000 en 2015. Le contrôle des vols intra Schengen permet quotidiennement d'identifier des personnes recherchées ou qui font l'objet d'une « fiche S ». Le contrôle aux frontières est efficace et répond aux exigences du niveau de menace terroriste très élevé en France. Or, le code frontières Schengen ne permet pas le rétablissement des contrôles au-delà de six mois pour un même motif de menace sécuritaire. La période maximale de deux ans ne concerne que les circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement de l'espace Schengen.

Il est donc nécessaire de procéder à une révision du code frontières afin d'autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une durée maximale supérieure à six mois, et limitée à deux ans, en cas de persistance d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Au-delà de deux ans, la prolongation serait soumise à une clause de réexamen. L'objectif ne doit pas être de prolonger les contrôles indéfiniment, mais d'apporter une réponse exceptionnelle à une situation exceptionnelle. Cette proposition rejoint la position des ministres français et allemand de l'intérieur, qui ont appelé, le 20 février 2017 dans une lettre commune, à une telle révision.

Le cinquième point concerne les systèmes d'information. Au-delà du développement de nouveaux systèmes d'information comme l'EES, la priorité doit être donnée à l'interopérabilité des systèmes. Parmi les différents *scenarii* identifiés par la Commission européenne, la création d'une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information européens et des bases de données nationales doit être développée en priorité. Cette solution permettrait de répondre à la fragmentation actuelle tout en maintenant des niveaux d'accès différenciés selon les services. Une telle évolution serait préférable à l'interconnexion de l'ensemble des fichiers, qui présente des difficultés techniques et juridiques majeures.

Après de longues négociations, la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) a enfin été adoptée en avril 2016. C'est un premier pas, mais l'essentiel reste à faire pour garantir le caractère opérationnel des PNR nationaux et leur application harmonisée. Je vous rappelle la visite que nous avons organisée à Roissy. Il est donc proposé de mettre en place, au niveau de la Commission, un dispositif de suivi de la transposition de la directive PNR et d'assistance à sa mise en œuvre opérationnelle. Il faut également rendre obligatoire l'extension du PNR aux vols effectués à l'intérieur de l'Union européenne, conformément à une demande constante de la France. En outre, nous proposons d'étendre la collecte et le traitement des données PNR à l'ensemble des transports internationaux de voyageurs (maritimes, ferroviaires et par autocar).

Je note quelques signaux encourageants : en France, la loi sur l'économie bleue prévoit un PNR maritime et, en matière ferroviaire, les ministres de l'intérieur français, belge, néerlandais et britannique ont annoncé leur intention d'étendre le PNR aux Eurostar et Thalys. Mais, pour éviter les failles, un système harmonisé au niveau européen doit être envisagé.

En conclusion, le rééquilibrage entre libre circulation et sécurité au sein de l'espace Schengen est un travail au long cours. Nous regrettons qu'il ait fallu attendre la crise de 2015 pour mettre en œuvre les dispositifs actuels.

Des solutions existent, mais elles nécessitent une volonté politique et le développement de nouvelles technologies (systèmes d'information,

contrôles automatisés, contrôles mobiles à l'aide d'outils connectés...). Les moyens de contrôles existent, encore faut-il que les politiques veuillent les mettre en œuvre. Je vous renvoie aux débats au sein du Parlement européen lors des discussions sur le PNR. On nous a d'ailleurs dit que ce PNR ne fonctionnerait pas réellement avant 2022.

Les mutations en cours conduisent à dissocier le contrôle et la frontière et à définir une nouvelle « *souveraineté partagée pour des frontières partagées* », comme l'a dit Yves Bertoncini. Certains pays craignent de perdre une partie de leur souveraineté, mais je reste convaincu que ce n'est pas de moins d'Europe qu'il nous faut mais de plus d'Europe.

M. Didier Marie. – Les travaux de cette commission d'enquête se sont déroulés dans un très bon esprit. Je regrette que le bureau de notre commission ne se soit pas réuni avant la rédaction de ce rapport : cette réunion nous aurait permis de mesurer les convergences, les éventuelles divergences et les possibilités d'amélioration du texte.

Ce rapport rappelle très opportunément que Schengen est un acquis de la construction européenne, qu'il n'est pas le problème mais la solution pour assurer notre protection et gérer la crise migratoire. Nous prenons donc acte de cette affirmation et nous la faisons nôtre. En outre, le rapport souligne la démarche volontariste du Gouvernement depuis janvier 2015 pour retrouver la pleine et entière maîtrise de l'espace Schengen avec le renforcement et la sécurisation des frontières extérieures, l'amélioration des échanges d'informations et la nécessité d'une réponse coordonnée pour le contrôle des flux migratoires. Certaines réformes ont déjà été adoptées en Europe, comme le mécanisme de relocalisation, les contrôles systématiques aux frontières, la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, le lancement du PNR européen et la révision de la directive « armes à feu ». D'autres réformes sont en cours et il faudra veiller à ce qu'elles aboutissent : ainsi en est-il du système européen d'asile, de l'amélioration de l'utilisation du SIS et du EES, du dispositif ETIAS dont les délais de mise en œuvre devront être tenus. Notre futur gouvernement devra y veiller. Enfin, d'autres dispositifs devraient intervenir au second semestre de cette année, comme l'interopérabilité des systèmes d'information et la révision d'Eurodac. Le Gouvernement français a été la plupart du temps à l'origine de ces réformes, soutenu le plus souvent par l'Allemagne, ce qui a permis d'améliorer la situation.

J'en viens aux propositions de notre rapporteur. Nous notons un certain décalage entre le texte du rapport et ses propositions. Certaines sont très techniques, d'autres soulèvent des réserves, voire des oppositions.

Nous partageons l'avis du rapporteur sur le développement au niveau européen d'un dispositif de visa pour l'asile, sur la nécessité d'améliorer la gouvernance, de renforcer la transparence et d'informer les parlements nationaux. Nous souhaitons également la simplification et l'amélioration de la coopération policière. Nous sommes aussi d'accord sur

la nécessité de transposer la directive PNR et d'accompagner sa mise en œuvre.

Nous approuvons aussi les propositions techniques permettant d'améliorer la collecte et la circulation des informations, la formation des personnels, l'augmentation des effectifs ainsi que la généralisation des dispositifs PARAFE.

J'en viens aux réserves, voire à l'opposition de notre groupe sur diverses propositions.

Nous ne partageons pas l'idée d'une mise en œuvre de *hotspots* dans les pays hors espace Schengen. Cette externalisation n'est, à nos yeux, pas acceptable pour des raisons juridiques et politiques. Sur le plan juridique, la jurisprudence du Conseil d'État fait une lecture stricte du préambule de la Constitution de 1946 en soulignant que le droit d'asile ne peut être sollicité que sur le territoire de la République et, par extension, sur le territoire européen. D'autre part, de sérieux doutes pourraient être émis quant à la réalité des garanties en matière de libertés et de droits fondamentaux des personnes concernées si ces *hotspots* étaient installés dans des pays tiers ou de transit loin d'être considérés comme des pays sûrs. Nous sommes par ailleurs favorables à la mise en place d'une liste européenne de pays d'origine sûrs. Il serait également difficile de dissocier dans ces *hotspots* extérieurs les réfugiés qui relèvent du droit d'asile des migrants économiques, ce qui pourrait rompre l'accès équitable aux procédures d'asile.

Nous considérons qu'il y a lieu de faire évoluer le code frontières Schengen, mais avec mesure et discernement, en s'appuyant sur la demande de la France et de l'Allemagne qui ont indiqué leur souhait de moduler, après négociation, l'article 25. En revanche, nous ne sommes pas favorables à l'alignement des articles 25 et 29 du code frontières, considérant que les risques et les menaces aux frontières intérieures et extérieures ne sont pas de même nature. De plus, la possibilité de prolonger jusqu'à deux ans les contrôles aux frontières ne doit pas être automatique.

Le rapport mentionne la création d'une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information et des bases de données nationales. Si l'interopérabilité des systèmes européens de fichiers de police est indispensable, elle doit être réservée à la vérification de l'identité déclarée, à la consolidation des données d'identité et permettre de nourrir les bases de données existantes. Rappelons qu'en France, l'interconnexion des fichiers de police n'est pas autorisée. Nous appelons donc à la plus extrême vigilance quant à la création de cette interface si elle devait aboutir à une interconnexion des fichiers de police à l'échelle européenne.

Nous partageons les propositions qui visent à s'assurer de la mise en œuvre effective du PNR aérien, mais nous sommes beaucoup plus réservés sur un PNR spécifique à l'ensemble des transports internationaux car sa mise

en œuvre nous semble impossible. Tenons-nous à la déclaration de Paris du 29 août 2015 portant sur la sécurité dans les transports ferroviaires frontaliers qui estime qu'il faut privilégier « le plein usage » des outils de coopération policière et judiciaire déjà existants et l'ensemble des outils et des ressources d'informations disponibles, qu'il faut un meilleur partage des informations et qu'il convient de permettre aux agents habilités des polices ferroviaires de consulter les bases de données pertinentes.

Enfin, nous estimons que certains points auraient mérité d'être développés. Ainsi, il conviendrait d'achever la mise en place du système européen d'asile avec l'adoption de la révision de la directive « accueil » et la transformation des directives « procédures » et « qualifications » en règlements, la transformation de l'EASO en agence dotée de pouvoirs renforcés. Il faudrait aussi définir de façon précise la procédure permettant de déclencher les mécanismes de solidarité.

Il conviendrait également de réformer le système de Dublin et de mettre en œuvre un mécanisme de solidarité en trois phases : renforcement des mécanismes du système Dublin en vigueur en cas d'afflux normal, mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité en cas d'afflux plus élevé et, en cas de crise exceptionnelle, déclenchement d'un mécanisme spécifique fondé sur la base du volontariat. Cette proposition a été émise par la France.

Nous pensons qu'il est très important d'étendre et de renforcer le Partenariat pour les migrations, notamment en développant les accords de réadmission. Il faut aussi mettre en œuvre le plan Juncker d'investissements extérieurs et augmenter les contributions européennes et nationales à l'aide au développement à destination des pays d'origine et de transit.

Enfin, nous avons tous constaté la grande détresse dans laquelle les migrants se trouvent. Il convient de mieux garantir leur dignité, leur sécurité dans les *hotspots* de Grèce ou d'Italie, mais aussi dans les camps de Calais ou de Grande-Synthe. Il faut renforcer la lutte contre le trafic des migrants, accorder une attention toute particulière à la situation des mineurs isolés et, bien évidemment, veiller à ce que les conditions de vie soient meilleures.

En conclusion, beaucoup a été fait depuis 2015, en particulier à l'initiative de la France. Désormais, ces mesures doivent être consolidées et l'équilibre entre protection, sécurité et préservation de la liberté de circulation garanti.

M. Michel Billout. – Je partage en grande partie ce qui vient d'être dit.

Certes, vous avez respecté scrupuleusement les règles en vigueur pour les commissions d'enquête, mais il faudrait qu'elles évoluent, car il est difficile de rédiger une contribution en quelques heures après la présentation du rapport. Il faudrait que nous disposions du rapport en amont pour avoir le temps d'en prendre connaissance, ce qui nous permettrait d'avoir des échanges fructueux.

Les travaux se sont plutôt bien déroulés.

Certes, il faut préserver Schengen qui ne peut être tenu responsable de la crise migratoire ni des actes terroristes. Ne tombons pas dans le syndrome Trump en érigeant un mur autour de l'espace Schengen. Le Sénat s'est déjà penché sur ces questions : le rapport de MM. Legendre et Gorce nous a éclairés sur la nécessité de développer en Europe une véritable politique migratoire mieux à même de combattre les flux que nous connaissons. Je regrette que les conclusions de ce rapport ne s'en inspirent pas davantage. Par ailleurs, l'attentat de Londres nous rappelle que la plupart des terroristes sont des nationaux vivant dans l'espace Schengen.

Je suis donc un peu surpris par certaines de vos propositions qui ne correspondent pas tout à fait au contenu du rapport, ce qui m'amènera, avec mon collègue Gattolin, qui m'a délégué son vote, à voter contre.

La mission d'information, dont j'étais rapporteur, qui a travaillé sur la problématique de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie a conclu qu'il s'agissait sans doute de la moins mauvaise solution, mais que ce type d'externalisation des migrants ne pouvait devenir la règle. Ces accords ont en effet des conséquences financières importantes, mais aussi des conséquences politiques qui le sont encore plus et qui peuvent soumettre l'Union européenne à des chantages politiques inacceptables. Ne mettons donc pas le doigt dans cet engrenage.

En outre, les propositions 9 et 10 se contredisent.

Le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures sur une période plus longue n'est pas indispensable. De plus, il est contraire aux règles en vigueur. L'interopérabilité complète des systèmes informatiques est inutile et dangereuse si elle n'est pas encadrée. Or, je doute de notre capacité à y parvenir.

Ma contribution écrite que je vous remettrai cet après-midi sera bien sûr beaucoup plus détaillée.

M. Claude Kern. – Je souhaite rendre hommage au bon déroulement de nos travaux. Comme mes collègues, il me semble essentiel de conserver l'espace et le dispositif Schengen. Certes, beaucoup a été fait depuis 2015, mais il faudra encore du temps pour que tous ces dispositifs, et en particulier le PNR, soient efficaces.

Nous sommes favorables aux 32 propositions, dont certaines ont été portées par le groupe UDI-UC depuis longtemps.

Nous devrions demander à tous les pays de l'espace Schengen de véritablement jouer le jeu. Ainsi, la Grèce devrait mieux contrôler les migrants qui frappent à sa porte.

Comme M. Marie, nous estimons indispensable d'accueillir dignement les migrants qui arrivent en Europe et notamment dans notre pays.

Notre groupe votera en faveur de ce rapport.

M. Jean-Yves Leconte. – Il est difficile de travailler sur un tel sujet en ne se préoccupant que des éventuelles fuites. Il est vraiment dommage de ne pas pouvoir disposer au préalable du rapport. Ainsi, la proposition 29, qui confond l'Union européenne, le marché unique et le contrôle aux frontières des personnes, risque de décrédibiliser notre rapport alors que nous aurions pu la supprimer si nous avions pu l'étudier un peu plus tôt.

Ces deux dernières années, l'espace Schengen a dû s'adapter à une situation nouvelle à laquelle il n'était pas du tout préparé. En peu de temps, nos pays ont dû apprendre à travailler ensemble sur les questions des frontières et des migrations.

Certes, la sécurité est un axe fort qu'il convient de préserver, mais les attentats commis en France, en Grande-Bretagne et en Belgique l'ont été en grande partie par des nationaux.

Le rapport propose de renforcer Frontex pour mieux contrôler les frontières, mais pourquoi remettre en cause le principe de la responsabilité de chaque État en communautarisant la surveillance des frontières ? Si tel était le cas, les accords de Dublin tomberaient. Le renforcement de la surveillance implique la communautarisation de toutes les politiques d'accueil, en particulier l'asile. Or, le rapport est muet sur ce point.

Les *hotspots* ont été créés en Italie et en Grèce pour enregistrer les arrivées. Avec votre proposition de créer des *hotspots* dans des pays extérieurs à l'espace Schengen, vous proposez d'enregistrer les départs, et non les arrivées. Les pays méditerranéens, notamment la Turquie et l'Égypte, font face à une immigration qui vient hors de leurs frontières. S'ils ont le sentiment que seule notre sécurité nous importe, comment leur demander de jouer le jeu ? Trouvons les moyens de travailler avec nos voisins et ne les considérons pas comme les exécutants des basses œuvres dont nous ne voulons pas sur nos territoires.

Le rapport fait l'impasse sur la politique de réadmission. La police française ne peut pas lire les passeports allemands. Il est indispensable que tous les États de l'espace Schengen puissent lire les passeports de leurs ressortissants, grâce à la généralisation de PARAFE.

Si d'autres pays veulent rejoindre Schengen, nous devons les accepter, mais la situation géographique de la Bulgarie et de la Roumanie change effectivement la donne compte tenu des difficultés. Si ces pays rejoignaient Schengen, il faudrait néanmoins poursuivre les contrôles de certaines frontières. En revanche, les visas pour l'espace Schengen et ceux

pour la Roumanie et la Bulgarie devraient être identiques. Apprenons à travailler ensemble.

Nous ne pouvons interconnecter les fichiers que si l'État de droit est scrupuleusement respecté par tous nos partenaires. Les informations figurant dans nos fichiers ne doivent pas être utilisées à des fins différentes dans certains pays. Or, aujourd'hui, nous avons des difficultés avec certains pays, à commencer par la Hongrie.

Soyons cohérents si nous voulons réformer le code frontières. On ne peut vouloir renforcer les contrôles aux frontières tout en s'effrayant des conséquences économiques. Le principe de la libre circulation serait remis en cause si les deux propositions du rapport étaient mises en œuvre.

Le fichier PNR ne sert à rien si les contrôles d'identité ne sont pas réalisés. Or, à part la France, aucun pays ne vérifie l'identité des passagers aériens. Comment imaginer que demain de tels contrôles soient réalisés dans les trains, dans les cars et pour le covoiturage ? La liberté de circulation n'existerait plus !

Pour l'instant, beaucoup de propositions posent problème.

M. Jean-Pierre Vial. – Merci pour cet excellent rapport que je voterai. Comme lui, je pense que Schengen n'est pas le problème, mais la solution. J'admire la capacité d'anticipation de l'Europe lorsqu'elle a mis en place Schengen. En revanche, on ne peut en dire autant de Dublin, qui a dû être revu à plusieurs reprises.

Je doute qu'il faille plus d'Europe. Si l'on développe Schengen, les pays européens perdront leur pouvoir régalien dans le domaine de la surveillance de leurs frontières. M. Le Roux n'a pas vraiment répondu à nos questions lorsque nous avons évoqué Frontex qui doit se substituer à notre marine et à nos garde-côtes. L'Europe serait plus forte si elle utilisait les capacités de surveillance de chaque État. C'est d'ailleurs ce que nous a dit l'ambassadeur d'Espagne dont le pays ne connaît pas de difficulté migratoire majeure.

Lorsque nous avons rencontré le directeur de l'OFPPRA, il nous a dit son souhait de la création d'une agence européenne. Lorsque tel sera le cas, les États perdront le contrôle de leurs politiques nationales en ce domaine. Alors, plus d'Europe, mais à condition que les politiques régaliennes de chaque État soient renforcées.

Je suis réservé sur des *hotspots* à l'extérieur de l'espace Schengen. Aujourd'hui, nous ne savons pas si M. Erdogan va continuer à appliquer l'accord conclu avec l'Europe. Peut-on imaginer des *hotspots* en Libye ? Ne sommes-nous pas hypocrites ? Alors que nous savons parfaitement ce qui se passe sur les côtes de ce pays, nous laissons les migrants prendre la mer avant de leur venir en aide. L'Europe devrait développer son aide au développement et à la réinstallation.

M. René Danesi. – Je me joins aux précédentes félicitations pour ce rapport complet. L'espace Schengen doit être maintenu, mais régulièrement réformé pour des raisons politiques mais aussi technologiques. Cet espace doit être le plus efficace possible.

Élu d'une zone frontalière, à 20 km de la Suisse et à 20 km de l'Allemagne, je me souviens qu'il était difficile de franchir les frontières lorsque j'étais jeune. À une époque, les douaniers suisses vérifiaient le niveau d'essence de chaque voiture alsacienne qui franchissait leur frontière, à l'aller et au retour.

Comme notre rapporteur, j'estime nécessaire le rééquilibrage entre la libre circulation et la sécurité, qui est la raison d'être de Schengen en ces temps difficiles.

Vous dites qu'il faut exclure tout élargissement de Schengen à court terme. Mais il faut l'écartier jusqu'à temps que cette maison soit consolidée, ce qui peut prendre de nombreuses années. Je ne suis pas convaincu que les petits pays qui pourraient nous rejoindre, notamment les États balkaniques, soient les mieux outillés pour assurer la sécurité extérieure de l'espace Schengen. D'ailleurs, ne faudrait-il pas envisager d'exclure les éventuels mauvais élèves ? Nous déléguons en effet un pouvoir régalien aux pays qui assurent les contrôles à l'extérieur. Si l'un d'entre eux ne fait pas usage de ce pouvoir, il faut le sanctionner en l'excluant de l'espace Schengen.

La création d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes européen ne pourra intervenir qu'à long terme.

Réfléchir à la création de *hotspots* ? Je préférerais que l'on demande la mise en place de ces centres dans les meilleurs délais. Poursuivre la réflexion équivaut à ne rien demander. La Libye a été transformée en champs de ruines : comment imaginer qu'on puisse y installer des *hotspots* alors que l'État y a disparu et que les trafics en tous genres y prolifèrent ? Pourtant, nous n'hésitons pas à intervenir lorsque nous y trouvons notre compte...

M. Philippe Kaltenbach. – Félicitation à ceux qui ont rédigé ce rapport.

Lorsque Les Républicains ont demandé la création de cette commission d'enquête, je craignais que son objet ne soit de conclure au rétablissement des frontières dans le contexte électoral que nous connaissons. Je suis heureux de lire dans ce rapport que la liberté de circulation est au cœur de la construction européenne, que Schengen est un acquis précieux et qu'il ne faut pas envisager de sortie mais des réformes. Je remercie notre rapporteur d'avoir noté tous les efforts effectués par le Gouvernement depuis deux ans pour réformer Schengen et apporter des solutions concrètes à la crise migratoire et à la lutte contre le terrorisme.

Nous n'avons, en revanche, pas eu suffisamment de temps pour examiner chacune de vos propositions dont certaines mériteraient d'être

précisées ou retravaillées. Si j'approuve le renforcement de PARAFE, le visa asile, les garde-frontières européens, je m'interroge sur la proposition 9. On ne peut proposer de poursuivre la réflexion : cela affaiblit notre rôle ! Comment demander à la Libye d'installer des *hotspots* et aux migrants qui ne sont pas encore arrivés en Europe de demander l'asile ? Cela pose un problème constitutionnel ! Cette proposition ne me semble pas réalisable et il conviendrait de la supprimer.

Notre rapporteur propose d'adapter les moyens humains pour mieux contrôler et surveiller les frontières, mais il ne chiffre pas les besoins. Certains candidats à l'élection présidentielle proposent de supprimer des postes de fonctionnaires. Ici, il est question d'en créer, mais combien ? 5 000 ?

Ce rapport fait un peu l'impasse sur Dublin et sur les processus de réadmission. Notre rapporteur estime-t-il que ses propositions sont amendables ou ne veut-il rien changer ?

M. Jacques Legendre. – J'approuverai cet excellent rapport.

Nous devons sauver la zone Schengen qui est menacée par la crise migratoire. Mais nous devons aussi rappeler que ceux qui exploitent la détresse de malheureux migrants sont des maffieux. Lors des travaux que j'ai menés avec M. Billout et avec M. Gorce, j'ai été frappé par l'importance des sommes en cause et des mafias. Il conviendrait de créer des services de police offensifs à l'égard de ces groupes. Parfois, des États utilisent ces problèmes migratoires pour faire pression sur d'autres États.

Je tiens aussi à dénoncer sur nos frontières des zones de non droit et d'États effondrés. Certains pays sont sûrs, d'autres le sont moins, mais nous sommes obligés de discuter avec eux. Et puis, il y a la Libye d'où partent de nombreux réfugiés. Installer des *hotspots* en Libye ? Mais dans quelles conditions ? Lorsque les navires de guerre sauvent des réfugiés, ils ne peuvent les ramener qu'en Europe : ils font donc une part du travail des organisations maffieuses qui ont mis ces malheureux migrants sur des bateaux. Ce détournement n'est pas acceptable, d'autant qu'il conforte les mafias. Il nous faudrait discuter de cette affaire à l'ONU pour savoir que faire de ces réfugiés et s'il est possible d'instaurer des camps en Libye pour faire le tri entre les migrants que l'Europe doit accueillir et ceux qui doivent repartir dans leur pays d'origine. Comment sortir de cette situation absurde qui nous rend complice de ces mafias ?

M. Yannick Vaugrenard. – Merci pour ce rapport.

Dans nos échanges, nous avons abordé les questions de sécurité, mais aussi celles qui ont trait à l'humanitaire. Il serait dommage que le rapport n'en dise rien. Quel rôle l'Europe doit-elle avoir par rapport à ces nouvelles migrations qui tiennent aux guerres, mais aussi à des questions économiques et, bientôt, environnementales. La sécurité de l'Europe est nécessaire, mais elle ne doit pas perdre de vue son humanité.

Dans votre conclusion, vous disiez, Monsieur le Rapporteur, qu'il ne fallait pas moins d'Europe mais plus d'Europe ; j'ajouterais mieux d'Europe. Soyons ambitieux, mais aussi prudents et pragmatiques.

M. André Gattolin. – Je tiens aussi à souligner la qualité du travail réalisé. En revanche, je m'élève contre la procédure en vigueur pour les commissions d'enquête qui infantilise les parlementaires. En une heure, impossible de prendre connaissance d'un rapport aussi important et touffu, d'autant que le bureau de la commission ne s'est pas réuni pour présenter les grandes lignes du rapport.

Je suis un fédéraliste européen convaincu et je suis conscient des problèmes de sécurité : je suis donc favorable au renforcement des frontières de l'espace Schengen. Dans toute maison, il faut surveiller les portes et les fenêtres. La création de Frontex, de garde-côtes et de garde-frontières communs vont dans le bon sens et évitent aux États les plus fragiles d'assumer seuls la régulation et l'entrée des migrants. En revanche, vous proposez ceinture et bretelle : ceinture européenne avec le renforcement des systèmes de contrôles à l'entrée aux frontières de l'Union, mais aussi bretelles nationales avec le prolongement jusqu'à deux ans des mesures de sécurité aux frontières. Certes, Schengen prévoyait cette possibilité en cas d'événements graves, mais nous entrons ici dans un système permanent avec le rétablissement des frontières, notamment avec l'utilisation du système PNR pour les vols intra-européens.

De même, que penser de la proposition 28 qui prévoit d'étendre le PNR aux voyages maritimes, ferroviaires et par autocar ? En outre, si ces contrôles sont établis, les passeurs passeront par voitures ou par vélos. Nous avons eu le cas de milliers de migrants qui, avec la bienveillance des autorités russes, ont traversé la frontière norvégienne à vélo, puisque ce cas n'était pas prévu dans la législation de ce pays.

Il nous faut aussi chiffrer le coût du renforcement des moyens. Que penser en effet de la proposition 12 qui prévoit la généralisation des systèmes biométriques de reconnaissance faciale ? En outre, ce n'est pas aux frontières que l'on arrête les terroristes, mais grâce à un travail de terrain au quotidien. Je crois à la coopération policière. L'utilisation généralisée de tous les fichiers ne va pas dans le bon sens.

La création de garde-côtes et de garde-frontières européens impliquent une perte de souveraineté des États. Ensuite, il faudra créer un corps de police volant, une sorte de FBI à l'européenne.

Si l'on soumet les ressortissants de l'Union européenne au système entrée/sortie, il deviendra impossible de voyager. Nous reprochons aux Britanniques de quitter l'Union européenne car ils sont opposés à la liberté de circulation des personnes, mais nous sommes en train de la limiter considérablement. Va-t-on mettre des portiques aux sommets des Alpes ? De quelle Europe voulons-nous ?

Je voterai contre ce rapport.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je veux tout d'abord rappeler l'objet de cette commission d'enquête. Elle n'avait pas pour but de définir la politique migratoire de l'Union européenne, mais de travailler sur le maintien de la circulation des membres de l'espace Schengen tout en assurant leur sécurité.

Nous avons demandé par écrit à M. Sapin, ministre de l'économie, le coût des moyens humains pour renforcer l'espace Schengen. Il ne nous a pas répondu : il semble qu'il n'existe pas d'évaluation à ce jour.

Pour ce qui est de l'interopérabilité, nous sommes dans une logique d'interface et non d'interconnexion des fichiers. Certaines informations pourront donc être consultées sans pour autant que toutes les autorités aient accès à l'ensemble des données des fichiers.

L'idée d'avoir un PNR maritime et pour d'autres moyens de transports a été émise à l'occasion de plusieurs auditions et le Gouvernement français s'est engagé sur ce point, avec le texte sur l'économie bleue.

MM. Leconte et Reichardt sont à l'origine d'une résolution européenne qui aborde la question des *hotspots*. M. Pascal Brice, auditionné sur le sujet, estime que cette solution est envisageable, sous réserve de résoudre le problème juridique relatif aux demandes d'asile. Bien évidemment, il n'est pas question d'installer des *hotspots* en Libye. Notre rapport propose de poursuivre la réflexion pour que cette solution soit réalisable.

Enfin, plusieurs d'entre vous ont critiqué ma proposition de modifier le code frontières Schengen pour permettre les contrôles aux frontières intérieures. Le délai de deux ans répond à l'idée qu'il faut fixer une durée maximale afin d'instaurer une sorte de garde-fou, alors qu'aujourd'hui il n'y a aucune date butoir. En outre, il est proposé d'évaluer la demande et non pas seulement de la motiver.

Bien sûr, je suis favorable à l'aide au développement et aux accords de réadmission, mais cela relève plus de la politique migratoire que de l'espace Schengen, d'autant plus que nous ne sommes pas là pour réécrire des rapports qui ont déjà été publiés ; je pense en particulier à celui de MM. Billout et Legendre sur l'accord Union européenne/Turquie et à celui de MM. Legendre et Gorce qui aborde les problématiques migratoires. Enfin, la commission des affaires sociales est en train de rédiger un rapport sur les mineurs étrangers isolés. Notre but était plutôt d'aborder la question de la sécurité et de la libre circulation dans l'espace Schengen.

Mes 32 propositions sont de valeur inégale, car certaines sont très techniques et d'autres plus « politiques », mais elles reprennent pour l'essentiel les conclusions de nos auditions. Je vous renvoie notamment à l'audition de M. Skuli, directeur de la PAF, mais aussi aux réunions que nous

avons eues à Bruxelles, en Bulgarie et à Roissy. Les praticiens nous ont assuré qu'ils avaient besoin d'évolutions et d'un meilleur contrôle pour assurer la liberté de circulation. Il n'est pas question de plus contrôler, mais de faire vivre l'espace Schengen pour qu'il ne s'effondre pas. J'ai dit que la lutte contre le terrorisme n'est pas uniquement liée au contrôle des frontières, mais la liberté de circulation dans un espace sécurisé impose des moyens nouveaux dont nous ne disposons pas encore.

M. Jean-Claude Requier, président. – Voulez-vous modifier le rapport sur des points précis ou préférez-vous rédiger des contributions qui seront annexées au rapport ?

M. Didier Marie. – L'intervention du rapporteur atteste qu'il n'est pas disposé à modifier les questions qui posent problème. Nous déposerons donc une contribution.

M. Jean-Claude Requier, président. – Chaque groupe pourra donc déposer une contribution, aujourd'hui même.

M. Didier Marie. – Le groupe socialiste et républicain prend acte que le rapport réaffirme que Schengen est un acquis de la construction européenne et que la liberté de circulation est une liberté fondamentale. Schengen est une solution et non un problème.

Nous prenons acte aussi que le rapport souligne les progrès considérables effectués depuis 2015, sous l'impulsion en particulier du Gouvernement français. Mais nous prenons également acte de désaccords sur les *hotspots* extérieurs et sur la révision du code frontières, même si notre rapporteur nous a rassurés sur ce point.

Nous nous abstiendrons donc sur ce rapport.

M. Jean-Claude Requier, président. – Êtes-vous d'accord pour intégrer le compte rendu de cette réunion au rapport ? (*Approbaton*) Nous allons passer au vote sur ce rapport.

La commission adopte le rapport, ainsi que les annexes.

**CONTRIBUTIONS DES MEMBRES DE LA COMMISSION
D'ENQUÊTE**

Contribution du groupe socialiste et républicain

L'espace Schengen est un acquis de la construction européenne. Conçu dès l'origine comme un espace de liberté, il a tout au long de son évolution, de manière pragmatique, garanti la libre circulation des personnes et le bon fonctionnement du marché unique. Garantir cette liberté est essentiel. Elle contribue au développement économique de l'Union européenne et donne corps à la citoyenneté européenne. En favorisant une mobilité intra-européenne sans cesse croissante, Schengen a entraîné le rapprochement et l'émergence de nombreux droits pour ses citoyens que ce soit en matière sociale, éducative ou de justice.

Depuis la fin de l'année 2014, l'espace Schengen est soumis à une très forte tension sous le double effet de la crise migratoire internationale et de la menace terroriste. Ces événements ont souligné que Schengen était inachevé et la question de notre sécurité s'est posée avec acuité. Alors que le dispositif reposait sur la confiance, la rupture de celle-ci a amené certains pays à rétablir des contrôles aux frontières intérieures et à refuser de faire jouer les mécanismes de solidarité proposés par la Commission européenne.

Pour rétablir cette indispensable confiance, il faut renforcer les coopérations, assurer la sécurité des frontières extérieures et de nouveau faire preuve de solidarité.

Schengen n'est pas le problème, mais la solution. Il ne faut pas moins, mais plus d'Europe pour assurer notre protection.

Le Groupe socialiste et républicain tient à souligner l'intérêt des travaux menés par la commission d'enquête qui ont permis de clarifier le fonctionnement du système Schengen, de mesurer les capacités d'actions qu'il peut offrir à l'Union européenne en matière de sécurité, d'identifier les dysfonctionnements et les difficultés persistantes et de valider les avancées mises en œuvre par la Commission européenne sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne. Ces travaux ont confirmé le caractère incontournable de Schengen dans le fonctionnement de l'Union européenne, et pour garantir notre sécurité. Il constitue un espace unique de coopérations qu'il faut renforcer et intensifier. L'heure est à la résolution des difficultés rencontrées, à l'achèvement du dispositif garantissant l'équilibre entre sécurité et liberté, seul à même de rendre tangible une Europe qui protège.

Selon ce principe, le rapporteur fait un certain nombre de propositions. Même si nous souscrivons à plusieurs d'entre elles, nous regrettons le décalage entre le rapport qui reflète bien les analyses des auditions et déplacements, et les propositions pour certaines très techniques, d'autres soulevant des interrogations, des réserves, voire des oppositions, certaines étant absentes, le tout manquant de hiérarchisation et de cohérence.

Nous partageons l'avis du rapporteur sur son souhait de voir développer au niveau européen un dispositif de visa pour l'asile, d'assurer une plus grande transparence du suivi des différents dispositifs, d'améliorer la gouvernance en informant les parlements nationaux, ou de mettre en place un dispositif de suivi de la transposition de la directive PNR et d'assistance à sa mise en œuvre, de simplification des instruments de coopération policière transfrontalière (droit de poursuite, patrouilles mixtes...), de continuer de renforcer Frontex. Nous approuvons aussi les propositions techniques permettant d'améliorer les contrôles et le traitement des informations au niveau national, la mise à niveau des infrastructures informatiques, le renforcement de la formation initiale et continue des agents, la généralisation des dispositifs PARAFE et de la biométrie, tout en ajoutant la nécessité que l'ensemble des informations contenues dans les passeports puissent être lisibles par l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Le Groupe socialiste et républicain tient à souligner que les travaux de cette commission d'enquête sont conduits alors qu'un vaste effort de renforcement des conditions de protection et de sécurité en Europe a été engagé depuis janvier 2015, à la demande du gouvernement français afin de retrouver la maîtrise pleine et entière de l'espace Schengen. Celui-ci a été engagé dans une triple direction : le renforcement et la sécurisation des frontières extérieures, l'amélioration des échanges des informations dans l'espace Schengen et une réponse coordonnée pour le contrôle des flux migratoires. Certaines réformes sont déjà adoptées au niveau européen tel le mécanisme de relocalisation, les contrôles systématiques aux frontières, la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ou le PNR européen et la révision de la directive armes à feu ; d'autres sont en cours (système européen d'asile, SES, amélioration de l'utilisation du SIS, ETIAS, dont les délais de mise en œuvre devront être tenus). D'autres enfin devront intervenir au second semestre 2017 (interopérabilité des systèmes d'information, révision d'Eurodac afin de compléter le système biométrique, ...). Ainsi les principales réformes nécessaires à la gestion des défis de sécurité en Europe sont-elles déjà adoptées ou en cours d'adoption. Dans cet effort, le gouvernement français a souvent été à l'initiative et a toujours recherché des solutions équilibrées et proportionnées, dans le respect des exigences de sécurité et de liberté pour les citoyens européens et les personnes que l'Europe a dû accueillir. Il faudra veiller, pour chacune de ces décisions, à leur effectivité.

Le Groupe socialiste et républicain souhaite émettre des réserves sur plusieurs propositions :

- Nous ne partageons pas l'idée d'une mise en œuvre de *hotspots* dans les pays hors espace Schengen. Cette externalisation n'est, à nos yeux, pas acceptable pour des raisons juridiques et politiques. Sur le plan juridique, rappelons que la jurisprudence du Conseil d'Etat fait une lecture stricte du préambule de la Constitution de 1946 en soulignant que le droit d'asile ne peut être sollicité que sur le territoire de la République, et par extension que sur le territoire européen ; d'autre part, de sérieux doutes pourraient être émis quant à la réalité des garanties en matière de libertés et de droits fondamentaux des personnes concernées si ces *hotspots* étaient installés dans des pays tiers et/ou de transit loin d'être considérés comme des pays d'origine sûrs. Nous sommes par ailleurs favorables à la mise en place d'une liste européenne de pays d'origine sûrs, qui s'articule avec les listes nationales. Il serait également difficile de dissocier dans un premier temps, avant l'examen de toute demande, les réfugiés des migrants économiques, ce qui dans les faits pourrait rompre l'accès équitable aux procédures d'asile.
- Le Groupe socialiste et républicain considère qu'il n'y a pas lieu d'aligner les articles 25 et 29 du code frontières Schengen, car il considère que les risques et les menaces aux frontières intérieures et extérieures ne relèvent pas du même plan, ni des mêmes problématiques et n'auraient pas les mêmes conséquences sur le fonctionnement de Schengen. Si la France et l'Allemagne ont indiqué récemment leur souhait de moduler de manière ciblée l'article 25, les modalités exactes doivent encore faire l'objet d'une négociation. Nous considérons que le maintien du contrôle aux frontières intérieures de Schengen n'est pas un objectif, mais doit rester une solution transitoire et dérogatoire au code frontières Schengen.
- La création d'une interface européenne unique de consultation des systèmes d'information et des bases de données nationales doit, en tout état de cause, respecter le principe de protection des libertés individuelles tel que l'indique le droit français qui n'autorise l'interconnexion qu'à titre dérogatoire. Si l'interopérabilité des systèmes européens de fichiers de police est aujourd'hui indispensable, elle doit être en priorité réservée à la vérification de l'existence d'une identité déclarée, à la consolidation des données d'identité, l'accroissement de la qualité des données existantes dans les bases nationales et européennes et à la détection des cas d'usurpation d'identité et de fraude documentaire.
- Le Groupe socialiste et républicain estime qu'il n'est pas nécessaire d'étendre la collecte et le traitement des données PNR à l'ensemble des transports internationaux (maritimes, ferroviaires et autocars). Priorité doit être donnée à la mise en œuvre du PNR aérien et à la mise en œuvre des conditions de son utilité. La déclaration de Paris du 29 août 2015 portant sur la sécurité dans les transports ferroviaires frontaliers

considère, à juste titre, qu'il faut privilégier « le plein usage » des outils de coopération policière et judiciaire déjà existants et l'ensemble des outils et des ressources d'informations disponibles. Elle appelle également à un meilleur partage des informations et de permettre aux agents habilités des polices ferroviaires de consulter les bases de données pertinentes. Sont déjà envisagés la création de billets nominatifs pour les trains internationaux et un contrôle de l'identité des passagers renforcé « lorsque cela est nécessaire ».

Nous estimons enfin qu'il est opportun d'aller plus loin dans les propositions sur les questions suivantes :

- Achever la mise en place du système européen d'asile avec l'adoption de la révision de la directive « accueil » et la transformation des directives « procédures » et « qualifications » en règlements ; en particulier, il faut parvenir à une définition précise de la procédure permettant de déclencher un mécanisme de solidarité garantissant une répartition équitable et proportionnée des demandeurs d'asile et transformer l'EASO en agence dotée de pouvoirs renforcés. À plus long terme, la réflexion sur la communautarisation de la délivrance des visas doit être engagée pour éviter la différenciation du traitement des demandes.
- Réformer le système de Dublin et mettre en œuvre un mécanisme de solidarité en 3 phases : renforcement des mécanismes du système Dublin en vigueur en cas d'afflux normal, mise en œuvre d'un mécanisme de solidarité en cas d'afflux plus élevé et de détérioration de la situation dans les Etats membres de première entrée (relocalisation, contribution financière, renforts humains pour EASO et Frontex), et en cas de crise exceptionnelle, la définition par le Conseil européen d'un mécanisme spécifique fondé sur la base du volontariat.
- Etendre et renforcer le Partenariat pour les migrations, notamment en développant les accords de réadmission. Mettre en œuvre le Plan Juncker d'investissements extérieurs, tout en assurant, parallèlement, l'augmentation de nos contributions européennes et nationales à l'aide au développement à destination des pays d'origine et de transit.
- Insister sur la responsabilité de l'Europe dans les réponses à apporter à celles et ceux qui demandent la protection internationale, ceux qui fuient leurs conditions de vie, à la fois dans sa capacité à peser dans la résolution des conflits et dans l'aide au développement durable des pays d'origine.
- Insister sur le défi humanitaire qui nécessite de garantir et dignité et sécurité aux migrants dès lors qu'ils touchent le sol européen, ainsi que dans les lieux de rassemblement, en portant une attention

particulière à la situation des mineurs isolés. Il convient aussi d'évaluer la situation humanitaire et les risques de déstabilisation aux frontières avec les pays tiers.

- Amplifier, enfin, le plan adopté le 29 mai 2015 visant la lutte contre le trafic des migrants.

Le Groupe socialiste et républicain tient à souligner que le gouvernement français, pendant cette période, a fait preuve de solidité. Il souhaite que les futurs responsables s'inscrivent dans les pas de ce gouvernement qui a toujours recherché l'équilibre entre protection, sécurité et préservation d'une des composantes fondamentales de la citoyenneté européenne, la liberté de circulation.

Si la crise migratoire et la menace terroriste ont conduit l'Union européenne à renforcer les contrôles à ses frontières et la sécurité de ses citoyens, cela ne doit pas se faire au détriment d'une approche humaniste des migrations et de la protection des personnes victimes des conflits, telle que l'Europe l'a toujours pratiqué au nom des valeurs qui fondent son identité.

*Contribution de M. Michel Billout
pour le groupe communiste, républicain et citoyen (CRC)*

Cette commission d'enquête pose des enjeux aussi importants que complexes, notamment la souveraineté des pays européens, les politiques économiques et d'emploi, la géopolitique internationale, la ligne de défense européenne et la gestion des migrations.

De plus, les travaux se sont déroulés dans un contexte de crise migratoire et de menace et d'attaques terroristes.

Nous ne partageons pas l'idée selon laquelle ces crises pourraient être imputables à l'espace Schengen en tant que tel.

Le rapport de la commission d'enquête et les propositions qui en émanent nous inspirent plusieurs remarques :

Sur l'extension des systèmes d'informations

Les 22 mesures proposées d'ordre « technique » visent à renforcer le contrôle aux frontières, et surtout l'interopérabilité des systèmes d'information européens et nationaux - un super « *big brother* » en quelque sorte - avec pour objectif de constituer le fichier des fichiers.

Sur la crise migratoire

L'afflux migratoire massif qui a connu un pic en 2015 a affecté l'espace Schengen, en même temps qu'il a témoigné de la nécessaire refonte du règlement de Dublin.

C'est dans ce contexte que nous assistons, depuis 2015, à la fermeture de certaines frontières intérieures et à la construction de murs, corrélées à la montée des extrémismes en Europe que nous dénonçons et condamnons avec force. Au fond, nous sommes confrontés à une crise de souveraineté. Doit-on agir sur l'origine de la crise migratoire en amont ou boucler les frontières nationales en aval ?

Nous regrettons la vision poussée à l'extrême d'une Europe forteresse que nous dénonçons dès 1993, que reprend le rapport de la commission d'enquête, notamment à travers sa proposition 17 qui vise à réviser le code Schengen pour permettre le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures pour une durée de 6 mois à 2 ans.

Les crises que traverse l'espace Schengen aujourd'hui ne trouveront certainement pas d'issues viables à travers le repli des Etats sur leurs prérogatives. Il s'agit au contraire de réfléchir à une représentation profonde de Schengen, peut-être effectivement en simplifiant la coopération policière

aux frontières comme le préconise la proposition 31, ou encore en fusionnant police aux frontières et douane (proposition 18), si tant est que cela ait un objectif autre que l'unique réduction de moyens. Mais faut-il aller jusqu'à la création d'un corps de garde-frontières européen pour la frontière extérieure (proposition 4), comme le préconise également de son côté la Commission européenne ? Alors qu'en parallèle on coupe les budgets des garde-côtes nationaux.

Schengen doit devenir un outil d'ouverture et de coopération vers l'extérieur dans le respect des Etats qui composent l'Union et non pas demeurer un outil d'exclusion et d'organisation du marché européen.

Quant au développement des « hot-spots » dans les pays tiers (proposition 9), l'idée est, au mieux, irréfléchie, au pire, dangereuse. On le voit avec la Turquie : sous-traiter la question migratoire met l'Union européenne sous la pression de chantages. C'est déjà ce que concluait le rapport de la mission d'information du Sénat sur l'accord UE-Turquie¹ : cet accord mis au point dans l'urgence pour répondre à une situation de crise ne saurait constituer un modèle à reproduire².

S'attaquer aux causes réelles des crises qui frappent Schengen

La réforme de l'espace Schengen qui nous est proposée va dans le sens de plus de sécurité, plus d'efficacité (avec l'interopérabilité des systèmes d'information notamment) ; mais la question de la responsabilité de l'Europe dans les mouvements de population n'est pas posée.

Quel nouvel ordre international, dans le cadre d'une ONU refondée, avons-nous à proposer ? Quelle politique de développement économique digne de ce nom pouvons-nous adopter ?

Le but de la Commission européenne est d'abord de stopper les flux migratoires en direction de l'Europe, et non d'en éteindre les causes. Avec l'agence Frontex, la priorité est non pas de sauver les migrants, mais bien de surveiller les frontières de l'Union européenne. Or, comme l'a souligné lors de son audition Monsieur Patrick Augier, contre-amiral, secrétaire général adjoint de la mer : « La notion de frontière n'a de sens qu'à terre. Cette distinction montre l'importance et la difficulté de la mutation de Frontex d'une agence de garde-frontières vers une agence de garde-côtes. Contrôler un espace maritime affecté de degrés de souveraineté variables invite de plus à travailler plus en amont sur l'origine des flux de migrant ».

¹ *Accord UE-Turquie du 16 mars 2016, une réponse fragile, ambiguë et partielle à la question migratoire.*

² « La nécessité de négocier des contreparties d'ordre politique dans des domaines éloignés de l'objet place les parties contractantes dans une situation de rapport de force préjudiciable à l'atteinte des objectifs. Il donne en outre un caractère de marchandage à une solution qui ne devrait prendre en compte que la solidarité à l'égard de populations en grande détresse. »

Les guerres civiles, l'effondrement d'États, la barbarie née de près de 30 ans de conflits, ont provoqué une crise humanitaire sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale.

En conséquence, chacun doit prendre ses responsabilités, en commençant par faire respecter la convention de Genève sur les réfugiés et mettre aux normes du Haut-Commissariat aux Réfugiés de l'ONU des centres d'accueil et remettre à plat les politiques de visas de l'UE et demander l'abrogation de la directive de Dublin.

L'approfondissement de l'espace Schengen devrait surtout passer par la construction d'une politique migratoire digne de l'Union européenne, évitant de recourir à des accords en urgence et prévoyant l'avenir. Cela pourrait s'appuyer sur un des axes déjà développés dans le rapport d'information de Messieurs Jacques Legendre et Gaëtan Gorce : « L'Europe au défi des migrants : agir vraiment ? », avec la mise en œuvre d'un nouveau cadre de partenariat européen avec les pays tiers.¹

Conclusion

Finalement, « améliorer » Schengen par le renforcement des contrôles et des fichiers interconnectés ne se justifie : ni par la problématique migratoire qui nécessite d'autres réponses (la révision des accords de Dublin par exemple), ni par le terrorisme (dans l'UE, la plupart des attentats ont été commis par des nationaux). Ces mesures s'apparentent donc davantage à des prétextes servant des objectifs de politique intérieure.

Pour toutes ces raisons, le groupe communiste, républicain et citoyen a émis un vote contre ce rapport.

¹ *Extrait du rapport* : « Dans une communication du 7 juin dernier, dont le Conseil européen a pris acte le 28 juin dernier, la Commission européenne a proposé un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers tendant à une meilleure articulation des politiques migratoire, commerciale et d'aide au développement de l'UE. Il s'agit de mobiliser différents instruments et sources de financement en vue de renforcer le caractère incitatif de l'aide apportée aux pays d'origine et de transit afin qu'ils coopèrent davantage avec l'UE en matière de contrôle de leurs frontières et de réadmission de leurs ressortissants (...) Selon la Commission, ces fonds doivent permettre de lutter contre les causes profondes de la migration irrégulière en donnant des perspectives d'avenir chez elles ou près de chez elles à des personnes qui seraient prêtes à risquer leur vie pour venir en Europe. »

Contribution de M. Jean-Yves Leconte

Les conditions d'étude du rapport de la commission d'enquête sur l'avenir de la zone Schengen n'ont pas permis une évaluation détaillée des propositions du rapporteur. Les parlementaires membres de la commission n'ont pas pu disposer du document préalablement à sa présentation en commission, à l'exception d'une possibilité de lecture sous contrôle d'un administrateur. À la suite de l'examen du rapport, c'est à nouveau sans en disposer que nous sommes invités à apporter nos remarques.

Il est profondément regrettable que les règles prévalant à l'élaboration du rapport d'une commission d'enquête donnent la priorité au souci d'éviter les fuites plutôt que d'offrir aux commissaires des conditions optimales pour terminer leurs travaux en évaluant précisément l'impact et l'équilibre de leur rapport et de leurs propositions.

Il est heureux que les orientations générales du rapport soulignent l'intérêt des coopérations mises en place entre pays européens depuis 1985 par les accords de Schengen. Coopérations favorables à l'économie, à la mobilité des travailleurs mais aussi à la sécurité de l'ensemble des pays partenaires. Sur cette dernière question, c'est cette habitude de coopération, les outils communs en œuvre depuis la mise en place de cet espace de liberté qui constituent la base qui permet désormais aux pays membres de renforcer leur coopération pour faire face à des défis communs qui sont devenus plus aigus depuis 2015. C'est pour cela que Schengen constitue une base de réponse aux défis de la crise des réfugiés, au besoin de renforcer la sécurisation et les règles d'entrée de notre espace commun.

Je partage les observations des commissaires du groupe socialiste. Mais souhaite les compléter par quelques remarques :

1. **Concernant l'inclusion de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen.** L'entrée de ces deux pays dans la zone Schengen conduirait la Grèce à être directement liée au reste de l'espace Schengen. Dans le contexte actuel, la nouvelle topologie de l'espace Schengen serait porteuse de fragilités. Il est donc légitime d'être prudent. Pour autant, il est aussi essentiel de poursuivre l'inclusion progressive de ces deux pays, mais aussi de la Croatie, à l'espace Schengen. De faire en sorte que les progrès de l'espace Schengen impactent simultanément ces pays, leurs modes de contrôle et leur sécurité.

2. **Le rapport propose d'acter à moyen ou long terme une rupture dans la conception de Schengen.** Jusqu'à présent c'était un espace commun de libre circulation, où chaque état était responsable de la surveillance de sa partie d'espace extérieur. Le rapport propose que cette compétence principale soit à long terme dévolue à Frontex. Évolution intéressante, souhaitable, mais qui

oblige, par voie de conséquence, puisque l'entrée de demandeurs d'asile deviendrait de la responsabilité de Frontex, à l'abandon des principes de Dublin au profit d'une politique unifiée d'asile, portée par l'ensemble des états membres de manière solidaire et offrant aux demandeurs d'asile, puis aux réfugiés, les mêmes chances et les mêmes droits. On ne peut pas communautariser la responsabilité de la surveillance des frontières sans en communautariser les conséquences -c'est une question d'équilibre et de cohérence-. Et ceci pose immédiatement la question de la gouvernance démocratique d'une zone qui assumerait alors d'avoir une politique d'immigration commune.

3. Si la mise en œuvre de visa pour asile au niveau européen, comme cela est fait par la France de manière assez limitée, est une proposition qui doit être saluée, il est important de souligner que les « hot spots » ont vocation à enregistrer les personnes dont il est constaté qu'elles sont entrées sur l'espace européen. **Externaliser des « centres de traitement de la demande d'asile vers l'Europe » hors de l'espace Schengen n'est pas une démarche alternative à l'enregistrement des arrivées dans les « hot spots » avant le traitement éventuel d'une demande d'asile. Surtout cela n'est pas conforme au droit, ne serait pas digne de nos responsabilités humanitaires et remettrait en cause la crédibilité de nos professions de foi sur l'état de droit et les valeurs européennes.**

Il est essentiel d'avoir aussi en tête que **nos principaux voisins, du Maroc à la Turquie en passant par l'Égypte, font aussi face à ces mêmes défis**, que sous-traiter à ceux-ci le traitement de nos difficultés ne favoriserait pas nos relations et fragiliserait leur propre stabilité. À moyen terme, cela contribuerait à augmenter les risques à nos frontières.

4. Enfin des remarques plus ponctuelles mais importantes :

- 4.1 Le développement d'interopérabilités de fichiers entre les pays de l'espace Schengen doit s'accompagner d'un suivi scrupuleux de l'état de droit dans l'ensemble des pays, afin que les informations disponibles dans les fichiers n'atteignent pas les droits des personnes ;
- 4.2 Chaque état membre est aujourd'hui compétent pour la délivrance de visa court séjour « Schengen » donnant ensuite le droit de circuler sur l'ensemble de l'espace. Si le code Schengen précise, en fonction du séjour de la personne concernée, les pays susceptibles de délivrer un visa, la réalité permet de circuler sur l'ensemble de l'espace Schengen dès lors qu'un visa est délivré par un état membre. Les procédures, les conditions de délivrance sont aujourd'hui différentes alors que, dans de nombreux pays, les représentations diplomatiques externalisent la réception des demandes et les prises d'empreintes par des prestataires qui

servent souvent plusieurs états membres. Les taux de refus sont parfois très différents. Il conviendrait de transmettre cette compétence visa à une agence communautaire, plutôt que de progressivement laisser s'installer des divergences de traitement entre les états membres ;

- 4.3 Il n'est pas acceptable que l'ensemble des ressortissants des pays de l'Union européenne disposent de passeports biométriques et que ceux-ci ne répondent pas aux mêmes normes de lecture, numérisation des données, sécurisation de celles-ci et inscription des informations contenues dans des fichiers. À très court terme, il conviendrait, à minima, qu'entre membres de l'Union européenne les données biométriques contenues dans un passeport d'un citoyen européen soient lisibles par les gardes-frontières de tous les pays de l'Union européenne ;
- 4.4 Le PNR pour les vols extracommunautaires est un outil de prévention utile. Toutefois il est important de souligner que pour qu'un PNR donne des résultats fiables il convient d'exercer une vérification systématique de l'identité des passagers. Pour des voyages intracommunautaires cela signifierait de fait un rétablissement des contrôles aux frontières. L'extension du PNR au transport par train ou par autocar présenterait des contraintes lourdes s'il devait être mis en place avec efficacité au regard d'une utilité limitée, car il ne pourra jamais s'appliquer à Blablacar et autres types de transport individuel...

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

3 janvier 2017

- M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors
- M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman
- M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie
- M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'OCDE
- Mme Sara Abbas, directrice du Bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France

4 janvier 2017

- S. Exc. M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France
- M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international
- Mme Laurence Auer, directrice adjointe de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international

11 janvier 2017

- S. Exc. M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France
- M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint au Secrétariat général des affaires européennes

12 janvier 2017

- M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières au ministère de l'Intérieur
- M. Fernand Gontier, directeur central adjoint de la police aux frontières
- M. Bernard Siffert, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté à la DCPAF

17 janvier 2017

- S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France

18 janvier 2017

- M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au ministère de l'Intérieur
- M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration à la direction générale des étrangers en France
- M. Raphaël Sodini, directeur de l'asile à la direction générale des étrangers en France

25 janvier 2017

- M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

26 janvier 2017

- Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects au ministère de l'économie et des finances
- MM. Jean-Michel Thillier, chef de service, adjoint à la directrice générale des douanes et droits indirects
- M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude à la direction générale des douanes et droits indirects
- M. Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services à la direction générale des douanes et droits indirects
- Contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la Mer

1^{er} février 2017

- M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'Intérieur

14 février 2017

- Contre-amiral Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'État-major Opérations aéronavales,
- Commissaire en chef Thierry de La Burgade, de l'État-major de la Marine
- M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police (Europol)

15 février 2017

- M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

22 février 2017

- M. Édouard Geffray, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)
- M. Émile Gabrié, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales à la CNIL
- M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'Intérieur

15 mars 2017

- M. Bruno Le Roux, ministre de l'Intérieur

PROCOLE N° 19 ANNEXÉ AU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET AU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE SUR L'ACQUIS DE SCHENGEN INTÉGRÉ DANS LE CADRE DE L'UNION EUROPÉENNE

LES HAUTES PARTIES CONTRACTANTES,

NOTANT que les accords relatifs à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes signés par certains des États membres de l'Union européenne à Schengen le 14 juin 1985 et le 19 juin 1990, ainsi que les accords connexes et les règles adoptées sur la base desdits accords, ont été intégrés dans le cadre de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 ;

SOUHAITANT préserver l'acquis de Schengen, tel que développé depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, et développer cet acquis pour contribuer à la réalisation de l'objectif visant à offrir aux citoyens de l'Union un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures ;

COMPTE TENU de la position particulière du Danemark ;

COMPTE TENU du fait que l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ne participent pas à toutes les dispositions de l'acquis de Schengen; qu'il convient, toutefois, de prévoir la possibilité pour ces États membres d'accepter d'autres dispositions de cet acquis en tout ou en partie ;

RECONNAISSANT qu'il est nécessaire, en conséquence, de recourir aux dispositions des traités relatives à la coopération renforcée entre certains États membres ;

COMPTE TENU de la nécessité de maintenir des relations privilégiées avec la République d'Islande et le Royaume de Norvège, ces deux États, ainsi que les États nordiques membres de l'Union européenne, étant liés par les dispositions de l'Union nordique de passeports ;

SONT CONVENUES des dispositions ci-après, qui sont annexées au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne :

Article premier

Le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède sont autorisés à instaurer entre eux une coopération renforcée dans des domaines relevant des dispositions définies par le Conseil, qui constituent l'acquis de Schengen. Cette coopération est conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne et dans le respect des dispositions pertinentes des traités.

Article 2

L'acquis de Schengen s'applique aux États membres visés à l'article 1^{er}, sans préjudice de l'article 3 de l'acte d'adhésion du 16 avril 2003 et de l'article 4 de l'acte d'adhésion du 25 avril 2005. Le Conseil se substitue au comité exécutif institué par les accords de Schengen.

Article 3

La participation du Danemark à l'adoption des mesures constituant un développement de l'acquis de Schengen, ainsi que la mise en œuvre et l'application de ces mesures au Danemark, sont régies par les dispositions pertinentes du protocole sur la position du Danemark.

Article 4

L'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord peuvent à tout moment demander de participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen.

Le Conseil statue sur la demande à l'unanimité de ses membres visés à l'article 1^{er} et du représentant du gouvernement de l'État concerné.

Article 5

1. Les propositions et initiatives fondées sur l'acquis de Schengen sont soumises aux dispositions pertinentes des traités.

Dans ce cadre, si l'Irlande ou le Royaume-Uni n'a pas, dans un délai raisonnable, notifié par écrit au Conseil que l'un ou l'autre souhaite

participer, l'autorisation visée à l'article 329 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est réputée avoir été accordée aux États membres visés à l'article 1^{er} ainsi qu'à l'Irlande ou au Royaume-Uni si l'un ou l'autre souhaite participer aux domaines de coopération en question.

2. Si l'Irlande ou le Royaume-Uni est réputé, en vertu d'une décision au titre de l'article 4, avoir procédé à une notification, l'un ou l'autre peut cependant notifier par écrit au Conseil, dans un délai de trois mois, qu'il ne souhaite pas participer à une telle proposition ou initiative. Dans ce cas, l'Irlande ou le Royaume-Uni ne participe pas à l'adoption de ladite proposition ou initiative. À compter de cette dernière notification, la procédure d'adoption de la mesure fondée sur l'acquis de Schengen est suspendue jusqu'à la fin de la procédure prévue aux paragraphes 3 ou 4 ou jusqu'à ce que cette notification soit retirée à tout moment pendant cette procédure.

3. Pour l'État membre ayant procédé à la notification visée au paragraphe 2, toute décision prise par le Conseil conformément à l'article 4 cesse de s'appliquer, à compter de la date d'entrée en vigueur de la mesure proposée, dans la mesure jugée nécessaire par le Conseil et dans les conditions qui seront fixées dans une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Cette décision est prise conformément aux critères suivants : le Conseil cherche à conserver la plus grande participation possible de l'État membre concerné sans que cela porte gravement atteinte au fonctionnement pratique des différentes composantes de l'acquis de Schengen et en respectant leur cohérence. La Commission présente sa proposition le plus tôt possible après la notification visée au paragraphe 2. Le Conseil, si nécessaire après la convocation de deux sessions successives, statue dans un délai de quatre mois à compter de la proposition de la Commission.

4. Si, à l'issue de la période de quatre mois, le Conseil n'a pas adopté de décision, un État membre peut, sans attendre, demander que le Conseil européen soit saisi de la question. Dans ce cas, lors de sa réunion suivante, le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, prend une décision conformément aux critères visés au paragraphe 3.

5. Si, à l'issue de la procédure prévue aux paragraphes 3 ou 4, le Conseil ou, le cas échéant, le Conseil européen n'a pas adopté de décision, il est mis fin à la suspension de la procédure d'adoption de la mesure fondée sur l'acquis de Schengen. Si, par la suite, ladite mesure est adoptée, toute décision prise par le Conseil conformément à l'article 4 cesse de s'appliquer, à compter de la date d'entrée en vigueur de ladite mesure, à l'État membre concerné dans la mesure et dans les conditions fixées par la Commission, à moins que, avant l'adoption de la mesure, ledit État membre n'ait retiré sa notification visée au paragraphe 2. La Commission statue au plus tard à la

date d'adoption de la mesure. Lorsqu'elle adopte sa décision, la Commission respecte les critères visés au paragraphe 3.

Article 6

La République d'Islande et le Royaume de Norvège sont associés à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement. Des procédures appropriées sont prévues à cet effet dans le cadre d'un accord avec ces États, conclu par le Conseil statuant à l'unanimité des membres visés à l'article 1^{er}. Un tel accord doit comprendre des dispositions sur la contribution de l'Islande et de la Norvège à toute conséquence financière résultant de la mise en œuvre du présent protocole.

Un accord séparé est conclu avec l'Islande et la Norvège par le Conseil, statuant à l'unanimité, pour l'établissement des droits et obligations entre l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'une part, et l'Islande et la Norvège, d'autre part, dans les domaines de l'acquis de Schengen qui s'appliquent à ces États.

Article 7

Aux fins des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne, l'acquis de Schengen et les autres mesures prises par les institutions dans le champ d'application de celui-ci sont considérés comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les États candidats à l'adhésion.

RAPPORT D'EXAMEN TECHNIQUE DOCUMENTAIRE



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA POLICE NATIONALE

DIRECTION CENTRALE
DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES

DIRECTION ZONALE
DE LA POLICE AUX FRONTIÈRES
ZONE EST

CELLULE
FRAUDE DOCUMENTAIRE

N°54364 du 16/09/2016



RAPPORT D'EXAMEN TECHNIQUE DOCUMENTAIRE

L'an deux mille seize, le vingt six octobre

Nous, ... , Brigadier de police, coordinateur zonal fraude documentaire,

Agissant en notre qualité d'Expert en Fraude Documentaire et à l'Identité,

Sommes requis par le Brigadier-chef ... Officier de police judiciaire en résidence à Chalons en Champagne aux fins de procéder, à l'examen technique documentaire du document ci-dessous désignée :

Permis de conduire syrien numéro 722954 au nom ... né le 15 octobre 1984 à Al Rakka (Syrie) France. Ce permis de conduire est validé pour la catégorie B. Il est constitué d'un support carton, serti entre deux feuillets plastiques translucides.

Prêtons serment d'apporter notre concours à la justice en notre honneur et conscience.

Rappel :

La contrefaçon s'entend de la copie intégrale, la plus fidèle possible, d'un support existant. (Appellation générique « faux »).

La falsification s'entend de la modification ou altération des mentions fixes ou de personnalisation d'un document officiel ou fiduciaire dont le support est authentique.

Contrôle de niveau 1 : Contrôle réalisé sans instrument à l'œil nu. Contrôle de cohérence...

Contrôle de niveau 2 : Contrôle réalisé avec du matériel de Base (Compte-fil, lampe UV)

Contrôle de niveau 3 : Contrôle réalisé avec du matériel spécifique (Labo, Microscope, Infra rouge...)

Légende

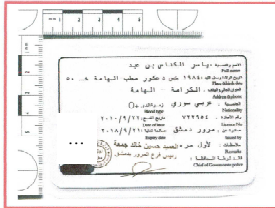
En cadre rouge : élément contrefait ou falsifié (Support examiné)

En cadre vert : élément de référence authentique

En cadre jaune: document ou élément présentant un atypisme ne permettant pas son classement dans les catégories précédentes

A – Vue(s) du document

Recto



Verso



Exposé des recherches effectuées

L'examen technique initial porte sur la vérification d'authenticité du support documentaire.

Les supports authentiques de ce type sont constitués d'un feuillet carton plastifié.

Contrôle de niveau 1 : Contrôle visuel

L'observation du document révèle une couleur saumon trop prononcée et un numéro de support atypique dans sa présentation (Police d'écriture) ainsi que dans son aspect avec un liseré visible.

Contrôle de niveau 2 : Sous grossissement

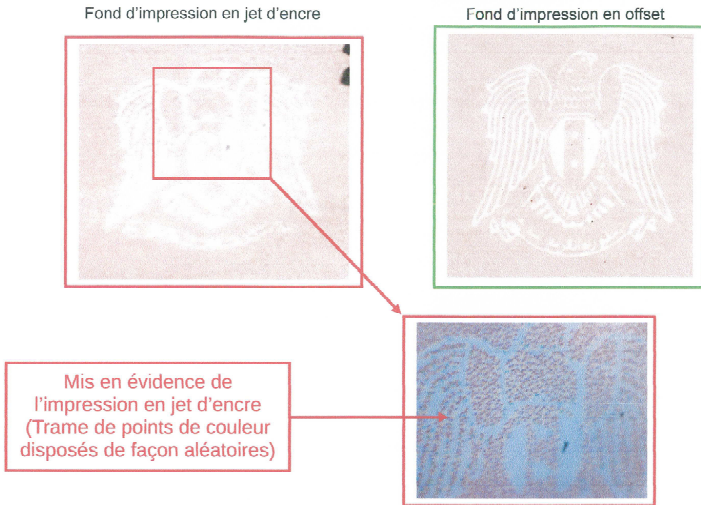
- Sous grossissement on observe que le fond d'impression est réalisé à l'imprimante jet d'encre (Technique d'impression couleur grand public). Les supports authentiques sont réalisés en technique professionnelle offset. Le numéro fiduciaire est aussi imprimé au jet d'encre alors qu'il devrait être réalisé en typographie. On note une absence de rupture du cachet due normalement à la différence d'épaisseur entre le support et la photographie.

N° fiduciaire réalisé au jet d'encre



N° fiduciaire en typographie





B – Conclusion de l'analyse technique

Le permis de conduire syrien examiné au nom de Monsieur ... né le 15 octobre 1984 est **une contrefaçon totale**.



Le Brigadier de Police
Expert en Fraude Documentaire
et à l'Identité

**PROCÈS-VERBAUX DES AUDITIONS
DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

*Audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors
(mardi 3 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête entame aujourd'hui ses travaux avec l'audition de M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors, par ailleurs récemment élu président du Mouvement européen-France.

Ce *think tank* bien connu s'est montré très actif pour commenter l'actualité de l'espace Schengen dans le contexte tendu que nous connaissons, marqué par la crise migratoire et le terrorisme. L'Institut Jacques Delors a ainsi publié plusieurs études sur le fonctionnement de Schengen, ses limites et ses perspectives, ainsi que sur le coût du « non-Schengen », le droit d'asile ou encore les politiques migratoires en Europe. Vous-même avez, Monsieur le Directeur, signé un certain nombre de ces papiers.

Notre commission d'enquête a souhaité vous entendre afin que vous lui présentiez l'état de votre réflexion sur les difficultés auxquelles est aujourd'hui confronté l'espace Schengen, ainsi qu'une mise en perspective. Schengen permet-il de mettre en œuvre correctement la liberté de circulation des personnes et des marchandises proclamée par les traités européens ? Quelle est votre appréciation des récentes mesures, dont certaines ont déjà été prises, avancées pour renforcer le contrôle aux frontières extérieures ? Plus généralement, ne sommes-nous pas confrontés à un manque de confiance et de solidarité ? Dans ce cas, comment y remédier ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix à quinze minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Yves Bertoncini prête serment.*

M. Yves Bertoncini, directeur de l'Institut Jacques Delors. – Je suis très honoré d'ouvrir cette série d'auditions sur les frontières européennes, le

contrôle des flux de personnes et de marchandises et l'avenir de l'espace Schengen, qui tombe très à propos.

Monsieur le Président, vous avez bien voulu signaler que l'Institut Jacques Delors avait beaucoup publié sur le sujet. Je ne peux donc commencer ce propos sans faire référence à notre ancien Président António Vitorino, sous l'égide duquel nous avons beaucoup travaillé sur ce sujet. En tant qu'ancien commissaire européen à la justice et aux affaires intérieures, il nous a apporté et nous apporte encore une expertise très précieuse. Notre nouveau Président, Enrico Letta, a été lui aussi aux premières loges face à la crise migratoire quand il était Président du Conseil italien. Je m'appuierai sur l'ensemble de nos travaux, conduits à Paris et depuis notre bureau en Allemagne, que je vous ai déjà communiqués.

Il faut partir du fait que Schengen est une réalisation concrète créant une solidarité de fait, selon les termes de la déclaration Schuman, réalisation née dans un cadre franco-allemand, donc en dehors de la sphère communautaire, pour des raisons très pragmatiques. Elle a concerné d'abord deux pays, puis très vite cinq, avec les pays du Benelux.

Quand on parle de Schengen, il faut en évoquer la genèse et rappeler que cela marche. Ce dispositif a permis depuis environ vingt-cinq ans à des centaines de millions de personnes de franchir nos frontières intérieures sans être contraintes de faire la queue en pure perte. Schengen est l'une des réalisations de l'Europe populaire. Ce matin, grâce à Schengen, 350 000 frontaliers français sont allés travailler au Luxembourg, en Suisse, en Allemagne et ailleurs. En ce moment même, des dizaines de milliers de chauffeurs routiers sont concernés. Cela évite aussi aux douaniers ces files d'attente qu'ils ont des difficultés à gérer et qui - j'y reviendrai, puisque c'est aussi le sujet - ne permettent pas d'arrêter les terroristes. C'est aussi l'occasion pour les petits commerçants et artisans établis de part et d'autre des frontières de recevoir des touristes, des frontaliers, des habitants à proximité qui viennent faire un petit tour, mais qui ne le feraient pas s'il leur fallait faire deux heures de queue à l'aller et au retour.

Je tiens à rappeler ce point en préambule : Schengen fonctionne, également parce qu'il est flexible. Cet espace réunit vingt-six pays, dont vingt-deux des vingt-huit pays de l'Union européenne, autour de l'idée qu'il faut en terminer non pas avec les contrôles - bien sûr qu'il en faut, simplement, il faut les redéployer -, mais avec les contrôles fixes et permanents aux frontières intérieures, tout en autorisant les États membres à les rétablir quand c'est nécessaire, je tiens à le souligner. On entend beaucoup parler d'une « suspension » de l'espace Schengen. Je n'en crois rien. Quand un accord contient des clauses de sauvegarde et que celles-ci sont activées, cet accord, qui est flexible, continue de s'appliquer.

Cela étant, Schengen, qui est tout autant un accord, un espace et un code, a été récemment confronté à deux crises très importantes : d'une part, la crise des réfugiés, d'autre part, la menace et les attentats terroristes.

Vous l'avez souligné, Monsieur le Président, ce sont à la fois des crises de solidarité et de confiance. Je traiterai donc ces deux crises l'une après l'autre, bien qu'elles aient des points communs, par exemple la communication politique, totalement inadaptée, à mon avis, à laquelle elles ont donné lieu du côté tant des États membres que de l'Union européenne.

Il s'agit d'une crise de copropriétaires et de copropriété, en termes de confiance et de solidarité, qui s'est d'abord exprimée lors de la crise migratoire et de l'afflux migratoire massif. Elle affecte l'espace Schengen dans la mesure où la suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures s'est accompagnée de la surveillance des frontières extérieures par les pays géographiquement concernés, par exemple la Grèce et l'Italie.

La crise migratoire de l'espace Schengen traduit aussi une crise du règlement de Dublin. En effet, indépendamment du code Schengen, les Européens ont décidé que, quand des demandeurs d'asile arrivent aux frontières extérieures de l'Union européenne, leur demande d'asile doit être examinée dans le pays d'entrée, et seulement dans ce pays. Voilà qui entérine *de facto* une asymétrie géographique très forte. Cela signifie, en effet, que les demandeurs d'asile, à moins d'arriver en parachute directement à Berlin, demandent l'asile en Grèce, en Italie et dans les pays du Sud, puisque c'est de ce côté qu'arrivent les flux de réfugiés que l'on a connus très récemment.

Cette situation doit constituer un point de réflexion pour votre commission d'enquête. Si les pays que l'on charge du contrôle aux frontières extérieures doivent filtrer, mais aussi instruire toutes les demandes d'asile sans que les pays voisins viennent à leur secours et sans qu'il y ait une répartition de la charge des demandeurs d'asile, on comprend que, face à un afflux massif exceptionnel, ils ne soient pas forcément volontaires... Le président Berlusconi, dans son style coutumier, avait été assez franc à ce sujet au début des « printemps arabes » : « *Pourquoi voulez-vous que je contrôle ces demandeurs d'asile tunisiens et que je les garde chez moi, puisque ce n'est pas chez moi qu'ils veulent venir ? Puisqu'ils veulent partir, je les laisse partir.* » On a tenté de corriger ce problème de solidarité avec le fameux mécanisme de relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile pour les pays où un afflux massif a été constaté, c'est-à-dire la Grèce et l'Italie. Or ce mécanisme de relocalisation fonctionne très mal : 8 000 demandeurs d'asile étaient concernés sur les 160 000 à la fin du mois de décembre. Une réflexion reste à mener sur ce qu'il est possible ou souhaitable de faire en matière de solidarité. Des mécanismes pérennes sont à mettre en place si l'on veut que les États du Sud, ceux qui gardent nos frontières extérieures, se sentent soutenus et responsabilisés face à ces afflux migratoires massifs.

Une crise de confiance touche aussi ces États. J'ai entendu un très haut diplomate allemand affirmer que, dans cette crise migratoire, les Italiens avaient réussi à « se faire passer pour des victimes alors qu'ils étaient des coupables » – phrase extrêmement « allemande » d'ailleurs si vous me permettez cette remarque ! En d'autres termes, les Italiens, les Grecs étaient soupçonnés de n'avoir ni la volonté de contrôler leurs frontières ni la capacité à le faire. Or il est très dur de contrôler la frontière gréco-turque.

Ce problème de confiance est en passe d'être réglé. En effet, la création des *hotspots*, mais surtout du corps européen de garde-frontières, est une façon de réduire ce déficit de confiance. Il faut travailler sur cette équation : c'est à nous de surveiller les frontières extérieures de l'espace Schengen, car ce sont « nos » frontières. Les avoir laissées aux Grecs et aux Italiens n'est en rien une naïveté : c'est un problème de souveraineté. Il faut une souveraineté partagée pour des frontières déjà partagées. Cela a été mis en place sous l'effet d'une crise, comme c'est souvent le cas en matière européenne, et il faut pérenniser la création du corps européen de garde-frontières au-delà de cette période de crise. Du point de vue politique, c'est assez logique.

L'espace Schengen a également été confronté à un second défi, celui de la menace terroriste et même, très concrètement, des attentats terroristes. Nous avons alors constaté des réflexes nationaux inverses à ceux de la crise des réfugiés. Dans le contexte terroriste, en effet, la solidarité est plutôt instinctive : instinctivement, on peut se sentir proche de la France après les attentats de *Charlie Hebdo* et du 13 novembre, ou, plus récemment, de l'Allemagne après les attentats de Berlin. Spontanément, il y a un élan. Il n'en est pas de même en matière d'asile : cela entraîne au contraire une crispation, y compris en France, et l'on se demande s'il faut vraiment accueillir ces demandeurs d'asile. Si la solidarité existe en matière de lutte contre le terrorisme, un problème de confiance demeure malgré tout.

La solidarité instinctive a eu un effet transformatif sur le code Schengen, qui organise la coopération policière et judiciaire entre les pays de l'Union européenne. Après les attentats du 13 novembre 2015, notamment sous l'impulsion de la France, il a été possible d'adopter à l'échelon européen le fameux échange plus ou moins systématique des données concernant les passagers aériens qui voyagent en direction ou au sein de l'espace Schengen. Le code Schengen a également été modifié afin de pouvoir contrôler les Européens revenant de l'extérieur. Avant, ce n'était pas le cas. Maintenant que l'on constate que des Européens vont en Syrie et en reviennent, il le faut. Le code Schengen est donc flexible.

Des efforts ont également été accomplis pour durcir le commerce des armes au sein de l'Union européenne, pour contrôler le financement du terrorisme. La France a également activé – c'est symbolique, mais aussi concret – l'article 42-7 du traité de Lisbonne, clause de solidarité qui a permis aux Français d'être soutenus dans leur effort visant à combattre le terrorisme

à la source, c'est-à-dire non pas aux frontières, mais en Syrie et en Irak. Dans les frappes qu'elle a menées et dans la façon dont elle a éliminé sur place des terroristes, la France a bénéficié du concours de très nombreux États membres de l'Union européenne, sous une forme ou sous une autre. Sur ce sujet, il faudrait communiquer davantage : les Français n'ont pas conscience que d'autres Européens les aident à la suite de l'activation de cet article.

Cela étant, le problème de confiance demeure. Il faut répéter que l'on n'arrête pas les terroristes aux frontières – je ne connais pas d'exemple. Quand ils arrivent aux frontières, les terroristes sont sur leurs gardes ; or, il faut les arrêter quand ils ne sont pas sur leurs gardes. Il faut aller les traquer en Syrie ou en Irak, et là où ils se cachent en Europe, ce qui nécessite de la coopération policière et judiciaire. Malheureusement, nous avons constaté une certaine forme de crispation qui allait à l'encontre de cette logique, sans laquelle on n'arrête pas les terroristes : il n'est qu'à prendre l'exemple franco-belge, juste après le 13 novembre. Fort heureusement, des progrès ont été réalisés, puisque Salah Abdeslam, le terroriste fugitif du 13 novembre, a pu être arrêté en Belgique, grâce à une coopération franco-belge, et être ensuite rapidement remis aux autorités françaises dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen.

Il faut souhaiter que ce soit l'annonce d'un changement de logique, notamment celle de l'approfondissement de la coopération policière et judiciaire contre le terrorisme en matière de renseignement. Sur ce point, de nombreux progrès restent à faire. Les attentats du 13 novembre 2015 ont montré qu'il était très difficile de faire coopérer la police et la justice au sein d'un même pays. À l'échelon européen, il faut franchir une « barrière d'espèce », si je puis dire, pour approfondir cette coopération, faute de quoi les services de police, de justice et de renseignement, qui accomplissent un travail formidable, se rendent coupables de non-assistance à personne en danger. Tout circule au sein de l'espace Schengen : la très grande masse des honnêtes gens comme quelques criminels délinquants et terroristes. Cependant, si l'information et le renseignement ne circulent pas, il y a un problème. La direction est claire : il faut davantage partager le renseignement.

Sur ce point, l'autre question centrale, qui n'est pas européenne, c'est celle des moyens financiers, humains et technologiques dont peuvent disposer les services de police, de justice et de renseignement. Des progrès ont été réalisés en France ; je pense qu'il en sera de même en Allemagne. Il faut plus de moyens financiers, humains et techniques pour traquer les terroristes où ils se trouvent.

Je m'attarderai maintenant sur le problème de la communication politique qui entoure l'espace Schengen lorsque celui-ci est confronté à des crises migratoires et terroristes.

« Schengen » est l'une des marques de l'Europe, comme Erasmus et Airbus. Or cette marque est prise en étau entre deux représentations mystiques et mythologiques des frontières ou de l'absence de frontières.

Ainsi, il est tout à fait frappant que les autorités nationales continuent de communier autour de la mystique des « bonnes vieilles frontières » qui nous protègent. Le soir du 13 novembre, sous le coup de l'émotion, François Hollande a annoncé que sa première décision était de « fermer les frontières ». Il ne l'a pas fait, car « fermer les frontières » signifie que plus rien ne passe, plus aucune personne, plus aucune marchandise. Qui plus est, parce que la COP21 avait lieu deux semaines plus tard, il avait eu la possibilité, dès le matin même, de rétablir le contrôle systématique aux frontières. C'était donc déjà fait. D'une certaine façon, il l'a ré-annoncé.

Nous savons bien que Salah Abdeslam a été contrôlé à la frontière franco-belge, mais n'a pu être arrêté parce que les renseignements n'avaient pas été échangés correctement entre la France et la Belgique. François Hollande a donc communiqué autour de cette idée que c'est à la frontière que tout se passe, que la menace vient de l'extérieur et qu'on sera bien mieux protégé avec des frontières. Après les attentats de Berlin, Angela Merkel n'a pas dit cela. Tant que les responsables politiques nationaux continueront, comme cela a été le cas en France, de communiquer autour de cette idée que les « bonnes vieilles frontières » nous protègent et que c'est à la frontière que l'on peut se défendre, il y aura un problème de représentation de l'espace Schengen. L'espace Schengen est une boîte à outils pour coopérer ; on n'arrête pas les terroristes aux frontières. On a besoin d'espions pour arrêter les terroristes, pas de plantons !

Dans le cadre de la crise migratoire, on voit bien l'effet de cette communication politique qui consiste à dire aux passeurs de ne plus venir, puisque les contrôles ont été rétablis aux frontières franco-belges ou austro-allemandes. Dans ce contexte, cette communication politique est un peu plus excusable, si je puis dire.

Mesdames, Messieurs les Sénateurs, puisque vous êtes membres d'une commission d'enquête, je vous encourage à vous rendre sur le terrain et à voir ce qui se passe aujourd'hui même ou demain à la frontière franco-belge, par exemple. Je me suis rendu à la frontière slovaque, à la frontière entre le Danemark et la Suède. Rétablir le contrôle systématique aux frontières nationales est une possibilité laissée aux États : ceux-ci l'annoncent, mais ne le font pas, en raison de l'interdépendance économique et humaine entre les pays de l'espace Schengen. C'est d'ailleurs pour cette raison tout à fait pragmatique que l'espace Schengen a été conçu, et non pour des raisons idéologiques par des « technocrates de Bruxelles ». Aujourd'hui, rétablir un contrôle systématique et permanent aux frontières intérieures de l'espace Schengen coûterait beaucoup trop cher et stériliserait les moyens humains et financiers qui sont beaucoup plus utiles, par exemple face au

terrorisme, pour la coopération policière et judiciaire et pour agir à la source, en frappant en Irak et en Syrie.

Par souci d'équilibre, je conclurai en déplorant la communication inadéquate des autorités européennes, qui communient dans une autre mystique, la mystique circulatoire. C'est sans doute lié au traité de Rome, qui structure les réflexes bruxellois en la matière. Rétablir ponctuellement le contrôle aux frontières nationales, ce n'est pas « suspendre » Schengen, c'est aussi appliquer Schengen, car Schengen, ce n'est pas que la liberté, c'est aussi la sécurité. Pour la Commission européenne, mais aussi le Conseil européen, il faut en revenir « à l'esprit de Schengen ». Or nous sommes toujours dans Schengen et, à cette heure-ci, Schengen fonctionne. Il doit le faire sous l'angle de la liberté, mais aussi sous celui de la sécurité. Il faut être très attentif à la façon dont Schengen est perçu et parfois mal défendu, y compris à Bruxelles par ceux-là mêmes qui prétendraient le soutenir.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Spontanément me viennent deux questions. En 2016, vous avez cosigné avec António Vitorino un texte dans lequel vous écrivez Schengen « Scheng-haine ». Que cachez-vous derrière cette expression ?

Qu'en est-il du rétablissement des contrôles aux frontières à l'intérieur du périmètre Schengen, puisque, d'après vous, les pays disent effectuer des contrôles, mais ne le font pas ? Voilà quelques semaines – c'était au début du mois d'octobre dernier –, dans le cadre des auditions préparatoires à l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le ministre de l'intérieur d'alors, aujourd'hui Premier ministre, a annoncé devant la commission des lois du Sénat – je parle de mémoire – que, grâce à ce contrôle rétabli à nos frontières, on avait évité l'arrivée de 40 000 migrants sur notre territoire. Je ne comprends pas : l'a-t-il fait ou non ? S'il l'a fait, tant mieux. S'il ne l'a pas fait, pourquoi avoir fait cette déclaration ?

M. Yves Bertoncini. – Monsieur le Rapporteur, je répondrai d'abord à votre dernière question. J'ai bien dissocié la communication politique de la réalité et souligné que cette mesure n'avait absolument aucun effet sur les terroristes : on n'arrête pas les terroristes aux frontières. En revanche, il n'en est pas de même en matière migratoire : dire aux migrants qu'il est inutile de venir parce que les frontières entre la France et la Belgique, par exemple, sont rétablies peut avoir un effet. J'ai d'ailleurs précisé qu'il était possible et parfois souhaitable de le faire, tant qu'il n'y avait pas de confiance dans le contrôle des frontières extérieures, même si c'est en passe d'être réglé.

Permettez-moi une anecdote toute récente. Je suis retourné dans mes Alpes natales pour les fêtes de fin d'année. On a arrêté près de la frontière franco-italienne, vers Montgenèvre, deux véhicules qui tentaient de transférer en France des migrants clandestins. Bien sûr qu'il faut des contrôles, mais il ne les faut pas qu'aux frontières. Il faut traquer les réseaux de passeurs, les prendre à la source, passer des accords avec les pays

d'origine – un accord a d'ailleurs été conclu entre l'Union européenne et la Turquie. Il faut travailler beaucoup plus en amont qu'aux frontières.

L'anecdote que j'ai relatée se passait par ailleurs à Montgenèvre, la nuit, sur une route où il y avait peu de passage ; cela n'a donc pas causé un grand désagrément. En revanche, si l'on veut agir de la même façon à la frontière franco-belge en ce moment même, alors qu'il y a six cent vingt kilomètres de frontières et mille points de passage, sachant que les clandestins n'empruntent pas les autoroutes principales, on bloquera tout le monde pour rien !

Bien sûr, on a pu empêcher des migrants d'entrer sur le territoire français, aux frontières ou en deçà, mais, sur cette question, la France devra aussi traiter avec ses voisins, notamment l'Allemagne. Je parle non pas des migrants clandestins, qui n'ont pas à rentrer et qui doivent évidemment être reconduits, mais des demandeurs d'asile. En effet, la France n'a pas été confrontée à un afflux massif de demandeurs d'asile, contrairement à l'Allemagne. Il s'agit plus là d'un enjeu d'ouverture et de solidarité vis-à-vis des demandeurs d'asile venant de Grèce, d'Italie, voire d'Allemagne que d'un enjeu de fermeture.

Concernant Schengen, en effet, pourquoi tant de haine, pourquoi tant de « Scheng-haine » ? J'y ai déjà fait un peu allusion, c'est d'abord un problème lié aux autorités nationales. Sur ce point, je dissocie l'Allemagne de la France. Il n'y a pas eu de la part d'Angela Merkel de dénonciation de Schengen, même si on a pu entendre des discours de cette nature en Allemagne.

Alors que la France a été frappée par d'horribles attentats terroristes au mois de novembre 2015, pourquoi stigmatiser l'étranger et rétablir les frontières dans un pays qui, en outre, a pratiqué la ligne Maginot... ? C'est assez étonnant, car cela ne nous a pas protégés de grand-chose ! Or, dans le même temps, les autorités nationales se sont bien gardées de mettre en cause la police et la justice, qui ont pourtant failli. Le travail de la police, de la justice et du renseignement est difficile, mais avec *Charlie Hebdo* et le 13 novembre, on est face à des défaillances terribles que l'on connaît maintenant. Pourquoi alors s'en prendre à Schengen ? C'est la traditionnelle logique du bouc émissaire. Cela rejoint peut-être une figure de la mythologie politique, celle de nos « bonnes vieilles frontières ». Il faudrait que tout le monde aille voir le film de Dany Boon, *Rien à déclarer*, qui montre cet attachement et ses limites. La logique du bouc émissaire fonctionne d'autant plus en cas de choc traumatique émotionnel.

Sur la partie européenne, en revanche, c'est une forme de haine de soi. C'est aussi dû au fait de mal défendre Schengen, de ne le défendre en tout cas que comme une réalisation « libérale », si je puis dire, pour les élites. Or la réalité de Schengen, c'est une Europe populaire, du quotidien. Peut-être est-ce parce que cela a été lancé en dehors de l'Europe de Bruxelles au

début, par cinq pays, avant d'être communautarisé *de jure* et *de facto* ? 350 000 frontaliers en France, des douaniers qui n'en pouvaient plus, des transporteurs routiers, des petits commerçants et artisans : d'une part, c'est de la liberté populaire. D'autre part, c'est de la sécurité : des frontières intelligentes, la coopération policière et judiciaire, l'action à la source, etc., tous ces sujets que vous allez aborder dans le cadre de cette commission d'enquête.

Malgré cela, certains à Bruxelles défendent très mal Schengen. C'est catastrophique et, je le répète, c'est une forme de haine de soi. En d'autres termes, quand les États membres actionnent les clauses de sauvegarde pour mieux protéger leur population, soit de façon symbolique, soit de façon concrète, ils « violeraient » Schengen : cela veut dire que Schengen n'est pas la sécurité. C'est une mauvaise perception de ce qu'est Schengen, c'est-à-dire non pas seulement un espace, mais aussi un code.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pensez-vous que tous les pays qui constituent l'espace Schengen ont le même niveau d'efficacité en termes de protection des frontières extérieures à ce périmètre ? Par ailleurs, la solidarité entre les pays joue-t-elle réellement lorsque l'un d'entre eux a plus de difficultés que d'autres à remplir cette mission ?

M. Yves Bertoincini. – On peut presque faire un parallèle avec la crise de la zone euro, malgré une différence notable : on est dans la zone euro ou en dehors d'elle. Schengen permet des flexibilités, notamment le rétablissement ponctuel de contrôles. Je le précise parce que l'on prédisait à un moment la « mort de Schengen ». Au pire moment, neuf États sur vingt-six ont rétabli leurs contrôles aux frontières nationales, ce qui est tout à fait normal et légal. C'est le climat dans lequel cela s'est fait qui a été dommageable : que la France et la Belgique, la Suède et le Danemark, l'Autriche et l'Allemagne soient en bisbille témoigne d'un problème d'esprit entre ces États membres. Aujourd'hui, seuls quelques États membres font encore usage de ces clauses de sauvegarde, et pour trois mois – l'Autriche, l'Allemagne, la Suède, le Danemark –, auxquels il faut ajouter la France, pour des raisons liées à l'état d'urgence. Nous nous dirigeons vers un retour à la normale, si je puis dire.

Pourquoi ? Parce qu'une course contre la montre est engagée sur ces enjeux de confiance. Pourquoi ne voulait-on pas que ces États membres prennent leurs propres précautions s'ils pensaient que, notamment en Grèce et en Italie, tout passait, y compris, certains terroristes infiltrés ?

Comme pour la zone euro, nous avons élargi l'espace Schengen, accepté des États membres qui souhaitaient rejoindre cet espace, sans en tirer toutes les conséquences sur la façon dont il fallait contrôler ce que ses États membres faisaient, voire se substituer à eux – même si cela n'est pas dit ainsi. Le corps européen de garde-frontières permet de réduire le déficit de confiance. C'était d'ailleurs une condition *sine qua non* pour que, les frontières étant mieux gardées à l'extérieur, les États membres puissent

considérer que la fluidité de circulation à l'intérieur de l'espace Schengen peut être maintenue, sauf cas exceptionnel.

Même si c'est insuffisant, cela permet de réduire le déficit de confiance entre États membres : on a beaucoup parlé de déficit de solidarité, alors que c'est plutôt d'un déficit de confiance qu'il s'agit. Sans doute fallait-il une crise aussi aiguë pour actionner et activer ce partage de la souveraineté qui n'est pas encore terminé, car il est très difficile en matière de police, de justice et de renseignement. Il faut poursuivre cette logique sans laquelle se maintiendra toujours la tentation d'en revenir aux « bonnes vieilles frontières nationales », au moins en théorie, même si c'est pure mythologie face au terrorisme.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Ne pensez-vous pas que l'espace Schengen est un outil pertinent, mais qui n'a pas pu montrer toute sa pertinence, faute pour les États de lui avoir donné les moyens nécessaires, à l'instar de ce qui se passe aujourd'hui avec Frontex, agence qui est restée longtemps une très bonne idée, mais dont la concrétisation était impossible faute de budget ? Aujourd'hui, par la force des choses, la situation évolue. Si on décidait de supprimer Schengen, peut-on en estimer aujourd'hui les conséquences ?

M. Yves Bertoincini. – Là encore, le parallèle avec la zone euro est assez tentant.

Revenons-en aux faits. François Mitterrand et Helmut Kohl dînent un soir à Strasbourg, voient les camions sur le pont de Kehl et décident que cela ne peut plus durer : « *Maintenant que nous sommes interdépendants, à quoi sert-il d'arrêter tous ces camions ?* » Les douaniers eux-mêmes n'en pouvaient plus. Des grèves de douaniers avaient eu lieu dans les Alpes, parce qu'ils se faisaient insulter. Et tout cela avait un coût. Schengen s'est construit sur ces bases très pragmatiques et pas du tout idéologiques. Les Pays-Bas ont voulu rejoindre cet espace pour des raisons tout aussi pragmatiques, se demandant ce qu'il adviendrait de Rotterdam si le flux commercial franco-allemand arrivait directement de Hambourg en France. Cela s'est fait à cinq.

Ensuite, Schengen a été élargi et les précautions que l'on prend aujourd'hui vis-à-vis de pays comme la Roumanie ou la Bulgarie, qui s'estiment maltraités alors qu'ils n'ont guère plus à se reprocher que la Grèce quand celle-ci a été admise dans l'espace Schengen, n'ont pas été prises à l'époque. Or il n'est pas sûr que leurs douaniers soient suffisamment payés pour être insensibles à la corruption. En plus, intégrer la Bulgarie et la Roumanie créerait une continuité terrestre avec la Grèce, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui : quand on entre en Grèce, il faut ressortir de l'espace Schengen pour y revenir par voie terrestre. On fait donc plus attention aujourd'hui vis-à-vis de pays non encore entrants, y compris la Croatie.

On fait aussi plus attention à la façon dont ceux qui font déjà partie de cet espace peuvent accepter une forme de surveillance, voire de partage

de leur souveraineté. Ce n'était pas possible à froid. António Vitorino, l'ancien président de notre Institut, a bien essayé de proposer un corps européen de garde-frontières au début des années 2000, mais sans succès. Comme bien souvent en matière européenne, c'est à chaud que tout se passe : quand on est confronté au choix du retour en arrière ou d'une avancée dans la même logique, on va plutôt dans la même logique, avec des coûts politiques très forts à chaque fois.

J'en viens à la question du coût du démantèlement. Nous avons établi une compilation des coûts, la Commission européenne, la fondation Bertelsmann l'ont fait. Au-delà des dizaines de milliards d'euros que l'on peut jeter dans le débat, il faut être très précis et très concret sur ceux que cette décision toucherait très concrètement.

Ainsi, les frontaliers, au nombre de 350 000, qui sont partis ce matin et vont revenir ce soir, seront contrôlés systématiquement, car, si l'on décide de contrôler un flux, il faut contrôler tout le monde. Cela leur coûtera du temps, donc de l'argent : ils devront partir bien plus tôt le matin et rentreront bien plus tard le soir. Cela leur coûtera de l'essence. C'est très concret : 350 000 emplois, cela concerne un million de personnes, si on élargit à la famille. Les routiers aussi seront contrôlés. J'ai vu cela dans ma jeunesse au tunnel du Fréjus, quand j'allais jouer au football dans la vallée de la Maurienne : on voyait défiler des camions qui passaient une demi-journée au tunnel du Fréjus. Tout cela représente du temps, de l'argent ; ce seront peut-être des marchés perdus pour les entreprises.

Ceux qui seront touchés ne seront pas seulement ceux qui voyagent. Le seront aussi ceux qui produisent et vendent dans les pays d'à côté. La France est l'un des plus grands pays touristiques. Les touristes qui viennent de Bruxelles à Lille juste pour la journée ne viendront plus s'ils doivent passer une heure trente à la frontière à l'aller et au retour. Le Royaume-Uni perd déjà des touristes à cause de cela. De nombreux étudiants à Sciences-po m'ont affirmé avoir un visa Schengen et ne pas aller au Royaume-Uni, parce que cela coûte de l'argent. Les petits commerces de part et d'autre des frontières seront aussi touchés.

En additionnant tous ces coûts, on parvient à une estimation de l'ordre de 5 à 20 milliards d'euros pour la France. France Stratégie a effectué des calculs. Jean Pisani-Ferry vous livrera sa propre estimation. Ce démantèlement aurait des coûts très importants qu'il faut absolument mettre en regard de l'efficacité, car c'est aussi de cela qu'il s'agit.

On peut affirmer que la sécurité des Français a un prix et qu'il faut rétablir les contrôles systématiques à la frontière franco-belge, pour ne prendre que cet exemple. Cela concerne six cent vingt kilomètres de frontières. Il faudrait placer un douanier par kilomètre - et encore, on n'est pas sûr qu'il voie tout passer -, prévoir que les douaniers fassent les trois-huit, car leur présence doit être permanente, soit environ 2 000 douaniers.

Cela a un coût. Qui plus est, cela ne sert à rien pour arrêter les terroristes, qui passeraient encore, d'une autre manière, la nuit.

Cela découragerait sans doute certains passeurs, mais, encore une fois, il faut traiter le problème à la source et conclure des accords avec les pays d'origine et de transit. Nous sommes dans les bonnes résolutions de début d'année : essayons d'apaiser ou de traiter les crises syrienne, irakienne, libyenne, mais ne pénalisons pas aux frontières intérieures tous les Européens qui bénéficient de l'espace Schengen au quotidien.

M. Jacques Legendre. – Vous avez parlé de la difficulté ou de l'impossibilité de tenir une frontière. Historiquement, ce n'est pas vrai. Pendant des années, la France a eu des frontières qui étaient complètement contrôlées. Il suffisait d'y mettre les moyens. Nous avons choisi de démanteler progressivement les moyens que nous mettions à la frontière en termes de lignes de douane. Dans le folklore du Nord, on se souvient encore des douaniers qui, avec leurs chiens, traquaient les passeurs de tabac entre la France et la Belgique. Était-ce très utile ? Je n'en suis pas persuadé et je crois que personne ne plaide pour un tel retour. Ceux que l'on traquait à la frontière, c'étaient les étrangers éventuellement animés d'intentions belliqueuses, par exemple à la frontière franco-allemande. C'était surtout du contrôle économique. Nous sommes entrés dans une autre période. On ne peut pas dire qu'il est impossible de tenir une frontière. Pour un pays comme la France, c'est possible, mais cela coûte cher et ce n'est pas nécessairement économiquement rentable. On a fait un autre choix, celui d'un espace de circulation.

Vous avez raison de dire que c'est sans doute l'un des acquis les plus populaires de l'Union européenne. Mais était-il logique de diminuer comme on l'a fait, de manière très importante, les contrôles internes, alors que nous n'avions plus de douaniers ? Les contrôles de police sont tout de même assez aléatoires. Salah Abdelslam a été contrôlé par la gendarmerie française au poste de péage autoroutier de Cambrai. Il y a eu sans doute en Belgique un dysfonctionnement interne, puisque les services belges consultés n'avaient rien qui justifiait une arrestation. C'est une demi-heure après que les gendarmes ont relâché l'intéressé qu'un nouvel avis est arrivé de Bruxelles informant qu'il fallait le garder. Cela s'est passé non à la frontière, mais à un poste de péage autoroutier, qui se situe à quarante kilomètres de la frontière et qui est physiquement le seul endroit où il y a un contrôle entre Bruxelles et Paris. S'y trouvent parfois les douaniers, souvent les gendarmes, et les voitures sont obligées de s'arrêter pour payer le péage. Voilà la réalité perçue de la frontière.

Notre problème n'est-il pas que, lorsque l'on a voulu cet espace libre de circulation de Schengen, on n'a pas mis en place aux frontières extérieures un système de contrôle efficace ? Pour avoir récemment conduit une mission d'information sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, j'ai été frappé par le fait que les Turcs ont longtemps laissé passer tous ceux qui

voulaient entrer en Grèce au point que la Grèce s'est trouvée submergée. Or, une fois que l'accord a été conclu, comme par miracle, pratiquement plus personne ne passait de Turquie en Grèce. Cela montre bien que les Grecs avaient du mal à contrôler leurs frontières, mais que les Turcs, quand ils le voulaient, contrôlaient assez bien la leur.

Sur les limites extérieures de Schengen, le problème concerne non seulement l'état des contrôles frontaliers sur les territoires de Schengen, mais aussi la volonté ou la mauvaise volonté de ceux qui sont de l'autre côté de la frontière. Les Turcs contrôlent quand cela les arrange. Pour les Italiens, le problème, c'est bien l'inexistence d'un État libyen : quand on arrête en Italie quelqu'un qui veut passer en Europe, on ne peut pas le ramener en Libye, on est obligé de l'admettre sur le territoire européen. On comprend alors la tentation italienne qui consiste à les laisser partir. Jusqu'à une époque récente, cela se terminait sur les quais de Calais.

J'aimerais connaître votre sentiment, non sur la critique des bonnes vieilles frontières de papa, mais, très précisément, sur ce qu'il faut faire pour avoir une sécurité réelle aux frontières de Schengen et sur un mode de contrôle de la circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen revu et corrigé puisque, quand certains circulent à l'intérieur de Schengen, il y a parfois intérêt à être fixé assez vite sur leur dangerosité ; on l'a vu avec Salah Abdelslam.

M. Jean-Pierre Vial. – Je formulerai une observation qui prolonge les remarques exprimées à l'instant par mon collègue et qui concerne la frontière franco-italienne. Pour avoir passé deux journées au poste frontalier afin de comprendre comment cela se passait, je rejoins volontiers votre analyse d'une opposition entre le discours politique, qui se sert de Schengen comme bouc émissaire, et la réalité. Je vous remercie d'ailleurs d'avoir rappelé l'historique de Schengen. C'est sur ce sujet que je souhaite que vous approfondissiez votre réflexion.

Pour ma part, je m'interroge sur ce paravent que l'on commence à installer, à savoir, après Frontex, les garde-frontières. Dans le cadre de la mission d'information à laquelle j'ai participé sur l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, nous avons pu constater sur le terrain que, comme par enchantement et brutalement, les frontières avaient eu un effet dès le lendemain de la signature de la convention. Or les moyens humains ou matériels des garde-frontières, turcs ou grecs, de la gendarmerie, de la police, des garde-côtes n'ont pas changé du jour au lendemain. Pourtant, du jour au lendemain, cela a fonctionné. Cela montre bien que, quand les pays mobilisent leurs moyens, cela peut fonctionner.

Frontex, comme les gardes frontaliers, est-il vraiment l'outil nécessaire quand on sait les moyens qui existent aujourd'hui en Méditerranée et qui peuvent être mobilisés ? Au regard des effectifs déployés, les gardes frontaliers mobilisés par l'Europe sont-ils véritablement

une solution ? Ne vaut-il pas mieux accompagner les pays à condition qu'il y ait une véritable politique ?

Les difficultés que nous avons rencontrées et les événements qui se produisent aussi bien en France qu'en Allemagne ont montré des dysfonctionnements au sein de la justice et de la police. Vous avez évoqué de façon très discrète le rapport particulièrement éloquent, même si les médias l'ont peu mis en exergue, de la mission conduite par l'Assemblée nationale, dans lequel tout est dit : les insuffisances, la nécessité de voir fonctionner à l'échelon européen les polices entre elles, les justices entre elles, et les moyens de sécurité, et ce y compris au sein des pays, vous l'avez souligné.

La crise de Schengen ne nécessite-t-elle pas aujourd'hui de mettre davantage sur la table les véritables dysfonctionnements et la nécessité de mobiliser les moyens qui existent ? Encore faut-il les mobiliser. Vous avez cité la politique sur le transport aérien, qui a eu bien des difficultés à être mise en place à l'échelon européen, alors qu'il suffisait d'observer ce qui se faisait aux États-Unis. Sur ces sujets, n'y a-t-il pas matière à davantage cibler les vraies difficultés pour que l'Europe puisse se saisir des outils qu'elle a partiellement déjà en main ?

M. Olivier Cigolotti. – Dans votre propos introductif, vous avez souligné l'intérêt de Schengen. Sans vouloir remettre en cause cet espace, un certain nombre de questions se posent. Tout d'abord, Schengen a été mis en œuvre à une période où le risque terroriste n'était pas celui que l'on connaît malheureusement aujourd'hui et la sécurité de nos concitoyens est à l'évidence un enjeu actuel.

À votre avis, la volonté européenne de constitution d'un corps européen de garde-frontières est-elle réelle ? En a-t-on les moyens ou n'est-ce que de l'affichage ?

Mon autre question porte sur le système d'information Schengen. N'a-t-on pas atteint les limites de ce système d'information ? Est-il aujourd'hui utilisé et renseigné par l'ensemble des États membres de sorte que la coopération de police, de justice et de renseignement puisse être concrète et opérationnelle ?

M. Michel Billout. – Monsieur le Directeur, je souhaite vous inviter à élargir votre propos. Dans une tribune du mois de janvier 2016, vous avez exposé votre conception de ce que devrait être un renforcement de Schengen en réponse à la crise migratoire et à la menace terroriste, à savoir une politique européenne qui agirait au-delà des frontières et des foyers terroristes. Quelles seraient selon vous les mesures à mettre en œuvre dans un premier temps pour aller dans ce sens ? Vous avez évoqué tout à l'heure l'accord entre l'Union européenne et la Turquie ou les accords avec les pays sources d'immigration. Est-ce pour vous le modèle qu'il faut développer, alors que ce sont des solutions qui peuvent générer d'autres problèmes ?

Certes, l'accord entre l'Union européenne et la Turquie fonctionne, mais c'est parce que nous avons transmis la solution à d'autres, avec toutes les incertitudes que cela comporte. Au-delà de l'efficacité de la police turque, on peut s'interroger sur la relation entre l'État turc et les réseaux de passeurs. Je pense aussi à l'accord qui est en train de se conclure entre l'Union européenne et le Soudan, qui soulève d'autres problèmes, puisque l'on accorde beaucoup de crédit à des États particulièrement autoritaires.

Mme Pascale Gruny. – Nous avons besoin de savoir concrètement ce qui bloque dans la coopération entre les pays de l'Union européenne.

Quid des accords du Touquet, que vous n'avez pas du tout évoqués ? Dans la région des Hauts-de-France se trouve Calais. Certes, à la suite du démantèlement de la « jungle », la situation est un peu plus calme, mais c'est le calme avant la tempête. Nos concitoyens nous interrogent à longueur de temps sur ce sujet. Les flux migratoires sont très importants et très mal vécus dans cette région. Il faut apporter des réponses concrètes à la population, notamment au regard des prochaines échéances électorales. On a souvent déclaré qu'il fallait revoir les accords du Touquet. La frontière britannique se trouve chez nous, en France. Avec le Brexit, que vont devenir nos relations avec le Royaume-Uni par rapport à ces flux migratoires ? Qu'est-il possible de faire ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Les explications que vous donnez ne m'étonnent pas : nous avons là affaire à des attitudes habituelles, qui relèvent de la contradiction. Celle-ci est typique quand on parle de l'Europe : on insiste à la fois sur les défaillances de l'Europe et sur la nécessité, à l'intérieur, d'avoir des politiques qui ne sont pas forcément en conformité avec l'esprit européen. En l'occurrence, les gouvernements sont appelés à des réponses contradictoires : d'une part, la négociation européenne pour essayer de rendre plus opérationnel l'espace Schengen, d'autre part, la réponse à l'angoisse et au besoin de sécurité des populations. En la matière, les discours ne sont pas forcément suivis d'effet, mais lorsqu'on dit que l'on va rétablir un contrôle aux frontières, on alimente le sentiment d'insécurité et on donne raison à ceux qui pensent que la protection est largement insuffisante.

D'où vient ce manque de confiance des populations dans l'espace Schengen ? Sans doute du discours que nous tenons, mais aussi du caractère un peu vaste de cet espace. On a du mal à imaginer que l'on peut être protégé sur un espace aussi vaste. Notre histoire, marquée par des frontières nationales, ne nous y a pas habitués.

L'espace Schengen vise à développer à la fois la liberté et la sécurité, et pourtant, nous ne parlons que de la liberté donnée. Vous-même, Monsieur Bertoncini, avez répondu aux questions qui vous ont été posées sur les conséquences financières de la suppression des dispositions Schengen. Encore une fois, l'aspect « sécurité » est un peu oublié, or la remise en cause de l'espace Schengen est directement liée au besoin accru de sécurité après

les attentats. Il faut rétablir une communication équilibrée, notamment sur la sécurité, qui est le besoin le plus immédiat. Je retiens de vos propos que la meilleure façon d'assurer réellement la sécurité, et non de satisfaire à un fantasme, est d'avoir des personnels et des moyens suffisants, non seulement aux frontières, mais également à l'intérieur. Les auteurs d'attentats en préparation ou d'attentats commis n'ont été appréhendés qu'à l'intérieur des pays, jamais aux frontières. Il est donc préférable de libérer des personnels des frontières anciennes pour les redéployer en plus grand nombre à l'intérieur et mettre en place des coopérations.

Bien qu'il soit loin d'en traduire la richesse, le sentiment que je retire des propos que vous avez tenus, Monsieur Bertocini, est que la remise en cause de Schengen est sans doute moins urgente que la nécessité de communiquer mieux et de répondre au besoin de sécurité exprimé par les populations.

M. André Gattolin. – Concernant les deux questions majeures, celle des frontières extérieures et celle des frontières intérieures, ou, du moins, des flux de circulation à l'intérieur de l'Union européenne, je me demande si nous n'arrivons pas aux limites de la construction de l'Union européenne. En effet, contrairement à tous les grands États fédéraux, nous ne mettons dans le pot commun ni l'armée, ni la sécurité, ni la fiscalité. Est-ce que ce n'est pas là un modèle de fédéralisme inversé ?

Les institutions européennes disposent d'un budget ridicule. Quand on a conçu Schengen, la solution de facilité qui a été retenue a consisté à faire porter la charge des frontières par chacun des pays frontaliers. C'est ridicule ! Je me suis rendu en Italie il y a trois semaines au nom de la commission des affaires européennes. Le coût porté par ce pays est considérable. Il ne concerne pas seulement les migrants, mais aussi le repêchage des gens en mer sur cette large frontière maritime où le droit de la mer s'applique. On ne peut pas ramener chez eux les gens qui sont tombés à l'eau. On est obligés de leur prêter assistance. Nous commençons à prendre conscience de cette complexité extrêmement forte concernant les frontières extérieures, mais je ne suis pas sûr que les budgets de Frontex et des *hotspots* soient à la hauteur des enjeux.

Vient ensuite la question intérieure. Il y a trois ans, j'ai dirigé une mission au nom de la commission des affaires européennes sur Eurojust et Eurojust. La coopération entre les pays est d'autant plus complexe à mettre en œuvre que la Commission souhaite intégrer ces deux offices en une agence au motif qu'ils ne fonctionneraient pas. La Commission a demandé la présidence d'Eurojust et, chaque pays ayant un siège, elle devait en avoir deux. S'agissant d'Eurojust, à part les efforts récents qui ont été faits en matière de terrorisme, les missions sur la criminalité transfrontalière sont toujours plus larges alors que le budget n'a pas augmenté dans le dernier cadre financier pluriannuel.

En l'absence de police fédérale, la question n'est pas seulement celle de la coordination entre les polices nationales. On sent bien que, du côté des États nations, on ne sait pas à qui on va confier cette responsabilité, ni même si on a envie de la confier. Si, demain, nous avons une véritable police fédérale, elle ne s'occuperait pas que des problèmes de terrorisme et de migrations, mais également des détournements d'aides européennes, ce qui n'arrangerait pas tout à fait les États ni certains intérêts économiques dans ce pays.

La Fondation Robert Schuman nous expliquera pourquoi elle estime qu'il n'est pas nécessaire de refonder l'Europe. En la matière, il y a un manque de moyens et un manque de volonté politique, or j'ai beaucoup de mal à voir comment nous allons sortir de ce fédéralisme inversé uniquement avec de la coopération et du normatif.

M. Yves Bertoincini. – Quand on est gardien de but et qu'on voit un ballon arriver, faut-il sortir de ses buts ou rester sur sa ligne ? J'ai toujours vu les gardiens sortir. Si on reste sur la ligne, sur la frontière, on n'arrête pas le but.

Votre commission d'enquête porte sur les frontières, mais aussi sur le contrôle des flux des personnes et des marchandises. C'est la question du contrôle qui est fondamentale pour les Européens et pour l'avenir de l'espace Schengen. Ce dernier ayant été confronté aux deux défis que sont les flux migratoires et le terrorisme, comment reprendre le contrôle ?

L'enjeu politique et intellectuel est de dissocier le contrôle et la frontière. Il faut agir à la source, et, en la matière, l'union fait la force. Le grand projet français de l'Europe puissance peut sauver l'Europe, et même Schengen. L'Europe puissance, c'est ce qui nous permet d'agir à la source, en Syrie et en Irak, à la fois sur la menace terroriste et sur une partie des flux migratoires. L'Europe puissance a fait ce qu'elle pouvait en Syrie. La France a essayé d'inciter d'autres pays européens et les Américains à frapper en 2013. Elle n'a pas été suivie, et la France seule ne le pouvait pas. Il faut que les Européens soient davantage capables d'agir à la source, y compris militairement, et qu'ils le fassent bien – de ce point de vue, je ne suis pas sûr que ce qui a été fait en Libye ait été totalement approprié, en tout cas dans la gestion des conséquences.

Au fond, c'est une crise de souveraineté à laquelle nous sommes confrontés. Sommes-nous capables d'agir à la source plutôt que de nous rabougir sur nos frontières intérieures ? Non seulement cette deuxième hypothèse entraînerait des coûts, mais ses effets seraient moindres en termes de sécurité. Agir à la source, c'est aussi passer des accords avec les pays qui accueillent beaucoup de réfugiés comme le Liban, la Jordanie ou la Turquie. C'est une question de *realpolitik*. Les crises ont des coûts. Mieux vaut transférer de l'aide, de l'assistance financière et technique aux pays dont sont issus les demandeurs d'asile afin qu'ils y restent – ce qui, je le rappelle, est leur souhait. Les demandeurs d'asile, classiquement, fuient d'abord dans

leur pays puis dans les pays frontaliers pour essayer de revenir chez eux par la suite. C'est une constante. Ils ne viennent pas d'un seul coup ailleurs, notamment en Europe. J'ajoute qu'ils ne sont pas venus massivement en France, même si Calais est un peu l'arbre qui cache la forêt. Ce que signifie Calais, c'est que la France est un pays de transit.

Concernant le terrorisme, agir à la source signifie aussi agir sur notre propre sol. Les trois terroristes du Bataclan étaient « bien de chez nous ». Deux étaient nés en banlieue parisienne, et le troisième à Strasbourg. Ils ont certes un peu voyagé puisqu'ils sont allés prendre de l'argent, des instructions à l'étranger, mais ils étaient de chez nous.

Monsieur Legendre, Amedy Coulibaly a été contrôlé dans le XVIII^e arrondissement de Paris quelques jours avant les attentats de *Charlie Hebdo* ; il allait bientôt exfiltrer sa compagne *via* l'Espagne. Cet homme né chez nous n'a pas été arrêté quand des policiers français l'ont contrôlé à Paris. Ils ne l'auraient pas plus arrêté à la frontière franco-espagnole puisque l'information dont ils disposaient n'était pas adéquate.

Le vrai sujet est donc l'information que partagent les polices du même pays et les polices européennes, le système d'information Schengen. Mais il y a une « barrière d'espèce », puisque nous nous espionnons les uns les autres. Nous en avons eu la confirmation régulièrement : le ministre des affaires étrangères français a été espionné par les Allemands, nous espionnons les Allemands, les Américains nous espionnent. En laissant ces derniers de côté, l'espionnage entre pays européens a des raisons industrielles et politiques. S'il y avait plus de groupes comme EADS - je crois que Jean-Dominique Giuliani en redira un mot car il a écrit sur ce sujet -, s'il y avait un peu plus de coopération industrielle, d'intérêts stratégiques européens, on s'espionnerait un peu moins les uns les autres et on s'échangerait un peu plus d'informations. Si l'on est dans un espace ouvert avec des esprits fermés, cela ne pourra que difficilement fonctionner en matière de partage de renseignements.

Concernant les flux migratoires, nous avons un problème de solidarité et de confiance. La solidarité vis-à-vis du Calais était nécessaire, et elle a été organisée au niveau national par une répartition des demandeurs d'asile. Quoi qu'il en soit, Calais restera un tunnel, un moyen d'accéder au Royaume-Uni, qui est attractif, et il sera sans doute nécessaire de revenir, une fois que les Britanniques auront quitté l'Union européenne, ou même avant, sur la façon dont les flux sont contrôlés. Il faut d'ailleurs rappeler que les Britanniques nous payent pour faire cela. Il faut aussi rappeler que les Britanniques, qui ne sont pas dans Schengen, coopèrent étroitement en matière policière et judiciaire. L'auteur des attentats de Londres de 2005, qui avait réussi à fuir et à sortir du Royaume-Uni, avait ainsi été arrêté à Rome.

La situation en Turquie a été évoquée. D'après les autorités, le terroriste présumé de l'attentat d'Istanbul pourrait être arrivé par la frontière

syro-turque. Il n'est donc pas facile d'arrêter les terroristes aux frontières, même quand des pays ne sont pas dans Schengen. Seule la coopération policière et judiciaire le permet.

Pour les migrants, agir à la source signifie, et cela a commencé, agir avec les pays d'origine de ces migrants en leur donnant un intérêt à ne pas les laisser partir ; cela signifie aussi agir avec les pays de transit. C'est évidemment difficile en Libye où il n'y a plus d'État, ou peut-être deux à la fois. C'est un défi de longue portée, au-delà des seules crises migratoires.

Permettez-moi de conclure sur une formule : quand on évoque les peurs comme cela a été fait, il faut se souvenir que la peur peut être aussi un moteur positif de l'histoire. Si nous avons lancé la construction européenne, c'est parce que nous avons peur. Nous avons peur de nous entre-tuer à nouveau, et nous avons peur de Joseph Staline. Il ne faut pas laisser les peurs aux extrémistes. Les peurs peuvent être utilisées de manière positive, parce que l'union fait la force.

Ce sont souvent les technostructures qui bloquent la coopération policière, judiciaire et du renseignement alors que les opinions publiques y sont plutôt favorables. Face à ces crises, quand on est confronté au choix du retour en arrière ou de nouvelles avancées, les attentes légitimes des opinions publiques peuvent nous aider à avancer non seulement pour Schengen, mais surtout pour les Européens, parce qu'il faut rappeler que Schengen est un outil à leur service.

M. Jean-Claude Requier, président. - Comme quoi les crises font avancer l'Europe !

Je vous remercie, Monsieur Bertoincini.

*Audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de
la Fondation Robert Schuman
(mardi 3 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman, qui connaît bien le Sénat puisqu'il y a travaillé de 1983 à 1998, en particulier en tant que directeur de cabinet du président René Monory de 1992 à 1998.

La Fondation Robert Schuman est un *think tank* qui participe régulièrement aux travaux de notre assemblée et qui a notamment publié plusieurs études sur des sujets intéressant notre commission d'enquête, notamment s'agissant du retour aux frontières.

Monsieur le Président, notre commission d'enquête a souhaité vous entendre afin que vous lui présentiez l'état de votre réflexion sur les difficultés auxquelles est aujourd'hui confronté l'espace Schengen, ainsi qu'une mise en perspective.

Schengen permet-il de mettre en œuvre correctement la liberté de circulation des personnes et des marchandises, proclamée par les traités européens ? Quelle est votre appréciation des récentes mesures, dont certaines ont déjà été prises, avancées pour renforcer le contrôle aux frontières extérieures ? Plus généralement, ne sommes-nous pas confrontés à un manque de confiance et de solidarité, et comment, dans ce cas, y remédier ?

Que penser de ce retour aux frontières sur lequel votre fondation a réfléchi ? Quels en seraient les bénéfices attendus, et les désavantages ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu public.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* »

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Dominique Giuliani prête serment.

M. Jean-Dominique Giuliani, président du conseil d'administration de la Fondation Robert Schuman. – Permettez-moi de dire tout le plaisir que j'ai à me retrouver devant votre Haute Assemblée, qui, une fois de plus, fait la preuve de son sérieux et de son sens de l'opportunité en se penchant sur l'un des problèmes qui préoccupent le plus nos concitoyens et les citoyens européens.

Comme le rappelait M. Gattolin lors de la précédente audition, l'Union européenne a été construite comme une confédération d'États à l'envers, car la construire à l'endroit dans les années 1950 aurait impliqué de poursuivre les conflits, les guerres et les oppositions. Concernant la libre circulation, qui est l'un des objectifs des traités européens, celle des personnes est venue après celle des biens, et la libéralisation progressive de la circulation des services et des capitaux. Elle est venue naturellement, comme une liberté supplémentaire qui a été offerte aux citoyens européens.

Il n'y a donc pas lieu d'en faire un fondement idéologique de la construction européenne. C'est une liberté qui nous a été permise par l'Union européenne et dont l'origine est intergouvernementale. Je tenais à le rappeler, puisque, dans l'ensemble des critiques que l'on porte sur l'espace Schengen, on met en cause les institutions communes de l'Union européenne. Or, comme le disait Yves Bertoncini, ce sont cinq États membres de l'Union européenne, dont le nôtre, qui ont jugé nécessaire d'offrir à nos acteurs économiques, sociaux, politiques et à nos citoyens une liberté supplémentaire qui, selon eux, a contribué, à partir de 1985, au développement de nos intérêts communs, qu'ils soient économiques, sociaux, matériels ou politiques. Si nous devons revenir sur cette liberté, il faudrait le faire en fonction des principes qui sont les nôtres, c'est-à-dire avec mesure et proportionnalité en fonction des impératifs de sécurité et de défense de nos concitoyens.

La question de l'immigration est devenue l'un des défis majeurs de l'Union européenne, car elle suscite des peurs et des mouvements de réaction politique. Les citoyens européens, notamment les Français, ont le sentiment que nous ne maîtrisons pas les mouvements migratoires. De ce point de vue, la crise de l'espace Schengen doit être analysée avec le plus de lucidité et d'objectivité possible.

Elle a été engendrée par une crise d'une exceptionnelle ampleur qui n'a pas été prévue. Elle était pourtant prévisible, parce que l'Europe est et restera encore pour longtemps le continent le plus exposé à la pression migratoire. Je rappelle que, dans les années 1960, Robert Schuman écrivait déjà que le destin de l'Afrique conditionnerait celui de l'Europe. Les prévisions démographiques de l'Organisation des Nations unies concluant à un doublement de la population du continent africain d'ici à 2050, on peut penser que la pression migratoire est devant nous pour longtemps.

En prévoyant l'ouverture progressive de la libre circulation en contrepartie d'un renforcement des frontières extérieures, il est clair que

nous n'avons pas fait porter suffisamment notre attention sur le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne.

De plus, il me semble que certains de nos choix de politique étrangère à nos frontières mériteraient d'être questionnés par votre commission d'enquête, qu'il s'agisse des positionnements de nos diplomaties lors des « printemps arabes » ou des relations avec nos partenaires à nos frontières orientales. Ces prises de position diplomatiques ont des conséquences évidentes en termes de pression migratoire, qu'il s'agisse de migration économique ou de réfugiés.

Je rappelle que le Préambule de la Constitution de 1946, qui a été intégré à celle de 1958, rappelle que le droit d'asile fait partie de nos obligations juridiques et pas seulement morales. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes trouvés dans la difficulté d'accueillir à la fois des flots de réfugiés engendrés par les conflits à nos frontières et des flux de migrants économiques qui vont continuer.

Nous analysons la crise actuelle de l'espace Schengen comme un recul de la solidarité entre les États membres – nous l'observons dans d'autres domaines –, un affaiblissement de l'engagement des États membres au sein de l'Union européenne et la multiplication de vaines tentatives de repli national, particulièrement dangereuses pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne, non seulement sur le plan collectif mais aussi sur le plan individuel.

Cette liberté supplémentaire qui a été donnée aux Européens a eu pour conséquence un développement des échanges économiques à l'intérieur de l'Union européenne, dont je rappelle qu'elle reste la première puissance commerciale du monde, le commerce intracommunautaire en faisant vraisemblablement la zone la plus importante dans ce domaine au monde. C'est une liberté de commercer à l'intérieur de l'Union européenne, mais aussi, pour les États tiers, de commercer avec l'Union européenne, qui reste le premier continent pour les investissements étrangers dans le monde et découle naturellement de l'Union économique et monétaire.

Le bilan est difficile à chiffrer. Vous évoquiez précédemment le coût d'une sortie de l'espace Schengen. Monsieur le Rapporteur, vous connaissez les travaux de France Stratégie ou de la fondation Bertelsmann. Je leur laisserai le soin d'exposer ces travaux qui sont ce qui se fait de plus sérieux, bien qu'ils alignent les milliards d'euros sans qu'il soit possible de confirmer ces chiffres en cas d'un retour à des frontières nationales. Toutefois, l'intérêt de ces études est de rappeler qu'au moins trois domaines seraient concernés : le tourisme, qui représente 85 millions de visiteurs pour la France, soit un apport de près d'un demi-point de PIB chaque année ; les travailleurs frontaliers, qu'évoquait précédemment M. Bertoincini ; le commerce et nos acteurs économiques en général. Dans une fourchette large, la fondation Bertelsmann estime que, pour l'Allemagne, le coût d'un retour à la situation

précédant les accords de Schengen pourrait dépasser les 200 milliards d'euros d'ici à 2025.

Vous évoquez dans votre questionnaire la souveraineté nationale : avons-nous eu raison de partager notre souveraineté ? Je ne suis pas sûr que les accords de Schengen aient vraiment organisé des transferts de souveraineté. Ce dont je suis certain, en revanche, c'est que nous devons nous interroger sur une conception moderne de la souveraineté nationale. Si, en vertu de la définition traditionnelle, est souverain celui qui peut décider – chez nous, démocratiquement –, des grandes options économiques, politiques et sociales sur un territoire défini, nul État dans le monde ne peut aujourd'hui être souverain sans coopération avec ses voisins et partenaires.

Cette coopération ne fait pas l'objet d'une communication politique sur le plan intérieur où que ce soit dans le monde. Nous rejoignons la question évoquée précédemment : cette interdépendance oriente et conditionne la politique de tous les États du monde, mais, au sein de l'Union européenne, elle a l'avantage de s'inscrire dans un droit connu et codifié par des traités, basé sur des valeurs partagées entre des États aux systèmes proches, même si certains sont différents.

Vous évoquiez notamment des États qui avaient moins de pouvoir, moins de prérogatives. Personnellement, je pense que c'est plutôt une question de volonté politique. C'est la raison pour laquelle je crois que mieux assurer nos choix souverains en matière d'immigration, c'est aussi accepter, dans la communication politique avec nos concitoyens européens, qu'en matière de sécurité, de défense et d'immigration, notre souveraineté passe par la coopération. Il nous faut rester pragmatiques pour assurer une maîtrise des flux migratoires dans la durée, pour notre pays, mais aussi pour l'ensemble de l'Union européenne, car nous ne pourrions pas rester isolés au sein d'un continent relativement petit par la taille et, par ailleurs, nous ne saurions faire face seuls à l'ampleur des défis posés par la pression migratoire que nous subirons à l'avenir.

Concernant les mesures qui ont été mises en œuvre récemment, nous considérons que le chemin parcouru est considérable. Le renforcement de Frontex et son nouveau statut, la révision du code frontières Schengen et les possibilités d'une application souple de ses dispositions, le dispositif « frontières intelligentes », le partenariat avec cinq pays d'Afrique qui devrait être développé, sont autant d'avancées que nous devons à la Commission européenne, et particulièrement à son président, Jean-Claude Juncker, qui, dès l'origine, s'est engagé pour une meilleure maîtrise des flux migratoires. Dans son programme présenté en 2014, il mesurait déjà combien cette question était essentielle pour l'Union européenne. Personnellement, je regrette que nous ayons laissé aux institutions communes le soin de le faire. Je pense que c'est l'absence de volonté politique de certains États membres, dont peut-être le nôtre, qui explique que ces questions soient traitées ainsi. En tant que compétences partagées, l'immigration et l'asile ne peuvent être

exercées seulement par des institutions communes. Elles nécessitent une volonté politique des États membres.

Pour améliorer la situation de l'espace Schengen, il faut d'abord renforcer les mesures qui ont déjà été prises, notamment pour Frontex. Monsieur le Rapporteur, vous rappelez que son premier budget était de 19 millions d'euros, alors qu'il est maintenant de 254 millions d'euros ; cela prouve qu'on a tout de même pris la mesure, même tardivement, de la situation.

Par ailleurs, nous devons faire preuve de plus de fermeté, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'espace Schengen. Certains États membres, comme la Grèce ou l'Italie, devraient instaurer une sorte de conditionnalité interne. Nous devrions nous montrer plus fermes dans l'application des principes de Schengen vis-à-vis de ces États, en contrepartie d'une aide et du renforcement de Frontex ou de la création d'un parquet européen permettant de traquer les infractions aux législations européennes. Nous devrions instaurer une conditionnalité dans notre aide et étendre cette conditionnalité aux pays qui se montrent réticents à accueillir des réfugiés, notamment les pays d'Europe centrale et orientale, avec lesquels nous sommes particulièrement généreux.

Cette conditionnalité va de soi en matière externe. C'est d'ailleurs ce qu'a commencé à faire Mme Mogherini. Je crois qu'il faut développer cette action. Les fonds d'aide au développement de l'Union européenne sont considérables aussi bien en Afrique de l'Ouest qu'en Afrique de l'Est. Il faut conditionner nos aides à la signature d'accords de réadmission et à l'acceptation du retour des personnes qui seraient en infraction avec notre législation sur l'immigration. La France est le pays qui totalise le plus d'accords de réadmission signés, une quarantaine - même notre partenaire allemand n'en a pas signés autant ! Nous pourrions utiliser l'échelon européen pour en signer davantage.

Toutefois, cela ne saurait remplacer une volonté politique forte des États membres. Pour renforcer l'espace Schengen et en assurer la survie, ces derniers pourraient, par exemple, recourir à des accords qui ne seraient pas forcément signés à vingt-six. Il s'agit d'une réflexion générale concernant l'évolution de l'Union européenne que je suis prêt à défendre devant votre commission.

Je pense notamment que le mouvement d'intégration doit désormais se faire par l'exemple. Si notre pays prenait l'initiative, avec l'Allemagne, l'Italie, la Grèce ou l'Espagne, d'harmoniser les conditions de l'asile, les conditions d'accueil faites aux réfugiés, et bien sûr les politiques migratoires, sachant que les besoins sont différents dans chaque pays, avec un peu de temps et de délai, nous aurions peut-être un exemple de coopération qui pourrait ensuite être étendu à d'autres pays de l'Union européenne.

Comme Yves Bertoncini, nous ne souhaitons pas que la liberté donnée par l'espace Schengen puisse être amputée pour des raisons, au reste légitimes, de sécurité et de maîtrise des flux migratoires. Nous pensons que nous aurons besoin d'une immigration maîtrisée, que certains États membres de l'Union européenne, notamment l'Allemagne, auront plus de besoins de main-d'œuvre et d'immigration que d'autres. Nous pensons également que les questions de sécurité, notamment face à la menace terroriste, devront être traitées avec le sérieux qui convient et que, pour cela, une préférence européenne est la condition de la puissance européenne évoquée par M. Bertoncini. Nous pensons, enfin, que c'est peut-être plus par l'exemple que par les procédures et les mécanismes législatifs que nous pourrions démontrer que nous avons la volonté politique de préserver cet espace de libre circulation.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pensez-vous qu'à ce stade, indépendamment de la volonté politique de tel ou tel pays, une réelle politique migratoire européenne soit possible ? En effet, nous savons que, si la problématique est européenne, nos législations sont nationales. Sommes-nous, de votre point de vue, capables de nous doter d'une législation migratoire européenne ?

M. Jean-Dominique Giuliani. – Non, je ne le crois pas, Monsieur le Rapporteur. C'est la raison pour laquelle j'évoquai une politique migratoire partagée par quelques États membres. Je pense que c'est ainsi, dans ce secteur comme dans d'autres, que l'Union européenne pourrait rebondir.

M. Gattolin rappelait que j'avais pris position personnellement pour dire qu'il ne fallait pas refonder l'Europe. Je crois en effet que les fondations sont solides. L'idée de coopération a été acceptée par nos opinions publiques. On le voit dans toutes les études. En revanche, il faut peut-être rebâtir les murs et refaire le toit. C'est la raison pour laquelle, en matière migratoire, je pense qu'il faut donner l'exemple à quelques-uns, sans forcément s'inscrire dans une optique communautaire.

J'ai tout à fait conscience, disant cela, de ne pas répondre au schéma traditionnel qui est celui de la Fondation Robert Schuman, mais je crois qu'il faut être très pragmatique : c'est comme cela que Schengen est né, et c'est comme cela qu'il peut rebondir et devenir plus efficace.

M. Jean-Pierre Vial. – M. Gattolin disait précédemment que l'Europe avait été construite à l'envers, et que le régalien ne faisait pas partie de son *corpus* politique. Or, des mesures sont prises aujourd'hui pour donner à l'Europe les moyens d'intervenir en matière d'immigration, comme Frontex et les garde-frontières. Je m'interroge sur la nécessité de mettre en place de tels moyens plutôt que d'utiliser les capacités des États en mobilisant davantage leur police et leur justice, y compris au niveau européen. Quelle est votre position à ce sujet ?

M. Jacques Legendre. – J'entends bien l'appel au pragmatisme qui vient de nous être lancé, mais si, au sein de l'espace Schengen, certains pays ont des politiques d'accueil migratoire différentes, cela ne va-t-il pas conduire à créer des frontières à l'intérieur de Schengen ? Comment gérer cette situation ?

M. André Gattolin. – La commission des affaires européennes a eu l'occasion d'auditionner Fabrice Leggeri, directeur de Frontex. Il ressort de nos entretiens qu'en raison de la localisation du siège de l'agence à Varsovie, les postes ne sont pas du tout attractifs pour ceux qui ont choisi une carrière européenne. Je crois que le niveau de salaire est de 60 sur 100. De ce fait, une administration qui est essentiellement polonaise ou issue des pays baltes gère des questions qui concernent très directement les pays du Sud, et qui appellent des niveaux de compétence élevés.

J'évoquai le fédéralisme inversé et la manière parfois un peu baroque que l'on a de construire l'Europe. Il est positif d'avoir donné à la Pologne une grande agence comme Frontex, mais on n'en a pas mesuré toutes les conséquences, y compris en termes de compréhension des problèmes de frontières maritimes du sud de l'Europe et de capacité de recruter les meilleurs éléments au niveau européen.

M. Jean-Dominique Giuliani. – S'agissant de Frontex, le risque est effectivement de créer une unité européenne de sauvetage en mer. Étant moi-même officier de marine de réserve, je sais que la fonction de garde-côte est précise. Par exemple, en France, la marine et les douaniers travaillent sous l'autorité du Premier ministre, et c'est ce dernier ou son cabinet qui donnent l'ordre d'ouvrir le feu si l'on doit intercepter des trafiquants de drogue en mer, ce qui n'existe pas au niveau européen. Je suis donc extrêmement sceptique sur l'idée de garde-côtes européens. En revanche, il est tout à fait essentiel d'avoir un contrôle de nos frontières et d'aider les États défaillants à le faire, et il me semble que Frontex peut le faire correctement. Son directeur est tout à fait dans cet état d'esprit. Il est l'un de nos compatriotes et, ayant servi dans l'administration française, il en connaît le fonctionnement.

Vous avez raison, Monsieur Gattolin, le fait que le siège de Frontex se trouve en Pologne n'est pas forcément le choix le plus opportun, mais ce sont nos chefs d'État et de gouvernement qui en ont ainsi décidé. Personnellement, j'aurais trouvé intéressant de situer ce siège au sud de l'Europe. D'après mes informations, la Pologne n'avait pas ratifié l'année dernière l'accord de siège de Frontex. Mais, comme je l'ai écrit dans un éditorial, peut-être l'a-t-elle fait depuis.

Quoi qu'il en soit, la situation de Frontex en Pologne n'est pas satisfaisante, tant sur le plan matériel que vous évoquiez que par l'engagement des autorités polonaises en faveur de l'agence. Nos amis polonais ont le tort de regarder plus à l'Est qu'au Sud, et je crois que, si nous

devons avoir des relations normalisées avec nos grands voisins de l'Est, il ne faut pas multiplier les obstacles. Les grands sujets que nous avons au Sud sont à mon avis plus importants pour l'Union européenne. Vous avez raison, Monsieur Vial, c'est une question de mobilisation des moyens nationaux et de volonté politique.

C'est pourquoi je comprends très bien la question de M. Legendre, qui évoquait le risque de recréer des frontières à l'intérieur de l'espace Schengen. Ce risque existe, mais je ne verrais que des avantages à ce que la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, par exemple, essaient d'harmoniser leurs conditions d'accueil, au moins des réfugiés et des demandeurs d'asile, ne serait-ce, dans un premier temps, que pour l'autorisation de travail et le pécule servi aux demandeurs d'asile. Des efforts sont faits au niveau européen mais, puisqu'on n'arrive pas réellement à avancer, il me semble que l'on pourrait le faire sur le plan intergouvernemental, montrant ainsi l'exemple.

C'est évidemment plus compliqué en matière d'immigration économique, mais l'on sait bien que les besoins sont différents selon les États membres de l'Union européenne. Une tentative de politique migratoire commune avait été initiée en 2008 sous la présidence française, mais, comme nous étions vingt-huit, elle a avorté. C'est la raison pour laquelle, avec beaucoup de pragmatisme, je pense que nous devons essayer de montrer l'exemple à quelques-uns.

L'esprit extrêmement pragmatique et un peu nouveau qui anime la Fondation Robert Schuman me porte à croire que, si nous voulons profiter pleinement de ce que nous avons déjà réussi ensemble au sein de l'Union européenne, le préserver pour l'avenir et espérer rebâtir les murs, peut-être avec de nouvelles compétences sur un certain nombre de sujets, nous avons besoin d'une intégration par l'exemple sur l'initiative des États membres, à l'échelon intergouvernemental. C'est la condition pour permettre à un train européen d'intégration de repartir, et peut-être, d'être un jour communautarisé.

Ce pragmatisme, ce réalisme m'ont par exemple permis de trouver quelques points d'accord avec Hubert Védrine, qui était encore plus critique que moi et qui estimait qu'il fallait refonder l'Europe. Il a accepté de corriger ce terme en disant qu'il s'agissait plutôt de reconstruire le toit et les murs de la maison.

M. Jean-Claude Requier, président. - Je vous remercie, Monsieur Giuliani.

*Audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie
(mardi 3 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, héritier du Commissariat général du Plan.

M. Pisani-Ferry est accompagné de M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie, et de M. Boris Le Hir, qui travaille dans ce même département.

Outil de pilotage stratégique, France Stratégie a pour mission d'évaluer, d'anticiper, de débattre et de proposer. Chacun de ces termes peut s'appliquer à l'espace Schengen, dont le fonctionnement traduit concrètement le grand principe de liberté de circulation des personnes et des marchandises, mais qui fait aujourd'hui l'objet de critiques, voire de remises en cause dans certains États membres, y compris en France.

France Stratégie a publié, en février 2016, une note d'analyse sur les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen, dont il ressort que le coût annuel pour notre pays s'établirait à 1 à 2 milliards d'euros à court terme et à environ 10 milliards d'euros à plus long terme.

C'est précisément pour cette étude que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. Pour alimenter sa réflexion, elle a besoin de connaître ce que pourrait induire un rétablissement des contrôles aux frontières, quels secteurs et acteurs économiques seraient touchés et si, au contraire, des avantages peuvent être attendus d'une telle décision.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures consécutif aux attentats qui ont touché notre pays a-t-il déjà des répercussions tangibles – je pense aux difficultés du secteur touristique ? Nous serions également très intéressés de connaître le coût budgétaire d'un rétablissement de ces contrôles.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean Pisani-Ferry, Vincent Aussilloux et Boris Le Hir prêtent serment.

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie. – Voilà qui invite les experts à prendre leurs responsabilités concernant notamment les chiffres qu'ils publient...

Je vous remercie de nous entendre sur ce sujet. Effectivement, nous avons publié en février 2016, au moment où le sujet suscitait intérêt et préoccupation, une note d'analyse sur les conséquences économiques d'un abandon des accords de Schengen, par laquelle nous avons cherché à examiner quelles pourraient en être les conséquences économiques. J'insiste sur le mot « économiques », puisque notre expertise ne s'étend pas aux questions de sécurité, sur lesquelles nous ne nous sommes donc pas prononcés. Cette étude a été la première à circuler en Europe sur ce sujet, suivie par d'autres. Je serai donc amené à compléter notre analyse est à dire ce que je pense de ces autres études.

Notre préoccupation était européenne et française et portait assez peu sur les autres pays européens pris individuellement. Nous avons cherché à évaluer deux types d'impacts économiques : d'abord, un impact à court terme, immédiat, en essayant de chiffrer ce que pourrait être l'effet d'une moindre porosité des frontières sur les échanges de marchandises et de personnes ; puis nous avons essayé d'envisager les effets à plus long terme.

Le premier exercice vise à mesurer ce que pourrait être l'impact d'un renforcement des contrôles aux frontières pendant une durée de quelques mois à quelques trimestres, de façon non permanente.

Le second exercice vise à évaluer ce que pourrait être l'impact d'un rétablissement permanent des contrôles aux frontières, avec des effets structurants sur les flux de biens.

Les coûts directs de court terme dont il est question sont d'abord les coûts administratifs liés à la mise en place de ces contrôles avec ce que cela suppose d'investissements et de coûts de fonctionnement. Nous ne les avons pas chiffrés nous-mêmes. Il se trouve que, depuis lors, une étude menée par RAND Europe pour le Parlement européen, strictement complémentaire de la nôtre, s'est concentrée sur cet aspect-là des choses.

De notre côté, nous avons essayé plutôt de chiffrer les coûts économiques – donc non budgétaires – pour les différents agents économiques, à savoir les secteurs du tourisme et du fret, ainsi que les frontaliers.

L'étude de RAND Europe estime que, pour la France, les coûts fixes seraient compris entre 1 et 2 milliards d'euros en investissements et entre 150 et 250 millions d'euros par an en coûts de fonctionnement – admirez la précision de ces chiffres ! On retrouve les mêmes chiffres pour l'ensemble

des pays de la zone Schengen, même s'ils ne sont pas strictement analogues d'un pays à l'autre : cela dépend de la géographie, de l'étendue des frontières, du nombre de points de passage et de bien d'autres paramètres.

J'en viens maintenant à ce que nous avons chiffré nous-mêmes. Nous avons chiffré d'abord l'impact sur le tourisme en nous attachant à mesurer les effets non pas sur le tourisme de moyenne ou de longue durée, mais sur les séjours journaliers qui pourraient être affectés par un passage de la frontière plus long. On compte 122 millions d'excursionnistes, c'est-à-dire des gens qui passent la frontière pour aller faire quelques courses ou aller au restaurant. Nous avons estimé que le coût économique pour notre pays lié à une baisse des ressources touristiques consécutive à une diminution du nombre des courts séjours et des excursions entre 500 millions et 1 milliard d'euros.

En ce qui concerne les frontaliers, nous n'avons pas supposé qu'ils allaient quitter leur emploi de l'autre côté de la frontière, mais simplement qu'ils allaient subir un coût économique lié à l'allongement du temps de passage et du temps de transport. Nous avons chiffré ce coût en bien-être pour les salariés concernés entre 250 et 500 millions d'euros.

Quant au troisième impact, il concerne les transports de marchandises du fait de l'allongement du temps de transport. À part pour le tourisme de courte durée, tout reste en l'état : on continue à travailler de l'autre côté de la frontière, on continue à échanger ; simplement, les salariés subissent un coût en bien-être, les entreprises subissent un coût lié à l'allongement de la durée de transport, mais l'échange international demeure à son niveau. Donc, le coût estimé sur les exportations et les importations se situe entre 60 et 120 millions d'euros, ce qui correspond strictement à l'allongement du temps de transport.

Au global, le tourisme supporterait la moitié du coût d'un abandon des accords de Schengen et les frontaliers un quart. Un huitième de ces coûts seraient budgétaires - ils n'étaient pas intégrés dans notre étude initiale, mais nous avons repris l'estimation de RAND Europe -, le dernier huitième étant supporté par le transport de marchandises.

Tout cela n'est pas considérable, sachant qu'il s'agit non pas d'un coût budgétaire, mais d'un coût en bien-être. De fait, des mesures temporaires de contrôle aux frontières ne représentent pas un enjeu économique très marquant.

En revanche, nous nous sommes interrogés sur les coûts indirects à moyen et à long terme, qui sont beaucoup plus difficiles à évaluer parce que la méthodologie ne peut pas être la même. Nous avons fait appel à un grand spécialiste du commerce international, le professeur Thierry Mayer, pour mesurer l'intensité à ce jour des échanges, toutes choses égales par ailleurs, entre les pays membres de la zone Schengen par rapport aux pays qui n'en

sont pas membres. Autrement dit, le fait de participer à cette forme d'intégration a-t-il des impacts économiques mesurables ?

Tous les spécialistes qui travaillent sur le commerce international mettent l'accent aujourd'hui sur l'importance des réseaux de personnes : l'échange est le fruit de décisions prises par des personnes, et donc la fréquence avec laquelle elles voyagent ou s'installent de l'autre côté de la frontière est un déterminant très important de l'intensité du commerce international entre deux pays. De fait, on peut imaginer que l'appartenance à la zone Schengen a un impact sur le commerce international en créant et en facilitant naturellement les relations, propices ensuite aux activités économiques et aux échanges.

Notre méthode a consisté à estimer le surplus de commerce existant entre les pays de la zone Schengen par rapport aux pays qui n'en font pas partie. Nous avons pris en compte bien sûr les autres déterminants dans l'intensité des échanges – le poids économique des pays en question, la distance entre les uns et les autres, la présence ou non d'une frontière commune, d'une langue commune, etc. –, et, une fois cette série de variables intégrée, nous avons estimé que l'appartenance à la zone Schengen expliquait à peu près 10 % du montant des échanges, ce qui est considérable. Je ne vous dirai certainement pas qu'il est mesuré avec une précision absolue ; il est le fruit d'une comparaison que nous avons faite, à situations équivalentes, entre les pays situés en zone Schengen et les autres.

Ce chiffre de 10 %, il faut le convertir en un coût économique. Première étape : nous nous sommes attachés à mesurer le surplus d'échanges qui peut être attribué à la participation à la zone Schengen. Deuxième étape : dans l'hypothèse d'une réduction des échanges à la suite d'une sortie des accords de Schengen ou d'un démantèlement des accords de Schengen, ce qui, par équivalence, pourrait conduire à une réduction des échanges de même ampleur, il faut compter avec un tarif douanier, tarif que nous avons estimé à trois points, sur l'ensemble des biens, ce qui n'est pas négligeable, sachant que, dans le cadre d'autres négociations, nous nous sommes battus pour moins que cela.

Une fois qu'on a l'équivalent tarifaire, on peut utiliser les méthodes classiques de chiffrage des mesures de libéralisation ou de protection commerciale avec les mêmes instruments, en l'espèce le modèle MIRAGE du CEPII, le Centre d'études prospectives et d'informations internationales, centre internationalement reconnu en matière de commerce international et qui fait partie du réseau de France Stratégie. La seule différence, c'est que l'application d'un tarif douanier, même si elle a également un coût économique, a l'avantage de produire des recettes.

Sans surprise, les échanges commerciaux enregistreraient une diminution de l'ordre de 10 % à l'horizon 2025. En calculant, à partir de ce modèle, la variation du PIB qui s'ensuivrait, on estime que la France verrait celui-ci baisser de 0,5 %, soit 10 milliards d'euros. C'est moins que pour les

pays de l'espace Schengen de manière globale, qui sont plus ouverts que la France et pour lesquels la réduction des échanges est plus importante. La France n'est pas un pays particulièrement ouvert au commerce international du fait de sa taille et en raison d'un niveau d'échanges - importations et exportations - sensiblement inférieur à celui de l'Allemagne.

Quelques points complémentaires en réponse aux interrogations soulevées dans votre questionnaire.

Les autres études ont adopté des méthodologies qui ne sont pas très différentes de la nôtre. Ensuite, les paramètres varient et peuvent donc aboutir à des chiffres un peu différents. Tout cela est valable à un horizon d'une dizaine d'années, sachant que toutes les études s'accordent à considérer qu'on peut travailler à deux horizons : un horizon immédiat pour chiffrer l'impact sur des transactions et des échanges qui demeurent ; un horizon de long terme pour chiffrer l'impact sur les échanges eux-mêmes.

Vous nous avez également demandé si l'abandon des accords de Schengen remettrait en cause l'Union européenne et l'euro. Il convient d'être prudent : l'Union européenne, sous la forme de la Communauté européenne, a existé avant Schengen et certains pays membres de l'Union européenne ne sont pas dans l'espace Schengen. Par conséquent, il ne faut pas exagérer et spéculer à l'excès sur des conséquences qui seraient désastreuses pour l'Union dans son ensemble, tout en étant conscient du fait que cet abandon aurait un impact économique. Néanmoins, la reconstitution d'un système de contrôle aux frontières serait un élément parmi d'autres, préoccupants, de désagrégation de l'Union européenne, et s'inscrirait dans un ensemble et dans une dynamique.

La question sur laquelle je conclurai est de savoir si l'on peut faire autrement et mieux. Je m'aventure là en dehors de mon domaine d'expertise puisque nous ne sommes pas des spécialistes des questions de sécurité. Simplement, de notre point de vue, l'idée que c'est par le contrôle aux frontières que l'on assure le mieux le respect des objectifs de sécurité ne va pas de soi. On peut se demander où il vaut mieux affecter les moyens, s'ils doivent être constants : faut-il plutôt les consacrer à des contrôles statiques à la frontière, compte tenu de la multiplicité des points de passage, ou bien à des contrôles plus mobiles ? Faut-il les consacrer à un renforcement des frontières extérieures de l'Union, à des moyens de contrôle par les systèmes d'information, à un renforcement de la coopération entre les services de police et de renseignement ou à d'autres actions encore ? Très franchement, je suis incapable de vous indiquer le rapport coût-bénéfice de ces différentes options.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Le président de la Commission européenne a déclaré voilà quelque temps que, si l'espace Schengen venait à disparaître, l'euro n'aurait plus d'intérêt. Votre opinion est-elle aussi tranchée que la sienne ? Un certain nombre de pays frappent à

la porte de l'espace Schengen : la Roumanie, la Bulgarie, la Croatie et Chypre. À moyen terme, voire à long terme, quel impact cela peut-il avoir sur l'ensemble des échanges économiques et dans quelle mesure cela peut-il contribuer à les développer ? Enfin, comment est-il possible de faire mieux fonctionner Schengen ? Vous avez évoqué la sécurisation des frontières. Peut-être avez-vous un point de vue propre à votre domaine de compétence ?

M. Jean Pisani-Ferry. - En ce qui concerne la déclaration du président Juncker, vous aurez compris que je la trouvais excessive. Il faut prendre garde de voir une complémentarité entre la participation à l'euro, d'une part, et l'intégration économique et la citoyenneté européenne, d'autre part. Schengen est l'un des éléments de la citoyenneté européenne, de la même manière que la liberté de circulation et d'installation et un certain nombre de droits attachés à la participation à l'Union européenne sont totalement séparables de Schengen. Il existe des complémentarités entre ces différents éléments ; maintenant, revoir le fonctionnement des accords de Schengen pour des raisons qui tiennent à leurs dysfonctionnements, serait-ce un coup fatal porté à l'Union européenne ? Je ne le crois pas. En revanche, il faut être vigilant, car l'accumulation d'initiatives allant dans le même sens finirait par vider de toute signification la participation à l'Union européenne. À elle seule, la remise en cause de Schengen ne serait cependant pas un coup fatal porté à l'euro.

S'agissant de l'élargissement de la zone Schengen, on parle de pays vis-à-vis desquels on a quelques raisons d'être prudent. Il n'y a pas lieu de penser qu'ils ne bénéficieraient pas, sur le plan économique, d'une participation à cet espace ; maintenant, cela ne doit pas se faire sans condition et il ne s'agit pas, en ce moment précis, de faire preuve d'imprudence en la matière, qu'il s'agisse des sujets de sécurité ou de la question des réfugiés. Pour autant, il est souhaitable qu'à terme ces pays membres de l'Union européenne puissent intégrer l'espace Schengen, une fois que les conditions requises seront remplies.

Vincent Aussilloux pourra sans doute compléter mon propos.

M. Vincent Aussilloux, directeur du département Économie. - Quand on parle d'un retour à la situation qui prévalait avant Schengen, on vise des contrôles perlés à la frontière, c'est-à-dire non systématiques. Bien entendu, les contrôles de ce type ne sont pas les plus efficaces pour empêcher les flux, notamment de personnes qui chercheraient à entrer dans le pays pour commettre des actes terroristes. Bien évidemment, les contrôles aléatoires sur les voitures ou les camions sont faciles à éviter compte tenu de la multiplicité des points d'entrée sur le territoire, sans même parler des points d'entrée non routiers. La France se caractérise en effet par l'étendue de ses frontières, ce qui permet d'éviter facilement ces points de passage et de contrôle localisés et bien identifiés. Pour avoir travaillé sur ces questions avec les douanes, je puis vous dire que l'efficacité des contrôles est bien

meilleure quand ils ciblent en tout point du territoire des véhicules repérés à l'avance grâce à des informations spécifiques. Mobiliser un certain nombre de douaniers dans des guérites à des points de passage, entre la France et la Belgique par exemple, n'est pas nécessairement le meilleur moyen d'utiliser les ressources en hommes et en femmes dont disposent les douanes.

M. Jean Pisani-Ferry. - Pour avoir travaillé à Bruxelles à la fin des années quatre-vingt, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de l'espace Schengen, je peux vous dire que nous étions déjà dans un système de circulation quasiment sans contrôle. Abandonner Schengen impliquerait de revenir bien en amont de la situation qui prévalait dans ces années-là, où la circulation était nominalement contrôlée, sans l'être vraiment en réalité.

M. Jean-Yves Leconte. - Si l'on rétablit les contrôles, ce n'est pas pour faire ce que l'on ne faisait pas trop bien avant ! On imagine des contrôles sur le modèle de ceux qui sont en vigueur entre l'espace Schengen et les pays hors Schengen. Pour le coup, j'ai tendance à penser que votre estimation est très optimiste. On peut déjà considérer que ce serait la fin des travailleurs frontaliers. Ayant vécu longtemps dans un pays frontalier de l'Ukraine, je sais combien il est difficile d'attendre plusieurs heures au passage d'une frontière. C'est ce qui explique l'impact qu'il y aurait sur les marchandises : c'est d'abord l'appartenance à l'Union européenne qui fait que les marchandises peuvent circuler, et non pas l'appartenance à Schengen.

La deuxième chose, c'est qu'il est très difficile - et vous l'avez plus ou moins dit à la fin de votre exposé - d'évaluer les réelles conséquences économiques de la fin de Schengen. Ne plus pouvoir considérer l'ensemble de l'espace Schengen comme un espace unique aurait un effet symbolique majeur et chaque pays devrait alors compter sur ses propres forces. La structure du commerce extérieur français est particulièrement mauvaise par rapport à celle de ses partenaires de la zone euro ; nous sommes structurellement déficitaires quand presque tous les autres sont structurellement excédentaires. Compte tenu de cette observation, avons-nous plus à perdre que les autres ?

Enfin, il faut savoir qu'à l'aéroport de Roissy, quand on n'arrive pas d'un pays de l'espace Schengen, il y a quasi systématiquement des problèmes. Cela suscite des stratégies d'évitement soit du pays, soit de l'aéroport, parce qu'il n'est pas possible d'attendre chaque fois deux heures. Ce n'est pas le cas dans les autres pays européens. Vous vous êtes attaché à mesurer l'impact d'un rétablissement des frontières, mais, compte tenu de l'image très dégradée de notre pays en matière de sécurité depuis les attentats - cette remarque vaut également pour l'Allemagne -, en avez-vous évalué l'impact très négatif à long terme pour notre pays ?

M. Philippe Kaltenbach. - J'aurais besoin d'une confirmation : dans l'étude réalisée par RAND Europe, les coûts de fonctionnement pour la

France sont estimés entre 150 et 250 millions d'euros – principalement des charges de personnels. Après un rapide calcul, je parviens à la conclusion qu'il faudrait créer entre 3 000 et 5 000 postes de douanier pour assurer un contrôle raisonnable aux frontières – je ne crois pas à un contrôle systématique aux frontières, c'est impossible, ou alors il faudrait en revenir à une période que je n'ai pas connue ; même quand j'étais petit, au passage de la frontière italienne, seule une voiture sur cent était arrêtée. Ce chiffre me paraît insuffisant : à quels types de contrôles aux frontières correspondent ces créations de postes ? À des contrôles systématiques ? À des contrôles perlés – une voiture sur cinquante ? une voiture sur dix ? toutes les voitures, ce qui nécessiterait alors plus de 5 000 douaniers ?

L'aspect symbolique, maintenant, est extrêmement difficile à chiffrer. Ceux qui réclament la sortie de Schengen s'inscrivent plus dans cette dimension symbolique. La suppression de Schengen aurait un coût économique, serait source de difficultés pour tous ceux qui doivent passer la frontière, mais le coût symbolique serait très difficile à estimer : image de la France par rapport à l'extérieur, image de l'Europe... Peut-on mesurer la force symbolique de la suppression de Schengen et d'un retour à la période d'avant Schengen ?

M. Yannick Vaugrenard. – Monsieur le Commissaire général, je vous remercie de votre analyse des conséquences économiques que pourrait avoir un abandon des accords de Schengen.

Nous raisonnons en quelque sorte avec le nez dans le guidon parce qu'il y a eu des attentats et parce que, en termes de communication politique, l'ensemble du personnel politique considère qu'il faut répondre à une forme de peur, de crainte de l'opinion publique. Dans ce genre de situation, ce n'est pas forcément la raison qui l'emporte : c'est plus la peur et la réponse aux peurs, qui est subjective. Vous l'avez démontré, compte tenu de la manière dont les contrôles aux frontières sont menés aujourd'hui et dont ils étaient menés avant, l'abandon des accords de Schengen n'est probablement pas une réponse au problème du terrorisme que nous connaissons aujourd'hui.

Il ne faut pas que nous soyons otages également sur le plan idéologique de ce sentiment de peur : il faut le comprendre, tout en y apportant des réponses adaptées. Ne pensez-vous pas, compte tenu de l'état de l'opinion dans l'Union européenne en général et en France en particulier, singulièrement après le Brexit, qu'il soit nécessaire de se retourner vers les peuples de l'Union pour refonder en quelque sorte l'Europe, remettre à plat l'idée de l'Europe ? Ne considérez-vous pas qu'il faille aujourd'hui véritablement tout rediscuter en quelque sorte ? Ce que les pères de l'Europe ont voulu construire après la Seconde Guerre mondiale, c'est un continent de paix. Ensuite, la construction s'est faite sur le plan économique et sur le plan de la finance, sans que soit suffisamment prise en compte sans doute l'Europe des peuples, notamment les questions sociales. Me vient immédiatement à l'esprit le cas des travailleurs détachés, difficilement

compréhensible par les salariés avec lesquels ils entrent en concurrence. Ne pensez-vous pas qu'au bout du bout du compte, au lieu d'avoir le nez dans le guidon, il ne serait pas plutôt nécessaire de regarder un peu plus loin l'horizon de l'Union européenne pour reconstruire une Europe qui soit à l'image de la philosophie qui inspirait les pères fondateurs au moment de la construction européenne ?

Si chaque fois on raisonne et on réagit en fonction du temps politique, qui est un temps de communication, sans prendre de recul, j'ai le sentiment que nous allons dans le mur et qu'au bout du compte l'Europe ne s'y retrouvera pas, non plus que les peuples de l'Union européenne. Pour se réapproprier en quelque sorte cette belle idée de l'Union européenne, ne pensez-vous pas que, plutôt qu'une forme de slogan qui peut apparaître comme un idéal, mais qui ne correspond pas à la réalité, à savoir l'abandon des accords de Schengen, il serait plutôt nécessaire, au moment où nous sommes de notre histoire et de l'évolution de l'Union européenne, compte tenu de la manière dont les peuples perçoivent aujourd'hui l'Europe, de réfléchir, de travailler sereinement, de manière transpolitique et « transcourants » à l'idée que nous pouvons nous faire de l'Union européenne, aujourd'hui et demain, et d'aboutir en quelque sorte à une forme de refondation de l'Europe ?

On fait référence à Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne : c'est une caricature ! J'ai été membre du Parlement européen pendant six ans et j'ai eu l'occasion de le rencontrer : c'est quand même lui qui a empêché - et les effets continuent aujourd'hui de se faire sentir - une transparence complète et totale sur la fraude fiscale, sur l'ensemble du continent européen. L'Europe marche en quelque sorte sur la tête.

Je ne sais pas si mes questions portent sur des aspects qui sont en dehors de votre domaine de compétence ; je ne le pense pas, et c'est la raison pour laquelle je me permets de vous les poser.

M. Jean Pisani-Ferry. - Nous sommes d'accord sur le fait que le retour à la situation qui prévalait avant les accords de Schengen ne serait pas à la mesure du problème dont on parle. C'est d'ailleurs l'une des faiblesses de l'étude de RAND Europe. C'est ce que vous avez souligné, Monsieur Kaltenbach, en faisant remarquer que, pour assurer un contrôle effectif aux frontières, il faudrait plus d'équivalents temps plein que ce qui est envisagé. Disons que c'est une cote mal taillée.

M. Vincent Aussilloux. - En réalité, leur étude, comme la nôtre, part de la situation qui prévalait avant Schengen, que ce soit à court terme ou à long terme. Effectivement, les 3 000 à 5 000 ETP dont vous parlez, c'est l'ordre de grandeur de l'effectif douanier supplémentaire que nous avons « perdu » depuis 1995. Aujourd'hui, avec le retour des contrôles non systématiques, c'est effectivement la situation de référence, celle qui prévalait avant les accords de Schengen.

Certes, aux aéroports, le contrôle est quasi systématique, mais ce n'est certainement pas le cas aux points de passage routier pour les voitures particulières, les autocars et les camions. Les moyens humains et physiques qu'il faudrait déployer pour assurer un contrôle systématique sont bien entendu hors de notre portée. Ils seraient démesurés, d'autant que, même dans le cas des contrôles systématiques aux points de passage routier, les personnes voulant les éviter pourraient passer ailleurs, compte tenu de la topographie de notre territoire. Sauf à construire un mur – et encore –, le contrôle systématique des frontières ne serait donc pas possible. Ce n'est donc pas en référence à cette situation que nous nous sommes placés ; nous avons cherché à mesurer la situation qui prévalait avant la mise en œuvre des accords de Schengen en ce qui concerne les effets de court terme.

S'agissant des effets de long terme, pour répondre à une question de M. Leconte, nous avons voulu mesurer les conséquences sur le commerce indépendamment de l'appartenance à l'Union européenne et à la zone euro. En considérant les pays qui sont déjà membres de l'Union européenne et, parmi eux, ceux qui sont dans la zone euro, ainsi que les pays qui, tout en n'étant pas membres de l'Union européenne, sont dans l'espace Schengen, on parvient à isoler les effets spécifiques à Schengen. Certes, ils sont importants – 10 % de commerce supplémentaire –, parce qu'ils passent par les réseaux de personnes, mais ils passent également par les réseaux d'entreprises. Les entreprises, depuis les accords de Schengen, peuvent assez facilement localiser une de leurs filiales, un centre de production de l'autre côté de la frontière, comme si celle-ci n'existait plus. À partir du moment où les temps de passage vont être allongés simplement par des effets d'encombrement et non pas en raison d'un allongement du temps de contrôle, en particulier les jours d'affluence, l'idée germera dans l'esprit des chefs d'entreprise, des artisans et des travailleurs frontaliers qu'il est plus compliqué d'aller de l'autre côté de la frontière pour y étendre ses activités. C'est là que les effets sur le commerce sont assez importants ; c'est non pas tant le commerce longue distance qui est affecté, mais le commerce entre villes frontalières qui, depuis Schengen, a eu tendance à s'étendre sans tenir compte des frontières nationales administratives. Elles existent encore, certes, et le commerce est nettement plus faible de part et d'autre de la frontière franco-belge, par exemple, mais cette différence tend à s'estomper.

Un retour à la situation qui prévalait avant Schengen conduirait donc à une diminution globale du commerce de l'ordre de 10 %.

M. Jean Pisani-Ferry. – Sur la situation spécifiquement française et le caractère déficitaire de notre commerce extérieur, je ne crois pas que ce soit un élément très déterminant ; ce qui est plus important, c'est le volume global du commerce, l'ouverture globale. Encore une fois, la France est un pays qui exporte et importe relativement peu non seulement par rapport à des pays de plus petite taille, mais également par rapport à l'Allemagne. Cela s'explique par le fait que nous sommes un peu moins insérés dans

l'échelle des valeurs globales. C'est cela qui déterminerait essentiellement l'impact plus ou moins important sur le plan économique d'une sortie de Schengen.

La force symbolique de Schengen est par nature difficile à mesurer. J'ai le souvenir du premier jour où j'ai passé la frontière polonaise sans contrôle en atterrissant à l'aéroport de Varsovie, alors que les guérites avaient été démantelées. Je me suis alors dit que le Mur n'existait vraiment plus ! Cela a une valeur symbolique lorsque des segments – ils ne sont pas si nombreux – de la population, en particulier chez les jeunes, considèrent que traverser les frontières fait partie de leur mode de vie et de leur citoyenneté. Il faut donc faire attention à la valeur symbolique de ce type de mesures.

Au-delà, « la frontière qui protège » est une idée à très forte valeur symbolique chez nos concitoyens face à la menace actuelle, alors même que cette menace qui nous concerne, avant d'être extérieure à l'Union européenne, provient en partie de chez nous.

J'en viens à votre dernier point, Monsieur Vaugrenard, sur la capacité de l'Union européenne à répondre à une situation nouvelle. En dehors de la question spécifique de Schengen, c'est vraiment cela qui est en jeu. Les problèmes auxquels nous faisons face au moment de la création de la Communauté, ou même il y a vingt ans, n'étaient pas de même nature, et l'Union joue aujourd'hui sa légitimité dans sa capacité à répondre à une gamme de problèmes nouveaux. Une Union qui ne serait pas capable de traiter les problèmes d'aujourd'hui, seulement ceux d'hier, perdrait une part considérable de sa légitimité aux yeux de nos concitoyens, et à juste titre.

On peut appeler cela une refondation, on peut appeler cela de différentes manières. Nos concitoyens manifestent un certain agnosticisme, ce que traduisent bien les enquêtes d'opinion : certains ont *a priori* une position pro-européenne ou une position antieuropéenne, mais une grande masse de nos concitoyens considère que des problèmes relèvent plus naturellement du niveau européen parce qu'ils sont plus à la dimension de l'Union, et que d'autres problèmes relèvent plus naturellement du niveau national ou infranational – à chaque gamme de problèmes son échelle naturelle. Mais encore faut-il qu'il y ait une capacité à définir et à mettre en œuvre des réponses à la mesure de ces problèmes.

La légitimité de l'Union européenne se joue donc sous nos yeux, dans sa capacité à répondre à cette nouvelle forme d'insécurité à laquelle nous sommes confrontés.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie.

Audition de M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)
(mardi 3 janvier 2017)

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête va maintenant entendre M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'OCDE.

La crise migratoire qui touche l'Union européenne, et plus particulièrement certains de ses États membres, constitue l'un des phénomènes qui, avec le terrorisme, ont mis en lumière les limites, voire les dysfonctionnements de l'espace Schengen.

Quelles sont les spécificités de ces migrations ? Dans quel contexte plus général se situent-elles ? Les routes de transit observables aujourd'hui présentent-elles des particularités et ont-elles récemment évolué ? Quelle appréciation portez-vous sur les politiques migratoires aujourd'hui menées en Europe et quelles en sont les conséquences sur la mise en œuvre des accords de Schengen ? Telles sont quelques-unes des interrogations qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Je précise à l'intention de nos collègues que M. Dumont est dispensé de l'obligation de prêter serment, en tant que fonctionnaire d'une organisation internationale.

M. Jean-Christophe Dumont, chef de la division des migrations internationales à l'OCDE. – Je m'efforcerai de parler comme si j'étais sous serment !

Le champ de votre questionnaire est très vaste. Puisque vous venez d'aborder la question des conséquences économiques du démantèlement des accords de Schengen, je n'y reviendrai pas ; je précise simplement que l'OCDE n'a pas procédé à des calculs particuliers sur ce point.

En revanche, je suis en mesure de vous donner un certain nombre d'éléments de cadrage concernant la crise migratoire et l'évolution des migrations internationales, d'une manière plus générale.

En 2015, selon les dernières statistiques disponibles pour l'ensemble des pays de l'OCDE, près de 4,8 millions de personnes se sont installées de

manière permanente dans un pays de l'OCDE, ce qui représente une augmentation de 10 % par rapport à 2014. On revient ainsi au niveau observé avant la crise de 2007-2008, qui avait provoqué un recul des migrations internationales. Ce mouvement est imputable, pour près des deux tiers, à ce qui se passe en Europe, et notamment aux migrations intraeuropéennes.

Quand on observe l'Europe dans son ensemble, près d'un million de ressortissants de pays tiers sont venus s'y installer de manière permanente en 2015. On relève le même chiffre aux États-Unis. Un autre million de personnes se sont déplacées de manière permanente, c'est-à-dire pour plus d'un an, d'un pays européen à un autre au cours de l'année 2015. Au sens des migrations internationales, telles que l'OCDE les mesure, près de deux millions de personnes ont donc migré vers un pays de l'Union européenne en 2015.

Ces migrations permanentes vers l'OCDE sont donc le fait, pour un tiers, de l'application des règles de libre circulation – essentiellement des mouvements intraeuropéens, mais aussi quelques mouvements entre d'autres pays de l'OCDE qui ont créé une zone de libre circulation, comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Un autre tiers de migrants se déplacent au titre du regroupement familial, ce chiffre excluant les familles accompagnant des travailleurs – il serait porté à 40 % si on les incluait. Enfin, en 2015, les travailleurs représentaient 15 % de ces migrations et les réfugiés – personnes se déplaçant pour des raisons humanitaires dans le langage de l'OCDE, cette définition étant un peu plus large – un peu moins de 10 %, ce chiffre étant amené à augmenter en 2016 et en 2017, au fur et à mesure du traitement des demandes d'asile.

Un fait marquant est à noter : la dynamique de l'immigration vers l'Allemagne. En 2014, avant la crise des réfugiés, l'Allemagne avait déjà accueilli 575 000 personnes. Sept ans auparavant, l'Allemagne et la France étaient à peu près au même niveau, la première accueillant 233 000 nouveaux arrivants, contre 206 000 pour la France. L'immigration vers l'Allemagne, hors réfugiés, a donc plus que doublé pendant cette période, alors qu'elle est passée de 206 000 à 260 000 pour la France.

Ce dernier chiffre diffère de celui du ministère de l'intérieur, qui ne compte que les premiers titres délivrés ; l'OCDE prend en compte l'ensemble des titres à vocation permanente et y ajoute les ressortissants européens installés depuis plus d'un an. Il se décompose comme suit : 88 000 ressortissants européens installés depuis plus d'un an, environ 100 000 personnes arrivant à titre familial – regroupement familial, mais aussi rapprochement de conjoints de Français –, le reste concernant des changements de statut qui ne sont pas identifiés dans les statistiques du ministère de l'intérieur – par exemple, des étudiants qui obtiennent un statut permanent. Selon nous, on compte donc 259 000 personnes ayant obtenu le droit de s'installer en 2014, même si certaines d'entre elles sont entrées en France auparavant.

La différence de dynamique entre l'Allemagne et la France est donc patente. Dans le cas de l'Allemagne, cette dynamique est très largement portée par l'augmentation des migrations intraeuropéennes, en provenance d'Europe centrale, foyer traditionnel d'immigration vers l'Allemagne, mais aussi, plus récemment, de Roumanie et de Bulgarie - 113 000 personnes en 2010 et 295 000 en 2015 - et d'Europe du Sud, qui contribue pour près de la moitié à cette augmentation.

Dans le même temps, on observe également une dynamique très forte au Royaume-Uni, en dépit des objectifs politiques affichés de réduction de l'immigration. Là aussi, on observe une forte augmentation du nombre de personnes originaires de Roumanie - elles sont passées de moins de 16 000 en 2012 à 170 000 en 2015, dépassant le niveau de l'immigration en provenance de Pologne (111 000) -, sans comparaison avec ce qu'a pu connaître la France. L'immigration en provenance d'Europe du Sud a aussi augmenté, mais dans des proportions moindres, puisqu'elle est passée de 50 000 en 2009/10 à plus de 150 000 en 2015. Je précise que les chiffres que je viens de citer concernant les migrations intraeuropéennes vers l'Allemagne et le Royaume-Uni peuvent inclure des migrants de court terme.

La dynamique de ces migrations intra-européennes est donc très forte. Ces mouvements sont liés à la crise économique en Italie, en Grèce et en Espagne, mais aussi à la dernière vague d'élargissement de l'Union européenne. Par ailleurs, les flux traditionnels persistent, notamment en provenance d'Europe centrale et orientale vers l'Allemagne.

Le panorama général est donc assez disparate, l'Allemagne jouant malgré tout un rôle moteur. Rapportés à la population de chaque pays, ces flux sont très variables : en moyenne, les nouveaux immigrants permanents, intra-européens et originaires de pays tiers, représentent 0,7 % de la population européenne ; pour l'Allemagne, le taux est exactement le même ; pour la France, il est de 0,4 %. Pour d'autres pays, comme le Luxembourg ou la Suisse, ce taux peut être largement supérieur - plus de 103 000 Européens sont venus s'installer de manière permanente en Suisse en 2014, contre environ 88 000 en France.

Il faut ajouter à ces chiffres ceux qui concernent les flux temporaires, que l'on mesure beaucoup moins bien - j'exclus les mouvements liés au tourisme et aux voyages d'agrément de très courte durée. En ce qui concerne les migrations temporaires de travail, on observe une augmentation au sein de l'OCDE dans toutes les catégories, de 2013 à 2014 : plus 25 % pour les saisonniers, plus 15 % pour les mobilités intra firme, plus 15 % pour les stagiaires et environ 10 % pour les travailleurs détachés.

Les dernières statistiques disponibles pour les travailleurs détachés, établies en fonction des certificats PDA1, remontent à l'année 2014 : elles font état de près de 2 millions de détachements concernant 1,15 million de personnes, une même personne pouvant faire l'objet de plusieurs détachements dans l'année. La France accueille près de 190 000 travailleurs

détachés en 2014, mais elle envoie aussi environ 120 000 travailleurs détachés dans les pays voisins : le solde est donc de l'ordre de 70 000 détachements. Les détachements déclarés sont de 103 jours en moyenne en 2014 et ils représentent des pourcentages très variables de la force de travail des pays concernés : près de 10 % pour le Luxembourg, 3,6 % pour la Belgique, 2,5 % pour l'Autriche et encore moins pour la France. On observe également de très grandes disparités entre les pays européens concernant le détachement, qui fait partie intégrante des questions liées à la mobilité au sein de l'Union européenne.

Jusqu'à présent, je ne vous ai pas parlé de la crise des réfugiés, à l'origine d'une dynamique migratoire qui vient s'ajouter à celle que j'ai mentionnée précédemment. En 2015, on a enregistré l'arrivée d'un million de personnes sur les côtes de l'Union européenne ; la même année, on a enregistré 1,3 million de demandes d'asile dans l'Union européenne – 1,6 million de demandes dans l'ensemble des pays de l'OCDE –, soit le double de l'année précédente, qui correspondait au pic connu pendant la crise yougoslave.

Il faut manier avec précaution les statistiques relatives aux demandes d'asile, car elles ne prennent en compte que les demandes déposées en bonne et due forme, la procédure variant selon les pays. En Allemagne, elle comporte deux étapes, un préenregistrement et un enregistrement définitif ; en 2015, on avait compté plus d'un million de demandes préenregistrées, chiffre révisé à 900 000, mais les enregistrements définitifs s'élevaient à 450 000. Donc, 450 000 demandes n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement définitif en 2015 et ce chiffre sera répercuté sur 2016.

En 2015, on a enregistré 1,3 million de demandes d'asile dans l'Union européenne ; ce chiffre sera légèrement supérieur en 2016. Cette augmentation ne reflète donc pas la persistance des flux – ils sont restés importants pendant le premier trimestre 2016, mais l'afflux de la Turquie vers la Grèce s'est tari, même s'il n'a pas complètement cessé, puisque l'on enregistre encore 3 000 arrivées par mois sur les côtes grecques. En 2016, le nombre des arrivées sur les côtes européennes s'est élevé à 360 000, trois fois moins qu'en 2015. Compte tenu des délais de traitement des demandes d'asile, leur nombre restera extrêmement élevé en 2016.

On observe une très grande disparité dans la situation des pays. En 2015, la Suède a accueilli l'équivalent de 1,6 % de sa population, la France 0,15 %, soit environ 80 000 demandes d'asile. En ce qui concerne la France, les chiffres de 2016 devraient s'établir autour de 90 000 demandes d'asile ; l'augmentation a été de 20 % en 2015, elle sera de 10 % ou de 15 % en 2016. Quoi qu'il en soit, elle reste beaucoup plus faible que dans d'autres pays, même si certains n'ont pas vu augmenter le nombre de leurs demandes d'asile.

On relève également une grande disparité des pays d'origine, qui évolue cependant en fonction des routes migratoires et des réseaux de passeurs. Une personne passant par la Turquie et la Grèce et remontant par l'Autriche et l'Allemagne a de fortes chances de s'arrêter dans ces deux derniers pays ; une personne arrivant de Libye en passant par l'Italie poursuivra sa route vers la France et vers d'autres pays.

Selon les données les plus récentes, on a enregistré 173 000 arrivées en Grèce en 2016 – soit six fois moins qu'en 2015 –, dont 47 % de Syriens, 24 % d'Afghans, 15 % d'Irakiens, le reste étant composé de Pakistanais et d'Iraniens. À titre de comparaison, les arrivées enregistrées en Italie se sont réparties comme suit : 21 % pour le Nigeria, 12 % pour l'Érythrée, 7 % pour la Guinée, 7 % pour la Côte d'Ivoire, 7 % pour la Gambie, le reste se répartissant entre le Sénégal, le Mali, le Soudan, le Bangladesh, la Somalie, quasiment pas de Syriens.

On observe donc deux dynamiques migratoires très différentes, qui ne relèvent pas des mêmes causes...

M. André Gattolin. – Quel est le nombre d'arrivées enregistrées en Italie en 2016 ?

M. Jean-Christophe Dumont. – Selon le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies, près de 180 000, contre 150 000 en 2015, soit une légère augmentation – on a observé un tassement en décembre 2016, mais il suivait un pic en octobre et novembre.

Il faut par ailleurs remarquer une augmentation importante du nombre de mineurs non accompagnés, qui représentent désormais près de 15 % des arrivées en Italie. Sur l'ensemble de l'année 2015, on avait enregistré 82 000 demandes d'asile émanant de mineurs non accompagnés, dont plus de 37 000 en Suède uniquement. Ce chiffre est probablement sous-estimé, parce que tous les mineurs non accompagnés ne sont pas enregistrés de la même façon en Allemagne. Cette année, le chiffre sera plus faible, mais une tendance durable semble se dessiner, notamment sur la route migratoire de la Méditerranée centrale. Cette situation pose de nombreux défis aux pays qui doivent y faire face.

Vous m'aviez posé la question des politiques migratoires européennes : elle peut être abordée sous divers angles. Je me limiterai à l'immigration légale, en écartant l'asile, qui ne relève peut-être pas du champ de votre commission d'enquête.

On observe une convergence des politiques nationales qui tient à deux faits. D'une part, un certain nombre de directives européennes encadrent les droits nationaux et ont créé, de façon tout à fait parcellaire, des standards minimaux communs. D'autre part, en ce qui concerne les migrations de travailleurs qualifiés, une compétition existe entre les différents pays de l'OCDE, notamment européens, pour attirer les talents. D'une façon générale, un modèle hybride prévaut en Europe : une offre

d'emploi est exigée, ainsi que la réunion d'un certain nombre de conditions, en termes de rémunération minimale, de niveau de qualification, etc. Il s'agit donc d'un modèle fondé sur la demande et sur l'offre. Les politiques européennes convergent vers celles que l'on observe dans les pays d'installation, qui sont beaucoup plus attractives.

L'OCDE a publié une étude en juin 2016, intitulée *Recruiting Immigrant Workers – Europe*, qui comporte une série d'études de cas – celle qui concerne la France devrait paraître très prochainement. Nous y montrons que l'Europe « boxe en dessous de sa catégorie » dans la compétition pour les talents. L'immigration de travail en provenance de pays tiers représente une part extrêmement faible de l'ensemble de la population européenne. Si l'Europe accueille environ 50 % des travailleurs migrants peu éduqués installés dans l'ensemble des pays de l'OCDE, elle n'accueille qu'environ 32 % des travailleurs migrants hautement qualifiés. Si l'on examine les intentions d'immigration, on observe à peu près les mêmes proportions – 42 % de peu qualifiés contre 37 % de qualifiés. L'Europe attire principalement des personnes originaires de territoires voisins et a beaucoup de difficultés à recruter en Asie, principal continent d'origine des migrants vers l'Amérique du Nord.

On relève donc de nombreuses difficultés pour l'Europe à tirer son épingle du jeu dans la compétition pour les talents et cet ouvrage formule un certain nombre de propositions pour redresser la barre, concernant notamment la réforme en cours de la carte bleue européenne – elles ont alimenté en partie la réflexion de la Commission européenne –, mais également bien au-delà puisque la question de l'attractivité ne se résume pas à la réforme de titres de séjour.

Pour conclure, je voudrais insister sur quelques défis.

Tout d'abord, les travaux de l'OCDE montrent bien que le problème ne se pose pas tant en termes de démographie – une demande de force de travail qui viendrait compenser une population active en déclin – que d'ajustement de la demande à l'offre. Dans un contexte où l'on enregistre de nombreuses sorties du monde du travail, la demande évolue très rapidement, notamment en raison des nouvelles technologies. Face à cette évolution de la demande de travail, l'immigration peut jouer un rôle d'ajustement, mais ce dernier n'est pas automatique. C'est donc l'un des premiers enjeux auxquels doivent répondre les politiques migratoires.

Ensuite, au niveau global, on assiste à une augmentation très rapide du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur dans le monde – il y a quelques années encore, l'Inde et la Chine formaient environ 17 % des diplômés de l'enseignement supérieur, elles en formeront près de 30 % en 2020. Par ailleurs, la classe moyenne se développe dans les pays émergents (la Chine et l'Inde comptaient en 2000 moins de 5% de la classe moyenne mondiale et pourraient représenter environ 50% d'ici à 2030), avec une forte

demande de mobilité, soit pour des études, soit pour du tourisme. Ces évolutions constituent un véritable changement de paradigme, notamment dans le cadre des négociations commerciales, où les questions migratoires étaient souvent marginales. La facilitation des visas fera à l'avenir partie intégrante des demandes exprimées par les pays émergents dans le cadre de ces négociations – c'est déjà le cas, également, entre pays de l'OCDE, comme on l'a vu récemment avec les États-Unis et le Canada. Cette problématique est donc appelée à peser davantage à l'avenir.

Enfin, les migrations en provenance du continent africain, en particulier d'Afrique subsaharienne, restent modestes : elles concernent environ 300 000 personnes par an. Le taux d'émigration des personnes nées en Afrique est faible : 1,7 % des personnes nées en Afrique vivent dans un pays de l'OCDE. En revanche, les intentions d'émigration sont très élevées parmi les jeunes, et augmentent. La population du continent africain va doubler d'ici à 2050, passant de 1 milliard à 2 milliards d'habitants, c'est un fait connu. Ce qui l'est moins, c'est qu'avec près de 400 millions de jeunes de 15 ans à 24 ans en 2050, près de 30 % des jeunes dans le monde seront Africains. Les politiques migratoires, notamment la politique de facilitation des visas, joueront donc un rôle clé dans les années à venir, en termes d'attractivité, de sécurité et d'équité vis-à-vis des différents pays d'origine.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je souhaite revenir sur votre dernière observation concernant les pays d'Afrique subsaharienne. L'OCDE s'est-elle penchée sur la question des accords de réadmission, leur nombre et leur efficacité, dans le cadre de la gestion des politiques migratoires ? La France a signé une quarantaine d'accords de réadmission, je ne suis pas au courant de la situation des autres pays européens. Cette thématique fait-elle partie des approches que vous étudiez en matière de codéveloppement ?

Ma deuxième question porte sur le niveau de qualification de l'immigration de travail. La France n'attire pas les gens qualifiés, d'après ce que vous dites. Est-ce lié à la politique des visas ? J'avais en tête que, au sein de l'immigration légale dans les pays de l'OCDE, l'immigration économique représentait de 7 % à 9 % des arrivées,...

M. Jean-Christophe Dumont. – Plutôt 14 %.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – ... alors que le poids de l'immigration familiale est deux fois supérieur.

M. Jean-Christophe Dumont. – Nous n'avons pas mené d'étude spécifique sur les accords de réadmission. En revanche, nous avons étudié, il y a quelques années, l'efficacité des programmes de retour volontaire assisté – notamment des incitations financières au retour dans le pays d'origine. De nombreux modèles ont été testés, mais il faut admettre que l'efficacité de ces dispositifs a été très limitée, car ils se réduisaient le plus souvent à des effets d'aubaine.

Pour citer quelques cas extrêmes, les Pays-Bas ont offert 10 000 euros aux Afghans s'ils acceptaient de retourner dans leur pays. L'Espagne, quant à elle, au début de la crise de 2008, a proposé aux travailleurs étrangers titulaires d'un permis de travail permanent et ayant perdu leur emploi de toucher d'un seul coup la totalité de leurs indemnités de chômage, s'ils renonçaient à leur titre de séjour et retournaient dans leur pays d'origine.

Les taux d'utilisation de ces dispositifs ont été très faibles, même quand les incitations financières étaient assez fortes. La raison en est simple : bien d'autres aspects entrent en ligne de compte. Ainsi, les personnes qui ont obtenu un titre de séjour permanent se sont installées, elles ont tissé des liens, leurs enfants sont scolarisés dans un système qui leur ouvre des perspectives bien meilleures, certaines ont acquis un bien immobilier et la vente de ce bien représente un coût financier largement supérieur à la prime.

En ce qui concerne les accords de réadmission, c'est-à-dire les retours non volontaires, les choses sont plus difficiles à évaluer. En effet, même s'il n'y a pas d'accord, il y a toujours des retours. Tout dépend en fait de la volonté de coopération du pays d'origine, avec ou sans accord. La signature de l'accord peut être un signe de bonne volonté, mais la valeur ajoutée de l'accord est difficile à évaluer stricto sensu. Nous procédons à une évaluation des accords de gestion concertée dans notre étude sur la France en cours de réalisation, mais je ne peux pas vous en dire plus avant sa publication. Nous essayons d'évaluer si les volets de ces accords relatifs à l'immigration légale sont utilisés et de déterminer lesquels fonctionnent vraiment.

Vous m'avez également demandé pourquoi la France attirait peu de main-d'œuvre qualifiée. Environ 30 000 personnes obtiennent un titre de travail chaque année, parmi lesquelles de nombreux étudiants ayant changé de statut. Selon les indicateurs dont nous disposons, la France réussit assez bien à attirer les étudiants étrangers et à les conserver ensuite. Reste à savoir, ensuite, s'ils se dirigent vers les filières qui ont des besoins de recrutement et comment ils réussissent dans le long terme sur le marché du travail.

Pour les autres migrants, la situation paraît beaucoup plus difficile. Des raisons structurelles l'expliquent, assez peu liées à la politique migratoire, car le cadre français est finalement très ouvert – absence de contingent numérique, nécessité de respecter les conditions d'embauche régulières, sans qu'aucun niveau minimal ne soit exigé, tant du point de vue du salaire que de la qualification. Force est de constater que, malgré ce cadre assez peu contraignant, très peu d'autorisations de travail sont délivrées. Est-ce dû à la faiblesse de la demande ? La France a-t-elle formé suffisamment de monde dans les secteurs où elle éprouve des besoins ? Au contraire, existe-t-il des obstacles, notamment dans la façon dont la politique est mise en œuvre ? C'est plutôt vers cette dernière hypothèse que nous penchons.

M. Jean-Yves Leconte. – Vous avez eu raison d'insister sur l'importance croissante des classes moyennes dans les pays émergents, car cette donnée est souvent oubliée en France. Or cet *a priori* pèse de plus en plus sur l'image de notre pays et de l'Union européenne, de manière plus générale, car nous ne menons pas une politique qui permette de conserver les liens avec ces pays tout en les aidant à se développer, en essayant au contraire de nous protéger contre toutes les migrations. J'estime que, dans ce cas précis, il s'agit non pas de migrations, mais de mobilité.

Au début de votre exposé, vous avez parlé des migrations intraeuropéennes, mais ne vaudrait-il pas mieux parler de mobilité, surtout au sein de l'espace Schengen, un espace sans frontières ? Parlerait-on de migration entre la Pennsylvanie et le Texas ? Ce qui se passe aujourd'hui dans l'espace Schengen diffère-t-il vraiment de ce que l'on peut observer dans de grands espaces comme le Canada ou les États-Unis ?

Les migrations sud-nord – elles sont en fait l'objet de cette commission d'enquête –, ne représentent finalement qu'une petite part des migrations mondiales. Pouvez-vous nous en dire plus, notamment sur la part de l'immigration sud-sud ?

M. Jacques Legendre. – Ce que vous nous avez dit concernant la Roumanie m'a un peu étonné. Je n'imaginai pas de tels déplacements de population en provenance de ce pays. Je croyais que sa démographie était relativement faible...

M. André Gattolin. – Déclinante, même !

M. Jacques Legendre. – Les Roumains dont vous parlez ne représentent-ils pas plutôt une partie de la population roumaine que l'on appelle les Roms ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Premièrement, vous avez évoqué l'augmentation du nombre de mineurs non accompagnés. La fiabilité des statistiques mérite sans doute d'être améliorée. À quel moment ces mineurs sont-ils recensés ? À leur entrée sur le territoire ou au moment où l'on a déterminé qu'ils sont véritablement mineurs ? En effet, ils doivent réunir deux conditions : être mineurs, sous réserve que l'on dispose des moyens nécessaires pour déterminer l'âge, et être non accompagnés. Selon mon expérience d'ancien président de conseil général, beaucoup de jeunes considérés comme non accompagnés arrivent dans un département alors que des membres de leur famille y vivent déjà. Lorsqu'ils sont dirigés vers un autre département, puisque des dispositions permettent désormais de les répartir harmonieusement sur l'ensemble du territoire, ils le refusent absolument, puisqu'ils ont déjà des attaches locales. Il serait donc important de connaître les sources des statistiques que vous avez mentionnées.

Deuxièmement, vous nous dites que la France n'est pas attractive pour les travailleurs qualifiés. Faut-il vraiment qu'elle le soit ? Ne s'agit-il pas d'un pillage de la matière grise des pays d'origine ? Ceux-ci ont pourtant

bien besoin de conserver leurs intelligences pour espérer se développer – ce serait même dans l'intérêt des pays déjà industrialisés.

Troisièmement, lorsque les autorisations de rester sur le territoire ne sont pas accordées, vous avez signalé la difficulté d'évaluer l'efficacité de la politique de reconduite à la frontière. En effet, un certain nombre de migrants ont eu le temps de nouer des attaches, parce que les décisions administratives sont extrêmement longues. Dans la plupart des cas, ils se sont parfaitement intégrés et lorsqu'ils doivent être reconduits dans leur pays, la population locale manifeste pour qu'ils restent. Le raccourcissement du délai de traitement des demandes a-t-il un impact mesurable sur le nombre de retours vers les pays d'origine ?

M. Jean-Christophe Dumont. – M. Leconte m'a demandé en quoi les migrations internes à l'espace Schengen étaient différentes de celles provenant de pays tiers. La différence est en effet importante. Nous avons réalisé une étude sur les migrations intra-européennes – le champ est plus vaste que l'espace Schengen, mais il s'agit toujours d'un espace de libre circulation – qui a montré que, à la suite de la crise de 2008, environ un quart du choc asymétrique subi par les pays européens en termes de chômage a été absorbé grâce à la mobilité. C'est-à-dire que les flux vers les pays les plus touchés, comme l'Espagne, ont diminué, alors que les flux vers les pays les moins touchés ont augmenté. Sans la libre circulation, le taux de chômage au sein de l'Union européenne aurait été supérieur d'un quart. Dans ces années de crise, la mobilité intra-européenne a diminué de 40 %.

M. Jean-Yves Leconte. – La situation au sein de l'espace Schengen est-elle proche de celle qui prévaut aux États-Unis ?

M. Jean-Christophe Dumont. – Tant que nous avons affaire à des États-nations, je pense que l'on peut parler de migrations plutôt que de mobilité, même si la Commission européenne sépare bien les migrations intra-européennes, traitées par la direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion, des migrations extracommunautaires, traitées par la direction générale Migration et affaires intérieures. Par ailleurs, on trouve en Europe des obstacles que l'on ne trouve pas sur le continent américain, liés notamment à la langue. Même si les obstacles administratifs sont assez réduits, demeurent des obstacles linguistiques et culturels qui n'existent pas lorsque l'on migre de la Floride à la Californie. Cela dit, nous avons comparé les effets de la mobilité après la crise de 2008 aux États-Unis et en Europe. Nous avons observé que la mobilité avait davantage contribué à absorber les chocs en Europe qu'aux États-Unis, ce qui nous avait surpris.

En ce qui concerne les migrations sud-sud, on estime que, sur 240 millions de migrants dans le monde, environ 120 millions entrent dans des pays de l'OCDE – dont un certain nombre en provenance d'un autre pays de l'OCDE –, ce qui signifie que les 120 millions restant se dirigent vers d'autres pays. Les migrations sud-sud sont donc très importantes.

Les migrations intrarégionales constituent la part la plus dynamique des mouvements migratoires. Elles sont très développées en Europe, mais aussi en Amérique latine – entre 2009 et 2014, elles ont augmenté de 50 % –, en Asie, avec le développement de l'ASEAN et de zones de libre-échange un peu embryonnaires, et en Afrique – on décompte 15 millions de migrants entre pays africains, contre seulement 5 millions de migrants d'Afrique vers les pays de l'OCDE. Il ne faut pas oublier cette dimension intrarégionale, qui représente un enjeu majeur pour l'avenir de l'Afrique : l'existence de pôles économiques stables et dynamiques permettra seule d'absorber une partie des jeunes qui vont entrer sur le marché du travail. Lorsque j'ai été auditionné par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, j'avais expliqué qu'un Nigeria stable et prospère, compte tenu de la taille de ce pays, était essentiel pour stabiliser les flux migratoires au niveau régional. Si quelques moteurs économiques se développent en Afrique, ils joueront un rôle attractif ; dans le cas inverse, la pression migratoire vers l'Europe continuera d'augmenter, en particulier celles des jeunes qui cherchent un avenir meilleur.

M. Tourenne m'a interrogé sur les statistiques que j'ai mentionnées concernant les mineurs non accompagnés. Elles proviennent d'Eurostat et sont établies au moment de l'enregistrement de la demande d'asile. En revanche, j'ignore si les règles d'enregistrement sont harmonisées au niveau européen et si le recensement se fait une fois que l'âge a pu être déterminé de manière définitive ou au moment de l'enregistrement de la demande d'asile.

M. Jean-Louis Tourenne. – Ce qui est étonnant, c'est qu'il n'y ait pas de demande d'asile pour les mineurs. Ils sont accueillis de plein droit et ne sont pas expulsables...

M. Jean-Christophe Dumont. – Mais ils font l'objet de statistiques. Comme je vous le disais, en Allemagne, leur nombre est relativement sous-évalué.

Par ailleurs, vous avez mis en relation la question de l'attractivité de la France avec celle de la « fuite des cerveaux ». J'observe simplement que l'immigration qualifiée ne provient pas nécessairement des pays les moins avancés mais également et principalement de pays émergents et de pays de l'OCDE. On observe d'ailleurs une faible capacité de la France à attirer des ingénieurs allemands, indiens ou coréens. Pour être tout à fait exact, je n'ai pas dit que la France n'était pas attractive, mais qu'elle accueillait peu de migration de travail, et encore moins de travail qualifié, en dehors des étudiants passés par son système de formation. Il faudrait une approche plus détaillée pour conclure à un déficit d'attractivité.

Il faut prendre en compte le facteur linguistique, même si la France, grâce à la francophonie, dispose d'un bassin de recrutement important, ce qui n'est pas le cas d'autres pays comme la Suède ou la Finlande, dont la langue n'est pas parlée en dehors des frontières nationales. Pour ces pays, la question de l'attractivité se pose dans des termes totalement différents.

Prenons le cas de la Suède. Ce pays a la politique d'immigration de travail la plus ouverte au sein de l'OCDE, et peut-être même dans le monde. Pour venir en Suède, il suffit d'avoir une offre d'emploi ; il n'y a pas de test du marché du travail ni de minimum en termes de rémunération ou de niveau de formation, pas de contingent numérique. On peut obtenir la nationalité après trois ans de séjour, venir avec son conjoint qui peut travailler immédiatement. En 2004, la Suède a ouvert son marché du travail aux ressortissants européens, en même temps que le Royaume-Uni et l'Irlande, sans période de transition. La décision a suscité d'intenses débats préalables sur les risques encourus. Or, on n'a pas observé d'arrivées de travailleurs étrangers, alors que l'on en a recensées en Norvège - elle fait partie de l'Espace économique européen - et au Royaume-Uni. Le gouvernement a alors complètement changé d'approche et s'est demandé comment être attractif : toutes les barrières ont donc été levées, cette mesure faisant l'objet d'un consensus politique et syndical. Cette ouverture a eu lieu en pleine crise économique, à la fin de 2008, mais n'a été suivie que d'une très faible augmentation du nombre des migrants de travail. Je dois préciser que, dans ce cadre très ouvert, une seule condition demeure : le travailleur étranger doit être rémunéré exactement comme un salarié suédois. La présence des syndicats dans les entreprises fait que cette condition est vérifiée. De ce fait, le recrutement à l'étranger est nécessairement plus coûteux. Il faut ajouter que la Suède n'est pas le premier pays qui se présente à l'esprit d'un Chinois ou d'un Indien qualifié désirant s'expatrier : il pense davantage aux États-Unis, à l'Allemagne ou au Royaume-Uni. Ensuite, l'apprentissage du suédois représente un investissement relativement important.

J'ai développé un peu longuement l'exemple suédois pour vous montrer que la question de l'attractivité est beaucoup plus complexe que l'on ne le croit. Elle ne se résume pas à l'ouverture du marché du travail ni à la distribution de titres de séjour. Cette réflexion explique en partie l'échec de la carte bleue européenne : elle a ouvert un canal d'immigration vers l'Europe, mais il n'a pratiquement pas été utilisé, à l'exception du cas de l'Allemagne. Cela dit, la question de la « fuite des cerveaux » pose de vrais problèmes à certains pays, je pense en particulier aux métiers de la santé, qui méritent une approche différente.

M. Jean-Claude Requier, président. - Je vous remercie de vos réponses.

*Audition de Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France
(mardi 3 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête va conclure son cycle d'auditions de la journée en entendant Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en France, qui est une agence des Nations unies.

La crise migratoire qui touche l'Union européenne, et plus particulièrement certains de ses États membres, constitue l'un des phénomènes qui, avec le terrorisme, ont mis en lumière les limites, voire les dysfonctionnements de l'espace Schengen.

Quelles sont les caractéristiques de ces migrations ? Dans quel contexte plus général se situent-elles ? Les routes de transit observables aujourd'hui présentent-elles des particularités et ont-elles récemment évolué ? Quelle appréciation portez-vous sur les politiques migratoires menées en Europe et sur leurs conséquences pour la mise en œuvre de Schengen ?

Outre les réponses aux interrogations de notre commission d'enquête, l'OIM a sans doute des informations à nous apporter sur les relations que l'Union européenne entretient, ou pourrait entretenir, avec les pays d'origine des flux de migrants afin de les tarir.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

À la demande de Mme Abbas, cette audition ne sera pas captée par vidéo ni retransmise sur internet, mais fera bien l'objet d'un compte rendu publié.

Vous avez la parole, Madame la Directrice.

Mme Sara Abbas, directrice du bureau de l'Organisation internationale pour les migrations en France. – L'OIM est une organisation internationale qui regroupe 166 États membres et dont le siège est à Genève. Avec près de 450 bureaux à travers le monde et près de 10 000 collaborateurs, l'OIM travaille sur des projets liés à la question migratoire. Depuis quelques années, nous nous attachons aux flux migratoires en direction de l'Europe.

L'OIM est présente sur les îles grecques et en Italie – à Lampedusa – pour accueillir les migrants. En 2016, environ 360 000 personnes sont entrées

en Europe, principalement en Grèce et en Italie, mais aussi en Espagne et à Chypre. Ce chiffre est en diminution par rapport à 2015, année durant laquelle plus d'un million de personnes sont arrivées en Europe.

Nous les accueillons à leur arrivée, puis nous les orientons vers les services idoines. Ces flux ne concernent pas seulement des personnes pouvant prétendre au statut de réfugié, mais aussi des mineurs non accompagnés, des familles, des femmes avec ou sans enfants, des personnes âgées... La situation est donc assez complexe.

L'OIM est aussi présente dans les Balkans. Nous avons des équipes en Slovénie, en Croatie, en Serbie, en Grèce, en Italie, en Hongrie, qui vont à la rencontre des personnes pour connaître leur pays d'origine. En Italie, on trouve principalement des Nigériens, des Érythréens, des Guinéens, des Ivoiriens et des Gambiens ; en Grèce, ce sont plutôt des Syriens, des Irakiens, des Afghans et des Iraniens.

Les équipes présentes dans les Balkans et les pays limitrophes réalisent des sondages pour obtenir des profils plus précis. Nous ignorons quels sont les projets des migrants, mais l'Italie semble être le pays de destination privilégié des personnes arrivées à Lampedusa qui ont accepté de répondre à nos questions, devant l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Norvège, la Suède, les Pays-Bas... Les migrants passés par la Grèce privilégient l'Allemagne comme pays de destination.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Manifestement, la France n'est pas le pays de destination des migrants...

Mme Sara Abbas. – Si nous mettons de côté l'exemple de Calais, où l'on a vu jusqu'à 10 000 personnes se rassembler l'année dernière avant de tenter de rejoindre la Grande-Bretagne, les demandes d'asile n'ont que peu augmenté en France ces dernières années, très loin derrière l'Allemagne, la Suède ou l'Autriche, par exemple.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Une personne que nous avons auditionnée ce matin a posé la problématique du règlement de Dublin et de son éventuelle modification de sorte que le pays de destination soit chargé d'examiner la demande d'asile du migrant et non plus seulement le pays d'arrivée. Que pensez-vous de cette idée au regard des réalités de terrain auxquelles sont confrontées vos équipes dans cette crise migratoire ?

Par ailleurs, le programme de relocalisation mis en place par l'Europe pour essayer de contrecarrer ce règlement de Dublin n'apparaît pas très efficace. Confirmez-vous cette analyse et, si oui, quelles autres solutions pourriez-vous préconiser ?

Mme Sara Abbas. – Si mes chiffres sont corrects, environ 8 % des 160 000 migrants visés ont été relocalisés, ce qui est très faible. Il existe un profond désaccord entre les États sur cette question : certains pays, comme la France, ont ouvert leurs portes pour accueillir les migrants relocalisés – la

France est d'ailleurs en tête des pays d'accueil –, mais d'autres, comme la Hongrie, refusent de participer à ce dispositif. Il est certain que la Grèce et l'Italie ne peuvent faire face, seules, à ces flux. Il faut aider ces pays et faire en sorte de diminuer la pression migratoire qu'ils subissent.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Que pensez-vous de l'absence de politique migratoire à l'échelle européenne ? On nous a confirmé ce matin ce que nous savions déjà : l'absence de politique migratoire uniforme, sinon convergente, au sein de l'espace Schengen crée des contraintes lourdes. Est-ce un phénomène que vous constatez quotidiennement sur le terrain ?

Mme Sara Abbas. – Oui. Surtout depuis l'année dernière, nous voyons une Europe très divisée, qui n'arrive pas à se mettre d'accord...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pour quelles raisons ? S'agit-il d'une absence de volonté politique, d'un désaccord sur la vision des choses ou, pire encore, d'une volonté de laisser faire, du moment que cela se passe chez les autres et pas chez nous ?

Mme Sara Abbas. – Depuis quelques années, nous constatons un retour du nationalisme dans un certain nombre de pays européens qui n'ont peut-être pas la même culture d'accueil que d'autres États. Nous avons réalisé une étude avec l'institut Gallup qui montre que l'Europe reste la région du monde la plus fermée : près de 54 % des personnes interrogées souhaitent que l'immigration se stabilise, voire qu'elle diminue.

Il faut toutefois regarder ces chiffres plus en détail : les pays du Nord sont plus ouverts, à l'exception de la Grande-Bretagne, et ceux du Sud plus fermés. Ce sont surtout dans ces derniers que la population souhaite voir diminuer l'immigration.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'objectif de notre commission d'enquête étant d'analyser et d'évaluer des politiques dans le cadre de l'espace Schengen, quel regard portez-vous sur les mesures consistant à renforcer le contrôle aux frontières ?

Mme Sara Abbas. – Ce n'est pas en renforçant les frontières que l'on arrêtera les flux. Cela ne changera rien aux causes des migrations : conflits armés, comme en Syrie, par exemple, persécutions, instabilité politique, pauvreté extrême, changement climatique... On oublie souvent que l'aléa climatique fait bouger 20 millions de personnes par an.

Il faudrait plutôt s'attaquer aux causes profondes des migrations, à commencer par la question du développement économique des pays d'origine. Que se passera-t-il si Schengen disparaît ? Cela ne changera rien à l'ampleur, inédite depuis la Seconde Guerre mondiale, des flux migratoires que nous constatons aujourd'hui.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Indépendamment de la crise migratoire de 2015 et de 2016, dont nous connaissons les causes, avez-vous

des chiffres illustrant la mobilité mondiale ? Pensez-vous que ces flux vont continuer de croître ? Peuvent-ils se stabiliser, à défaut de diminuer ?

Mme Sara Abbas. – D'après nos chiffres, une personne sur sept dans le monde est un migrant. Il ne s'agit pas nécessairement de personnes qui franchissent une frontière : un migrant peut aussi rester à l'intérieur de son pays. Nous dénombrons actuellement 242 millions de migrants internationaux. La mobilité humaine est aujourd'hui sans précédent.

M. André Gattolin. – S'agit-il de 242 millions de nouveaux migrants par an ou au total ?

Mme Sara Abbas. – Il s'agit de l'estimation du nombre total de migrants internationaux. Au regard de tout ce qui se passe en Afrique et au Moyen-Orient, je ne vois pas comment ces flux pourraient diminuer. Si cette migration peut être réglementée, encadrée, elle peut s'avérer positive : si les prévisions du marché du travail sont bonnes, en 2050, l'Europe aura besoin de ces migrants. Il faut s'efforcer d'intégrer ces personnes, ce qui constitue un grand défi en Europe. Peut-être faudrait-il investir autant d'argent en faveur de l'intégration des migrants que pour garder les frontières...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avez-vous analysé les différentes réglementations – plus dures ou plus souples – des pays d'arrivée des migrants ? Qu'en pensez-vous ?

Mme Sara Abbas. – Je ne peux parler de chaque pays européen, mais il est évident que certains ont des politiques beaucoup plus souples que d'autres. La Suède, par exemple, a subi une très forte pression l'année dernière, avec près de 160 000 demandeurs d'asile, en raison de sa politique plus favorable aux migrants, notamment en matière de regroupement familial. Elle a aujourd'hui fermé sa frontière avec le Danemark, ne pouvant plus faire face à ces flux, quand d'autres pays n'ont pas joué le jeu en instaurant des politiques d'accueil beaucoup plus dures. Je pense que l'harmonisation en cours de ces politiques est une bonne chose pour éviter que certains pays n'accueillent davantage de migrants que d'autres.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'Allemagne, par exemple, a annoncé qu'elle souhaitait accueillir 700 000 migrants – sauf erreur de ma part. Elle en a accueillis beaucoup plus et revient aujourd'hui quelque peu en arrière. Comment analysez-vous cette situation ? Ces personnes seront-elles obligées de repartir ou vont-elles rester en Allemagne ?

Mme Sara Abbas. – L'Allemagne est le pays européen qui a connu le plus grand nombre de retours volontaires. Selon nos chiffres, entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2016, 50 000 retours volontaires assistés par l'OIM ont eu lieu depuis l'Europe, dont 35 000 depuis l'Allemagne.

M. Jean-Yves Leconte. – À ceux qui voient dans l'immigration une menace, on répond souvent – comme vous venez de le faire, Madame – qu'il est préférable d'aider les pays d'origine à se développer plutôt que de

renforcer ses frontières. Vous avez raison, mais il ne s'agit pas de la seule solution. D'abord, parce que, bien souvent, les migrants sont ceux qui apportent le plus d'argent aux pays d'origine. Ensuite, parce que quitter son pays pour un autre est une décision individuelle et qu'il faut donc traiter cette question de manière individuelle. Il ne suffit pas de dire que les migrants doivent rester chez eux pour favoriser le développement de leur pays pour qu'il en aille ainsi.

L'Europe en a donné la meilleure illustration en 2004, au moment de l'élargissement : des pays à même de garantir à leurs citoyens un développement relativement correct en matière économique et sociale n'ont pu retenir ceux de leurs citoyens qui ont eu la possibilité de partir. En matière d'immigration, le développement n'est pas forcément la solution miracle. Il s'agit d'un processus parallèle.

Certains pays ne pratiquent absolument pas le regroupement familial. Le conjoint d'une personne ayant obtenu le droit d'entrer et de travailler dans l'un de ces pays ne peut y travailler ni même, parfois, s'y installer. J'en parle en connaissance de cause en tant que sénateur des Français de l'étranger. Quelles différences constatez-vous entre les pays qui pratiquent le regroupement familial et ceux qui ne le pratiquent pas, en termes d'intégration ?

À la suite des événements de 2015, l'Union européenne a lancé un processus de révision de l'ensemble du fonctionnement de l'espace Schengen, à la fois en matière de surveillance des frontières et de politique d'asile.

La révision du dispositif de surveillance des frontières a été très rapide - on n'a probablement jamais vu un règlement être modifié aussi rapidement ! Aujourd'hui, Frontex a un nouveau mandat et de nouvelles compétences qu'elle met déjà en œuvre.

Parallèlement, la réforme des politiques d'asile et du règlement de Dublin est toujours en discussion. Nous nous trouvons donc dans une situation complètement asymétrique, très problématique pour les pays de première arrivée. Pensez-vous que ces derniers pourront tenir encore longtemps si nous ne parvenons pas à nous mettre d'accord sur la réforme de la politique d'asile et du règlement de Dublin ?

M. Olivier Cigolotti. - Nous aurons beaucoup parlé d'un certain nombre de flux migratoires en provenance des Balkans, de Roumanie, de Bulgarie ou d'autres pays, mais nous avons peu parlé du continent africain. La personne que nous venons d'auditionner nous a rappelé combien l'évolution démographique de ce continent était dynamique. J'y étais voilà quelques mois encore et près de quatre jeunes sur cinq envisagent de venir dans l'espace Schengen. Quelle est votre analyse d'une augmentation éventuelle des flux migratoires en provenance d'Afrique au regard des éléments que vous avez rappelés : extrême pauvreté de certains pays,

difficultés climatiques croissantes et instabilité politique d'un certain nombre de pays de ce continent ?

M. Jacques Legendre. – Pourriez-vous nous préciser quelle est la position de l'OIM sur l'accord passé entre l'Union européenne et la Turquie ? Pour décharger la Grèce du poids des réfugiés bloqués sur son territoire, il avait été convenu d'inciter ces derniers à revenir en Turquie, à charge pour l'Europe d'accueillir, à due proportion, des réfugiés syriens actuellement présents en Turquie. Or il semble que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, l'UNHCR, a critiqué cette politique et a incité les réfugiés présents en Grèce à demander le droit d'asile, ce qui bloque le processus. Dans la mesure où l'OIM relève également des Nations unies, j'aimerais savoir si vous préconisez le blocage ou l'application de ce processus.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vois trois causes principales à l'immigration.

Il s'agit tout d'abord, nous le constatons depuis plusieurs mois, de l'immigration pour cause de survie : des hommes, des femmes et des enfants dont la vie est menacée décident de partir pour « sauver leur peau ».

Il s'agit ensuite d'une immigration économique en raison de la très grande pauvreté. Vous avez évoqué la nécessité de favoriser le développement des pays à la source de l'immigration. C'est une question de moyen et de long terme, loin des réactions émotionnelles. C'est d'autant plus important que les moyens de communication permettent aux populations, notamment aux plus jeunes, de connaître la manière dont nous vivons en Occident. Cette immigration est très importante.

Le réchauffement climatique constitue, enfin, la troisième cause d'immigration. Et ce n'est pas aujourd'hui ni demain que nous pourrions apporter une solution à ce problème.

Disposez-vous d'éléments chiffrés sur ces trois causes d'immigration ?

Mme Sara Abbas. – Monsieur Leconte, lorsque vous évoquez la question du regroupement familial, faites-vous référence aux seuls pays européens ?

M. Jean-Yves Leconte. – Je pensais plutôt à certains pays hors Union européenne qui accueillent des travailleurs étrangers sans accorder le regroupement familial ou, quand ils l'accordent, n'autorisent pas le conjoint arrivant à travailler sur leur sol. À partir de là se posent des questions d'intégration et d'attractivité sur lesquelles j'aimerais avoir votre analyse.

Mme Sara Abbas. – Il me semble fondamental de pouvoir s'installer avec sa famille dans le pays d'accueil. S'y opposer va à l'encontre des droits humains...

M. Jean-Yves Leconte. – Je suis tout à fait d'accord avec vous, mais je constate que certains pays ne le font pas. Ma question porte sur les conséquences de cette politique en termes d'attractivité et sur la manière dont ces pays gèrent leur immigration – je pense notamment à la Chine et à l'Inde...

Mme Sara Abbas. – J'avoue ne pas être très au fait de la politique de regroupement familial de ces pays. Ne pas pouvoir se faire accompagner de sa famille aura évidemment une grande incidence sur le choix du pays où l'on souhaite s'installer.

M. Jean-Yves Leconte. – Je m'interrogeais aussi sur la capacité d'intégration de ces pays, ou plutôt sur le manque d'intégration que ces politiques engendrent : les gens vont travailler dans ces pays, mais ne parviennent pas à s'y intégrer. Peut-être pourriez-vous nous donner quelques chiffres pour confirmer ou infirmer ce sentiment...

Mme Sara Abbas. – Je ne dispose malheureusement d'aucun chiffre sur ces points... L'évolution des flux migratoires en provenance du continent africain est une question complexe. Le Niger est aujourd'hui l'un des principaux pays africains de transit, mais c'est aussi un pays de destination. Ces dernières semaines, notamment au mois de novembre dernier, nous avons constaté une baisse très importante des flux sortants du Niger en raison du renforcement des contrôles d'identité dans ce pays. Sans papiers, les migrants ne peuvent plus traverser le Niger vers la Libye.

Nous ne disposons pas de chiffres sur la volonté de venir en Europe. Nous savons qu'environ un million de migrants sont aujourd'hui en Libye. Cela ne veut pas dire qu'ils veulent tous venir en Europe. La Libye est depuis très longtemps un pays de destination en soi. Les événements de 2011 et l'instabilité politique poussent aujourd'hui les migrants à prendre les bateaux pour venir en Europe. Ils sont 160 000 à être arrivés en Italie de cette façon en 2016. Comme je l'ai souligné, beaucoup de raisons peuvent pousser les gens à migrer – extrême pauvreté, instabilité politique... Pour autant, sur ce million de personnes, nous ne savons pas combien souhaitent réellement venir en Europe.

Depuis l'accord conclu entre la Turquie et l'Union européenne, et d'après les chiffres dont je dispose, 777 personnes ont été renvoyées en Turquie. On constate une baisse énorme d'arrivées entre la Turquie et la Grèce. L'OIM s'efforce de garantir les droits des personnes présentes dans les *hotspots* qui ont été mis en place. Il me semble aussi très important de renforcer la réinstallation des Syriens depuis la Turquie, ce à quoi la France s'est attelée : 10 000 réfugiés syriens seront ainsi réinstallés d'ici à la fin de l'année – nous en sommes aujourd'hui à environ 700... Cet accord semblait assez instable au vu de la situation en Turquie. On a pensé qu'il ne serait pas viable, mais il continue d'être mis en œuvre aujourd'hui. Environ 60 000 migrants attendent en Grèce d'être relocalisés ou de retourner dans leur pays – la Grèce pratique en effet le retour volontaire depuis plusieurs

années. Ces retours sont nettement en hausse depuis l'augmentation des arrivées par la Méditerranée. Les migrants qui savent qu'ils n'obtiendront pas le statut de réfugié envisagent souvent de rentrer dignement dans leur pays d'origine.

On connaît le nombre de Syriens présents dans les pays limitrophes de la Syrie, mais je ne dispose d'aucun chiffre précis sur les migrants économiques. J'essaierai de me renseigner auprès du siège de l'OIM, si vous le souhaitez.

M. Philippe Kaltenbach. – Il serait illusoire de penser que les migrations vont décliner ou se stabiliser. Elles vont continuer d'augmenter, notamment parce qu'il est de plus en plus facile de communiquer, de se déplacer, d'étudier à l'étranger... S'y ajoutent les crises et les difficultés que nous connaissons. Il n'y a donc aucune raison pour que les migrations diminuent.

En Europe, on mesure mal le fait que les migrations sont beaucoup plus importantes à l'échelle de l'Afrique ou de l'Asie que vers nos frontières. Les chiffres sont sans commune mesure. Voilà quelques années, Jacques Legendre et moi-même étions au Niger, petit pays de 15 millions d'habitants. L'immigration vers l'Europe y est assez faible, alors que plusieurs millions de Nigériens travaillent dans d'autres pays africains, notamment sur la côte atlantique. Les migrations sont donc beaucoup plus importantes dans les sous-ensembles régionaux que vers l'Europe, sans doute parce qu'elles sont plus faciles...

En France, c'est par le mariage qu'est attribué le plus grand nombre de titres de séjour. S'agit-il d'un phénomène propre à notre pays ? De mémoire – je parle sous le contrôle de M. Buffet – 80 000 titres de séjour sont délivrés chaque année en France pour raison de mariage, contre 30 000 titres pour les migrants économiques et 40 à 50 000 titres pour les étudiants étrangers... D'autres pays européens connaissent-ils le même phénomène d'intégration « idéale » ?

Mme Sara Abbas. – Je vous confirme tout d'abord que l'immigration sud-sud est aujourd'hui aussi importante que l'immigration sud-nord et qu'elle pourrait même la dépasser prochainement. Faites-vous référence au problème des mariages de complaisance ?

M. Philippe Kaltenbach. – Le fait que les couples vivent ensemble favorise l'immigration. Sur 250 000 titres de séjour distribués chaque année, 80 000 sont délivrés pour permettre au conjoint d'un Français de venir s'installer dans notre pays, soit le tiers du nombre total des titres de séjour. Je me demande simplement si ce phénomène est propre à la France ou si cette proportion est la même dans les autres pays européens. Avez-vous des statistiques sur ce sujet ?

M. Jean-Yves Leconte. – En gros, l'amour est-il la première raison d'être légalement en France quand on est étranger ?...

Mme Sara Abbas. – C'est une question très intéressante. J'imagine que les proportions doivent être les mêmes dans les autres pays européens, mais je n'ai pas de statistiques sur cette question. L'OIM suit de près les demandes d'asile, en Europe ou ailleurs, et non ce type de demandes...

M. Jean-Claude Requier, président. – Le mariage est une spécificité française, c'est l'un des charmes de notre pays.

Nous vous remercions d'avoir bien voulu répondre à nos questions, Madame la Directrice.

*Audition de S. Exc. M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France
(mercredi 4 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête a exprimé le souhait d'entendre les ambassadeurs de plusieurs États membres de l'Union européenne confrontés aux conséquences de la crise migratoire. M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France, est le premier d'entre eux.

La Méditerranée centrale a longtemps accaparé les esprits et les débats, mais les Balkans représentent une voie d'accès privilégiée vers l'Allemagne et la Suède. La Hongrie, troisième pays de transit, est très exposée. Son gouvernement a pris des décisions controversées – l'érection d'un mur en a été le symbole.

Naturellement, il intéresse notre commission d'enquête d'en connaître le contexte et les conséquences. D'autant plus que la Hongrie n'est pas isolée et que son point de vue est en partie partagé par d'autres, en particulier au sein du groupe de Visegrad.

Schengen s'appuie sur deux piliers : la libre circulation et le contrôle effectif des frontières extérieures. L'un ne doit pas aller sans l'autre. Quelles réflexions vous inspire cette situation ? Vous pourrez également nous indiquer la position de votre pays dans les négociations au Conseil sur les mesures préconisées, et pour certaines d'entre elles déjà entrées en application, pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention.

M. György Károlyi, ambassadeur de Hongrie en France. – C'est un grand honneur de venir m'exprimer devant vous sur un sujet qui fait la une de l'actualité. Même si par les temps qui courent cela tient plus du vœu pieux ou de l'incantation, je voudrais vous souhaiter une bonne année. Que 2017 soit aussi favorable que possible à ceux qui exercent une fonction politique, car la qualité de ce qu'ils pourront faire en dépend.

La position de la Hongrie au sujet de l'espace Schengen n'a jamais varié. Nous considérons ce système comme un grand acquis de la construction européenne. Nous tenons à ce qu'il soit maintenu et à ce que ses règles de fonctionnement soient appliquées. Pour qu'il en soit ainsi, nous avons déposé sur le bureau de la Commission européenne, en mars 2016, notre plan « Schengen 2.0 », qui adapte le dispositif au contexte actuel. Défense des frontières extérieures par les pays membres, avec éventuellement l'aide de l'agence européenne de protection des frontières ; processus d'identification par enregistrement biométrique de toute personne qui franchit les frontières extérieures de l'Union ; correction de la politique migratoire européenne, avec la restauration intégrale du système de Dublin,

y compris en Grèce ; mise en place de centres d'accueil fermés et protégés en dehors du territoire de l'Union européenne pour diligenter les procédures de demandes d'accueil ; conclusion d'accords de réadmission et de retour avec les pays d'origine et de transit des migrants ; renvoi des migrants illégaux dans leurs pays d'origine ou de transit sûrs ; conditionnalité du respect de la politique migratoire de l'Union pour bénéficier des politiques d'aide au développement et d'octroi de visas ; assistance aux pays situés sur les routes migratoires, et sur ce point nous sommes particulièrement attachés à ce que les pays des Balkans occidentaux, notamment la Macédoine et la Serbie, bénéficient le plus rapidement possible d'un élargissement de l'Union ; création d'une liste européenne commune de pays sûrs, pour prendre en compte le fait que les demandeurs d'asile ne sont plus directement menacés après avoir traversé un certain nombre de pays tiers sûrs ; accueil des migrants sur la base du volontariat, car il faut maintenir dans la compétence souveraine des États membres les réponses au défi démographique du marché de l'emploi, conformément à l'article 5, paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne. Tels sont les dix points sur lesquels nous estimons qu'il faut intervenir, si nous voulons que le système Schengen continue de fonctionner.

Depuis l'adhésion de la Hongrie à l'espace Schengen en 2007, ce sont les services de police qui sont chargés de la surveillance de nos frontières. Ils sont assistés par le service des douanes qui dépend du ministère de l'Économie, et par le service migratoire qui dépend du ministère de l'Immigration et de la Nationalité, l'équivalent de votre Office français de protection des réfugiés et apatrides. Une loi de septembre 2015 a autorisé le déploiement de l'armée. Au printemps 2016, un corps de garde-frontières supplétif composé de volontaires a été progressivement mis en place pour prêter main forte aux forces publiques. La totalité du dispositif est placé sous la responsabilité des services de police et du ministère de l'Intérieur.

Le premier problème auquel la Hongrie est confrontée dans la mise en œuvre des règles de l'espace Schengen tient au fait qu'en passant nos frontières, les migrants pénètrent une seconde fois dans cet espace. Entre la Grèce et la Hongrie, les migrants traversent des pays qui ne sont pas membres de l'Union, passant ainsi de Schengen en Schengen. La Hongrie subit les répercussions du non-respect de ses obligations par un État doté d'une frontière extérieure, à savoir la Grèce.

La Hongrie doit aussi faire face à l'abus qui caractérise la plupart des demandes d'asile. Chacun sait que les migrants n'ont pas pour but de s'installer en Hongrie ou en Grèce, mais qu'ils y font une demande d'asile afin d'obtenir leur placement en centre d'accueil ouvert pour pouvoir poursuivre leur route clandestinement vers l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni.

En 2015, on a recensé 391 000 entrées illégales en Hongrie, dont 186 000 par la Serbie et 205 000 par la Croatie. En 2016, ces chiffres ont

radicalement diminué, avec 18 000 entrées illégales, dont 17 500 par la Serbie. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, ils étaient 177 000 en 2015, provenant d'abord de Syrie, puis d'Afghanistan, du Kosovo, du Pakistan et d'Irak. Cette répartition change en 2016, puisque les demandeurs d'asile sont désormais essentiellement afghans et pakistanais. En 2015, la Hongrie a accepté 508 demandes d'asile et 414, en 2016. Cependant, à peine le migrant a-t-il déposé sa demande d'asile en Hongrie qu'il quitte le pays pour disparaître dans un autre, de sorte que l'administration doit clôturer 90 % des demandes pour cause de disparition de l'intéressé. L'argument statistique selon lequel la Hongrie ne donnerait son aval qu'à un nombre infime de demandes d'asile n'est donc pas recevable.

Aujourd'hui, la Hongrie n'est plus un lieu de passage. Les statistiques ne recensent que quelques dizaines de migrants appréhendés par jour, et les passages illégaux ont pratiquement disparu. Depuis le 5 juillet 2016, près de 6 700 migrants ont été reconduits à la frontière - de même que dans les Alpes-maritimes on reconduit en Italie les migrants qui ont été interpellés en France - et 8 200 entrées illégales ont été physiquement empêchées.

La Serbie n'applique que très partiellement l'accord qu'elle a signé en 2007 avec l'Union européenne, puisqu'elle n'accepte de reprendre sur son territoire que les Turcs, les Albanais et les Macédoniens pourvus de documents d'identité, mais refuse les Afghans, les Syriens, et les Somaliens qui représentent l'essentiel des migrants illégaux.

Face à la crise migratoire, la Hongrie a développé un triptyque de mesures matérielles, humaines et juridiques. Elle a érigé une clôture de sécurité sur la ligne verte que constitue le linéaire de la frontière avec la Serbie. Elle a déployé des forces publiques, des forces armées et des corps complémentaires sur la frontière, avec l'appui d'autres pays, qu'il s'agisse de l'Autriche, ou bien de la Pologne, de la Slovaquie et de la Tchéquie. Des garde-frontières hongrois interviennent également plus en aval, aux frontières macédonienne, grecque et bulgare. Grâce à cette collaboration bilatérale, la frontière n'est pas uniquement une barrière physique ; elle se double d'un contrôle humain. Enfin, la Hongrie a aménagé sa législation, en adoptant en septembre 2015 une loi autorisant la création de zones de transit sur le linéaire de la frontière avec la Serbie, dans un contexte de crise liée à une immigration massive.

Nous saluons les propositions de la Commission européenne des 7 et 8 décembre derniers visant au retour de la Grèce dans le système de Dublin. Loin de jeter la pierre à la Grèce, la Hongrie est parfaitement consciente des difficultés auxquelles ce pays doit faire face. Nous n'en regrettons pas moins que les propositions de la Commission européenne ne prennent pas effet avant le 15 mars, car tout retard est un prétexte de plus pour maintenir les contrôles aux frontières intérieures que nous condamnons. Dans l'ensemble que constitue Schengen, le contrôle des frontières extérieures est le corollaire

de l'absence de contrôle aux frontières intérieures. Prolonger les contrôles aux frontières intérieures, c'est prendre le risque de voir le système se déliter. Mieux vaut les réduire et les supprimer dès que possible.

En ce qui concerne le règlement de Dublin, nous avons indiqué à plusieurs reprises que nous ne pouvions pas accepter le retour en Hongrie de migrants passés par la Grèce, et cela quand bien même ils auraient été enregistrés pour la première fois à la frontière hongroise. La responsabilité incombe au pays où les migrants ont fait leur première entrée. En application de ce principe, nous nous chargeons de raccompagner dans leur pays d'origine les Kosovars ou les Albanais que l'Allemagne nous renvoie, car ils ont franchi la frontière de l'Europe en pénétrant en Hongrie. En revanche, c'est à la Grèce de se charger des migrants qui ont franchi ses frontières en provenance du Moyen Orient, et cela même s'ils n'ont pas été enregistrés en 2015. Nous ne pouvons pas être rendus responsables de la défaillance d'un autre pays.

M. André Gattolin. – Parmi les migrants que l'on vous renvoie, combien sont passés par la Grèce ?

M. György Károlyi. – Pratiquement la totalité. C'est surtout au début de l'année 2015 que les Kosovars et les Albanais quittaient leurs pays. Le problème est derrière nous. Désormais, 99 % des migrants viennent du Moyen Orient et sont d'abord passés par la Grèce. C'est une évidence géographique.

La solidarité est un grand mot qui nous engage tous. Elle ne peut être ni uniforme, ni imposée. La répartition des charges par la fameuse relocalisation n'est pas une solution. D'une part, elle génère un *pull factor* évident. D'autre part, le système est incapable d'empêcher les mouvements secondaires. Aide à l'installation ou protection, rien n'empêchera un migrant de reprendre sa route vers la destination qu'il s'est initialement fixée. Le principe clef qui définit la position de la Hongrie, c'est de privilégier l'élimination du problème à sa source plutôt que sa gestion à l'arrivée. Avant de réformer le système de Dublin, il faut appliquer pleinement la convention de Schengen, c'est-à-dire traiter les carences actuelles du dispositif, cibler les racines du problème extérieures à l'Europe, ne pas provoquer de *pull factor* et distinguer les catégories de migrants, réfugiés, illégaux ou légaux.

L'Autriche a rétabli à sept reprises les contrôles à sa frontière intérieure avec la Hongrie. Nous le regrettons beaucoup car l'engorgement ainsi provoqué a porté préjudice à la circulation des biens et des personnes. La Hongrie est au cœur de l'Europe, au croisement d'un réseau routier considérable. Des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen nuiraient à l'activité économique de l'Europe. D'où notre souhait de les supprimer le plus rapidement possible.

Nous sommes convaincus que la décision du Conseil européen du 11 novembre 2016, qui prolonge le contrôle temporaire des frontières

intérieures par cinq États membres, n'apporte pas de solution valable au problème et ne peut conduire qu'à la lente déliquescence de tout le système Schengen. D'autant que cette mesure ne semble pas non plus satisfaisante au principe de proportionnalité. Le contrôle des frontières intérieures doit être strictement limité à la gestion des dangers graves menaçant la sécurité intérieure d'un pays sans faire inutilement obstacle à la liberté de circulation.

La Hongrie considère qu'il est essentiel de régler le problème de l'immigration illégale massive sur le territoire de l'Union si l'on veut éviter d'importer en Europe des défis qui ne sont pas les siens. Les tensions internes que nous connaissons le montrent déjà, qu'il s'agisse du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures ou de la mise en application imparfaite de l'acquis de Schengen qui interdit au système de Dublin de traiter de manière appropriée la charge administrative à laquelle il faut faire face. Malgré le projet « *Back to Dublin* » de la Commission européenne, l'absence de la Grèce dans le système continue de se faire sentir : ceux qui ont franchi la frontière grecque pour leur première entrée sur le territoire européen ne peuvent toujours pas y être renvoyés.

La création d'un nouveau système ne peut pas reposer sur le non-respect des règles existantes. Le système de Dublin ne peut pas se réformer sur la conservation des anomalies et des insuffisances en cours. Que ceux qui méritent protection se voient reconnaître ce droit le plus rapidement possible, que ceux qui ne sont pas éligibles puissent quitter le territoire de l'Union le plus rapidement possible, ou mieux encore que leur entrée sur le territoire de l'Union puisse ne pas avoir lieu, tels sont nos objectifs. C'est pourquoi un système de défense approprié doit être mis en place pour faire obstacle à l'entrée sur le territoire de l'Union de ceux qui ont l'intention d'y pénétrer illégalement. Nous plaçons pour un régime du droit d'asile européen, suffisamment solide pour mettre fin à la pression migratoire illégale qui touche l'Europe. Arrêter les flux dirigés vers l'Europe, reprendre le contrôle des frontières extérieures, éliminer ou tout au moins traiter les causes profondes de la migration, telle est la feuille de route de la politique à mettre en place.

Pour cela, les procédures relatives aux demandes d'asile doivent être traitées dans des centres appropriés, situés en dehors du territoire de l'Union européenne : les *hotspots* extérieurs. Seuls les migrants qui sont éligibles à la protection doivent être autorisés à les quitter et à poursuivre leur route.

La Hongrie est disposée à soutenir le Conseil européen dans un compromis de bon sens sur la réforme du système de Dublin, c'est-à-dire sur la base de solutions viables dans la pratique, ce que le système de relocalisation actuelle de toute évidence n'est pas. Oublions le juridisme improductif des solutions qui ne fonctionnent pas. Tournons-nous avec pragmatisme vers celles qui apporteront des résultats concrets.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Vous affirmez que l'espace Schengen doit être préservé et renforcé afin que la libre circulation y soit assurée normalement. Selon vous, l'Europe est-elle en capacité d'avoir une politique migratoire commune ?

M. György Károlyi. – Oui, bien évidemment. Notre position est très claire sur la définition de cette politique commune : éliminer le problème à sa source plutôt que de nous préoccuper de le gérer. Au lieu de renvoyer les migrants illégaux dans leurs pays d'origine, il serait tellement plus simple de leur éviter un aller-retour inutile en veillant à ce qu'ils ne puissent pas entrer sur le territoire européen.

Chaque pays a sa place dans notre Europe à vingt-huit. Une mesure prise au niveau national n'est pas forcément contradictoire avec une politique commune. La Hongrie a une frontière Schengen. D'autres pays n'en ont pas. L'Autriche ou la Tchéquie, totalement enclavées dans l'espace Schengen, n'exercent évidemment pas les mêmes responsabilités que la Hongrie. Une mesure prise au niveau national peut parfaitement s'intégrer à la politique migratoire commune. Dans une équipe de football, l'avant-centre est chargé de marquer les buts, ce qui n'est pas le cas de l'arrière ou du gardien. Ils font pourtant tous partie de la même équipe. Il suffit de reconnaître la spécificité des responsabilités qui incombent à chacun pour effacer toute contradiction. Nous souhaitons que la politique migratoire européenne aille dans le sens que nous préconisons. Les idées que nous avançons commencent à faire leur chemin.

M. Jean-Claude Requier, président. – Dans le football d'aujourd'hui, tout le monde attaque et tout le monde défend...

M. György Károlyi. – Mais le but est marqué par un seul joueur, pas par les onze à la fois.

M. Jean-Yves Leconte. – Que pensez-vous des pays qui vendent des permis de séjour, parmi lesquels la Hongrie ?

Vous nous dites que la Hongrie n'est pas prête à remplir ses obligations au titre du règlement de Dublin, car elle n'est pas responsable des négligences de la Grèce. Si tous les pays suivaient ce raisonnement, il n'y aurait pas de demandeurs d'asile en Autriche ou en Tchéquie, et seuls les pays avec une frontière extérieure seraient confrontés au problème. Autrement dit, la politique d'asile européenne serait sous-traitée aux pays qui ont une frontière extérieure. Est-ce là la position que vous défendez ?

Y a-t-il en Hongrie des demandeurs d'asile privés de liberté ? Quelles sont les conditions de vie dans les centres de rétention ? Quelle est la position de la Hongrie sur la candidature de la Bulgarie et de la Roumanie pour entrer dans l'espace Schengen ? La Grèce serait moins isolée. Vous proposez d'éliminer le problème plutôt que de le gérer. Pensez-vous qu'en sous-traitant le « sale boulot » aux pays qui se trouvent de l'autre côté des

frontières de la zone Schengen, l'Union européenne sera en mesure d'entretenir des relations apaisées avec ses voisins ?

M. Jean-Pierre Vial. – Vous avez insisté sur la nécessité de contrôler la migration aux frontières de Schengen. Une agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes est en train de se mettre en place, ce qui est une nouveauté, car jusqu'à présent, l'Europe ne s'était jamais engagée sur les politiques régaliennes des États. Certains États membres de l'Union disposent de marines et de garde-côtes efficaces. Et pourtant, l'Europe se dote de moyens pour mieux contrôler le flux des migrations. Quelle est la position de la Hongrie au sujet de cette politique qui se développe au niveau européen ? Y est-elle favorable ou considère-t-elle qu'il revient aux États membres frontaliers de la Méditerranée d'assurer la sécurité aux frontières ?

M. György Károlyi. – Nous sommes toujours favorables au développement des politiques européennes. Cependant, il faut établir une distinction nette entre ce qui dépend des États souverains et ce qui doit relever d'une force commune gérée par l'Union européenne, en l'occurrence Frontex. La force publique est l'attribut souverain des États. Par conséquent, ce sont les États qui disposent des moyens physiques pour appliquer la politique européenne. Encore une fois, il n'y a pas de contradiction dans l'intervention de la marine nationale pour appliquer une politique européenne.

En revanche, il faut définir clairement la nature des missions dévolues aux patrouilles de marine. Lors d'un colloque sur la politique migratoire, organisé ici-même, au mois d'octobre dernier, un contre-amiral de la marine française nous expliquait que les rafiots des migrants recueillis en pleine mer étaient acheminés en Italie, car le droit de la mer oblige à considérer ces gens comme des rescapés et pas comme des migrants. Nous nous faisons ainsi les complices des passeurs. Il faudrait mettre en place un système juridique qui favorise l'inverse, en ramenant ces gens à leur point de départ.

La très grande majorité des migrants ne sont pas éligibles au droit d'asile. À quoi bon les acheminer en Europe pour les renvoyer après ? On nous dit qu'un million de migrants attendent en Afrique du Nord de pouvoir venir en Europe. Il faut à tout prix les empêcher de partir. Il est indispensable de construire un système juridique européen pour faire échec aux circuits imaginés par les passeurs. La politique européenne doit se greffer sur les moyens des États.

Tous les pays pratiquent les permis de séjour sous des formes variées. Ces permis sont accordés à des gens bien identifiés qui ne présentent pas de problème particulier. En Hongrie, ce système fonctionne pour l'instant. Nous sommes en train d'examiner son éventuel abandon. Beaucoup de pays pratiquent le même système avec des incitations qui peuvent varier : achat immobilier, achat de titres d'État, etc. Rien ne singularise la Hongrie.

Je ne vois pas comment il pourrait y avoir des migrants privés de liberté en Hongrie pour la bonne raison qu'il n'y en a pratiquement plus. On ne recense pas plus de 500 personnes dans les centres d'accueil en Hongrie, qu'ils soient ouverts ou fermés. Les migrants dont la demande d'asile a été acceptée ont poursuivi leur route vers d'autres pays ou se sont installés et ont trouvé un travail en Hongrie. Ceux qui n'ont pas souhaité attendre l'instruction de leur demande sont partis en Autriche, en Allemagne, en Suède ou ailleurs. Les privations de liberté ne visent que ceux qui ont commis des infractions. Rien d'étonnant à cela. Les délinquants sont sanctionnés dans tous les pays du monde.

Nous souhaitons que la Roumanie et la Bulgarie rejoignent la zone Schengen dès que possible. Cela dépend d'une part d'eux et évidemment des institutions européennes. Nous soutenons également un élargissement rapide de l'Union à des pays comme la Serbie ou la Macédoine pour assurer une jonction physique avec la Grèce.

En ce qui concerne Dublin, il faut garder à l'esprit que les migrants ne souhaitent pas s'installer en Hongrie ou en Grèce, mais visent l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni comme destination finale. Les autres pays ne sont que des points de passage. À quoi bon renvoyer en Grèce, en Hongrie ou dans d'autres pays des gens qui n'ont aucune intention d'y rester ? On ne peut pas faire fi des intentions des migrants. Ils ont payé des fortunes et risqué leur vie pour entrer en Europe avec un objectif précis : l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni.

M. André Gattolin. – La plupart des migrants qui arrivent en Hongrie transitent par la Serbie. Y a-t-il des passages par la Roumanie ?

M. György Károlyi. – La Roumanie tient sa frontière, y compris avec la Serbie. Il n'y a aucun passage.

M. André Gattolin. – Et l'Ukraine ?

M. György Károlyi. – C'est un cas particulier. Les mouvements sont extrêmement marginaux. Quelques Ukrainiens entrent en Hongrie, mais il n'y a pas de circuit organisé.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vous remercie pour la qualité de votre présentation et pour la perfection impressionnante de votre français. Vos propos relativisent les difficultés que l'on croit avoir en France au sujet du droit d'asile. C'est sans commune mesure avec la situation que vous connaissez en Hongrie, même si votre pays n'est qu'un point de passage.

Les enjeux sont humanitaires, mais relèvent aussi de la géopolitique, avec notamment la question de l'élargissement de l'Union européenne. Vous nous dites qu'il faut empêcher les migrants de partir. J'ajoute qu'il faut surtout les empêcher d'avoir envie de partir, ce qui implique de s'interroger sur le rôle de l'Europe. Considérez-vous que l'Europe consacre suffisamment de moyens à l'aide au développement, ou ne doit-elle pas jouer un rôle

beaucoup plus important en la matière, compte tenu de sa richesse et de son histoire ? Certains migrants fuient leur pays pour sauver leur peau. Cela pose le problème de la construction d'une Europe de la défense. Actuellement, de jeunes français risquent leur vie pour arrêter Daech, au Mali ou en Irak. Comment la Hongrie considère-t-elle la mise en œuvre d'une Europe de la défense qui impliquerait une participation financière et physique de tous les États membres ?

M. György Károlyi. – Bien évidemment, l'Europe doit faire en sorte d'empêcher les gens d'avoir envie de quitter leur pays. La migration n'est pas une fatalité. Certains nous disent que les gens bougent, car c'est dans l'air du temps. Je ne le crois pas. Les gens bougent parce qu'ils y sont obligés et pas forcément pour de bonnes raisons. La migration en elle-même n'est pas un état normal. Les gens doivent pouvoir trouver leur bonheur là où ils sont nés et où ils ont leurs racines et leurs appuis. Le développement de l'Afrique est la clef pour éviter la migration. On nous dit que l'Europe est un nain militaire et un géant économique. Il lui revient de mettre sa puissance économique au service de l'aide au développement. Elle le fait déjà ; elle devrait sans doute le faire plus, en prenant ses responsabilités, notamment dans la création d'emplois en Afrique. C'est ainsi qu'on empêchera les gens d'avoir envie de partir. L'Europe a les moyens de cette politique, pour peu que la volonté existe.

Quant à la défense, la Hongrie a été l'un des premiers pays à lancer l'idée d'une armée européenne. Utopie ou lubie ? L'avenir le dira. C'est en tout cas l'orientation que nous souhaitons imprimer à la politique de l'Union, dans le respect total de notre attachement à l'Otan et aux armées nationales. Entre les deux, entre l'artillerie lourde et l'artillerie fine, il manque un échelon : celui d'une force européenne.

Nous savons que la France est en première ligne dans la défense de l'Europe, car depuis le Brexit, elle est devenue la grande puissance militaire de l'Union. La Hongrie a donné suite à toutes les demandes d'aide de la France pour participer à l'effort commun au titre de l'article 42-7 du Traité sur l'Union européenne. Nous avons déployé un contingent au Mali, un autre en Irak, soit environ 1 000 hommes qui participent à l'effort militaire. Il faut absolument que l'Union européenne développe une force de défense à la mesure de ses ambitions politiques et de sa dimension économique. Reste à définir comment.

M. Jacques Legendre. – Vous avez mis en doute l'utilité du déploiement d'une flotte de l'Union européenne au large de la Libye pour faire la chasse aux trafiquants. Il est vrai que ces navires sont surtout là pour sauver les malheureux que les trafiquants ont laissés sur les bateaux, relayant ainsi l'action de ces derniers. Mais comment installer des *hotspots* dans des États faillis, comme en Libye, ou des pays qui renâclent, comme la Tunisie ? Quant à ceux qui acceptent, ils imposent de lourdes exigences : la

Turquie a pour ainsi dire rançonné l'Union européenne en échange de la mise en place des *hotspots*.

M. Jean-Louis Tourenne. – Votre discours m'inspire des inquiétudes quant à la philosophie même de l'Union européenne. D'abord, vous faites valoir, à l'appui de l'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen, que ces États joueraient le rôle de zones tampons. C'est un peu mince... Schengen, c'est une véritable politique commune, non des mesures pour régler des problèmes ponctuels.

Plus gênant, vous demandez que la Hongrie puisse mettre en œuvre, au sein de l'Europe, des dispositifs qui lui seront propres. Dans un contexte de fort scepticisme des populations vis-à-vis de l'Union européenne, un tel éclatement des politiques européennes, où chaque pays prendrait des initiatives sans discussion ni consensus, me semble porteur de danger. Nous avons besoin d'une Europe plus unie et intégrée, pas d'une Europe dispersée.

M. György Károlyi. – Certes, le gouvernement libyen ne contrôle pas l'ensemble du pays ; mais si l'on a conclu un accord avec la Turquie qui, pour le moment, est respecté, je ne vois pas pourquoi il serait impossible de l'obtenir auprès d'autres pays, avec la bonne volonté et la pression nécessaires. Ce ne sera pas facile, mais en partant perdants, nous n'y arriverons certainement pas. La Tunisie, la Libye et l'Égypte peuvent se montrer ouvertes à une collaboration avec l'Union européenne, pourvu que la négociation se déroule conformément aux usages internationaux. Il ne s'agit pas de leur forcer la main, mais de trouver un accord *win-win* avec ces pays qui sont également affectés par le problème.

Quant à notre position sur la Bulgarie et la Roumanie, je ne saisis pas le sens de votre question. Contrairement à ce qu'une certaine presse voudrait faire croire, la Hongrie ne fait pas cavalier seul. Nous avons une approche constructive ; comme De Gaulle, qui écrivait dans ses Mémoires : « *Toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France* », nous avons notre idée de l'Europe que nous souhaitons faire partager, par la discussion, à nos partenaires. Ni notre gouvernement, ni notre population ne souhaitent en sortir. Nous nous y trouvons très bien. Mais nous estimons avoir le droit de faire valoir, comme d'autres, notre opinion. Je ne vois aucune distanciation vis-à-vis de l'Europe dans la politique menée par notre pays ; c'est pourquoi j'ai du mal à comprendre votre question.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie de vous être exprimé dans notre langue que vous maîtrisez admirablement.

Audition de M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international, et de Mme Laurence Auer, directrice-adjointe (mercredi 4 janvier 2017)

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international, accompagné de la directrice adjointe, Mme Laurence Auer, et de Mme Florence Lévy, adjointe au chef de service des politiques internes et des questions institutionnelles. Cette direction est notamment chargée du suivi de la définition et de l'application des politiques communautaires, en liaison avec le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), que nous auditionnerons la semaine prochaine, des questions juridiques et institutionnelles liées à la mise en œuvre des traités et des relations avec les institutions communautaires.

Notre commission d'enquête a souhaité que vous lui présentiez l'historique et le fonctionnement de l'espace Schengen, ainsi que les récentes initiatives législatives visant à pallier les lacunes qu'ont mises en évidence les événements récents – la crise migratoire et la menace terroriste en particulier – et les perspectives de cet espace de libre circulation. Naturellement, nous sommes aussi intéressés par vos témoignages qui relateraient votre expérience sur le terrain.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention. Après votre propos liminaire, j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Philippe Setton, Mme Laurence Auer et Mme Florence Lévy prêtent serment.

M. Philippe Setton, directeur de l'Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international. – Schengen met en œuvre l'une des quatre libertés fondamentales de l'Union européenne : la liberté de circulation des personnes. C'est l'une de ses réalisations les plus concrètes, et l'une de celles auxquelles les citoyens sont le plus attachés. Chaque année, 1,25 milliard d'Européens se déplacent au sein de l'espace Schengen. Jean Pisani-Ferry a évoqué devant vous, hier, le coût du non-

Schengen ; en mars 2016, la Commission européenne, dans sa communication intitulée « Revenir à l'esprit de Schengen », estimait que « *la réintroduction totale des contrôles aux frontières au sein de l'espace Schengen occasionnerait des coûts directs immédiats de 5 à 18 milliards d'euros par an* ».

Dès l'origine, la liberté de circulation a emporté deux conséquences liées dans l'esprit des concepteurs : la suppression des contrôles aux frontières intérieures à l'espace Schengen et la mise en œuvre des mesures dites compensatoires prévoyant notamment une harmonisation des modalités de surveillance des frontières extérieures, la mise en œuvre d'un visa Schengen uniforme pour les séjours de courte durée, les prémices d'une coopération judiciaire et transfrontalière et enfin la création du système d'information Schengen (SIS). De plus, le traité de Schengen prévoyait d'emblée la possibilité d'un rétablissement des contrôles aux frontières nationales en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre.

Initialement négocié dans un cadre intergouvernemental et en dehors des traités européens, Schengen a progressivement été intégré dans l'ordre juridique de l'Union européenne à partir du traité d'Amsterdam de 1999, à travers les dispositions réglant le visa de court séjour, l'asile - la Convention de Dublin instaurant le principe de responsabilité du pays de première entrée - et la coopération policière.

Dernière manifestation de sa forte résonance politique, l'extension progressive de l'espace Schengen depuis le traité de 1985 signé par cinq États membres. Aujourd'hui, Schengen est considéré comme un élément d'intégration, voire d'appartenance à la famille européenne. C'est particulièrement vrai pour les deux derniers arrivés dans l'Union européenne, la Roumanie et la Bulgarie. L'espace Schengen compte 22 États membres, soit les 28 membres de l'Union européenne moins le Royaume-Uni et l'Irlande, la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie - qui a engagé le processus d'adhésion l'année dernière - et Chypre en raison de la division de l'île. S'y ajoutent l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein qui ont le statut d'États associés.

L'espace Schengen a connu trois périodes de forte tension : des arrivées massives en provenance d'Afrique occidentale en 2004 et 2005 - la « crise des cayucos » -, les « printemps arabes » en 2011 et enfin la crise des réfugiés de 2014-2015, où les flux de personnes ont explosé sur les routes des Balkans, de la Méditerranée orientale et de la Méditerranée centrale. Cette dernière crise a mis en lumière des difficultés dont certaines dépassent le cadre du fonctionnement de Schengen : la mise en œuvre du règlement de Dublin, mais aussi les sensibilités nationales sur les sujets migratoires et les difficultés de mise en œuvre d'une solidarité effective entre États membres.

La crise a aussi mis en évidence la complexité objective du contrôle des frontières extérieures - près de 50 000 kilomètres, dont 80 % en zone maritime -, un manque de moyens, une contribution inégale, en volume et

en qualité, des États membres de Schengen aux bases de données, une consultation aléatoire de ces bases en fonction des réglementations nationales et enfin les problèmes d'interopérabilité entre les bases de données.

Ces tensions ont conduit à une remise en chantier des règles de fonctionnement de l'espace Schengen. À la suite des « printemps arabes », l'article 29 du code frontières Schengen a été modifié pour autoriser le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace du fait de « manquements graves dans l'exécution du contrôle aux frontières extérieures ». C'est sur cette base que le Conseil a autorisé, en mai puis en novembre 2016, cinq États membres à rétablir provisoirement ce contrôle au vu des manquements constatés en Grèce. Deuxième modification, la révision des procédures d'évaluation en 2013, donnant à la Commission la possibilité d'effectuer des contrôles programmés mais aussi inopinés, et lui attribuant un rôle accru, alors que le système précédent reposait sur l'évaluation par les pairs. Ces dispositions sont en application depuis 2015.

Face à la crise des réfugiés, la France et l'Allemagne ont obtenu la création en octobre d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, avec une montée en charge à compter de ce début d'année. La France s'est engagée à contribuer à la réserve d'intervention rapide à hauteur de 170 garde-frontières et garde-côtes sur un effectif total de 1 500. La deuxième modification, partiellement acquise, est celle du code frontières Schengen pour organiser le contrôle systématique aux frontières extérieures en entrée comme en sortie, y compris sur les citoyens européens. Elle a fait l'objet d'un accord politique entre le Conseil et le Parlement européen en décembre et attend sa validation formelle par ce dernier. Au cours des discussions, la France a obtenu la consultation obligatoire des bases de données européennes - le SIS, mais aussi le fichier Interpol - en plus de la consultation des bases nationales.

La Commission européenne a également proposé, en avril 2016, l'établissement d'un système entrée/sortie pour améliorer l'efficacité des contrôles, mais aussi identifier ceux qui abuseraient de leur droit de séjour régulier dans l'Union ; cet instrument sera utilisé pour surveiller les flux, mais aussi dans le cadre de la lutte anti-terroriste. En novembre, elle a proposé la création d'un système européen d'autorisation et d'information de voyages, sur le modèle de l'ESTA existant aux États-Unis, permettant d'évaluer le risque migratoire et sécuritaire présenté par une personne exemptée de visa avant son entrée dans l'espace Schengen. Enfin, le 16 décembre, la Commission a présenté un ensemble de textes réglementaires pour améliorer l'utilisation du SIS dans le champ de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, faciliter le recours à celui-ci dans les contrôles aux frontières et autoriser sa consultation pour le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Ces propositions,

dont les autorités françaises approuvent les orientations, seront examinées dans les prochaines semaines.

Le risque migratoire et sécuritaire renvoie également à d'autres instruments et initiatives, notamment les efforts en direction des pays tiers d'origine et de transit. Lors du sommet de La Valette, en novembre 2015, la création d'un fonds fiduciaire a été décidée. Des partenariats ont été mis en œuvre, dans le cadre de paquets migratoires, avec cinq pays d'Afrique considérés comme prioritaires. Mme Federica Mogherini a présenté le 15 décembre au Conseil européen une évaluation de ce dispositif, faisant apparaître des progrès au Niger mais des résultats plus mitigés ailleurs.

Enfin, différentes initiatives législatives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme sont à signaler, en particulier l'adoption définitive du *Passenger Name Record* (PNR) qui doit être mis en œuvre d'ici à 2018 par les États membres.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il y a un dispositif d'évaluation associé au contrôle des frontières. La France a-t-elle été évaluée ? Des différences ont-elles été constatées dans la mise en œuvre des règles dans les États membres, et quels moyens sont mis en œuvre pour y remédier ? Quels sont les critères d'adhésion à l'espace Schengen ? À l'heure où deux pays souhaitent nous rejoindre, il est utile de les connaître.

La mise en œuvre par la Grèce des obligations découlant du code frontières Schengen a-t-elle évolué ? L'usage commun des bases de données et l'échange d'informations sont le seul moyen d'assurer la pertinence du fonctionnement de cet espace. Les points de faiblesse sont-ils clairement identifiés et quelles démarches sont engagées pour y remédier ?

M. Philippe Setton. – Les États candidats à l'adhésion doivent se soumettre à une évaluation conduite par la Commission européenne ; ils doivent en particulier administrer la preuve de leur capacité à assumer la responsabilité du contrôle aux frontières extérieures pour le compte des autres États et à délivrer les visas uniformes de court séjour ; montrer leur capacité à coopérer efficacement avec les autres États de l'espace Schengen, notamment à travers la capacité technique à se connecter au système d'information sur les visas (VIS) et à exploiter les bases de données ; enfin, disposer des moyens humains et techniques du contrôle aux frontières terrestres, mais aussi aériennes et maritimes. Sur la base du respect de ces critères, le Conseil est invité, par une décision à l'unanimité, à approuver l'adhésion.

Les difficultés rencontrées lors des « printemps arabes », en particulier à Vintimille, à la frontière franco-italienne, avaient conduit à un renforcement des procédures d'évaluation adopté par le Conseil européen en octobre 2013. La procédure règle le choix des pays à contrôler, l'envoi de questionnaires, les contrôles sur pièces et sur place et, enfin, la possibilité de diligenter des missions inopinées. Sur cette base, la Commission européenne

peut proposer des actions pour remédier aux dysfonctionnements qui sont notifiées à l'État concerné. Un suivi régulier est assuré à la fois par la Commission et le Conseil. Entrée en vigueur en 2015, cette nouvelle procédure semble plus efficace que la précédente : l'identification des dysfonctionnements, notamment dans le contrôle des frontières extérieures, était plus difficile dans le cadre d'une évaluation par les pairs.

La France a été évaluée en 2009, puis en 2016. Le rapport final de cette dernière évaluation, qui a notamment porté sur Calais, le contrôle des frontières extérieures et la délivrance de visas, devrait nous être communiqué dans les prochaines semaines.

M. Olivier Cigolotti. – Depuis que le contrôle des frontières nationales a été reporté sur les frontières extérieures, la collaboration policière et judiciaire et celle des services de renseignement sont devenues fondamentales. Quelles sont les contributions respectives des États membres au SIS ? La France a-t-elle formulé des propositions pour améliorer ce système aujourd'hui au cœur des discussions ?

M. Philippe Setton. – Le mécanisme d'évaluation prévoit des rapports réguliers de la Commission européenne. Le dernier en date porte sur le second semestre 2015. La Commission y soulignait une double difficulté : une contribution inégale des États membres aux bases de données et une consultation inégale de ces bases par les services autorisés à y accéder lors des opérations de contrôle aux frontières extérieures. C'est sur la base de ces constats que la Commission a présenté en décembre dernier ses propositions pour la réforme du SIS. Elle appelle à une interopérabilité accrue entre les différentes bases de données et une consultation plus systématique de celles-ci : SIS, VIS et bases Interpol, notamment le fichier des documents d'identité volés ou égarés.

M. Jean-Yves Leconte. – Le nombre d'Albanais demandant l'asile en France ne se réduit pas, ce qui assombrit les perspectives européennes de ce pays. Où en est l'établissement d'une liste des pays sûrs au niveau européen ?

Si l'intégration de la zone Schengen est renforcée, la France ne connaîtra-t-elle pas des difficultés, une partie de son territoire – l'outremer – étant située hors de la zone ?

La Convention de Dublin a acté le principe selon lequel chaque pays possédant une frontière extérieure de l'espace Schengen est responsable du contrôle de celle-ci. Avec la crise de 2015, une surveillance et une évaluation communes ont été mises en place : c'est le nouveau mandat de Frontex, très rapidement mis en œuvre ; mais l'Italie et la Grèce enregistrent désormais presque tous les réfugiés dans la base de données Eurodac. Mais si aucune réforme du système d'asile, avec notamment des propositions de relocalisation, ne vient compléter ces mesures, ces deux pays se trouveront rapidement embolisés. Pour le moment, la réforme boite.

M. Philippe Setton. – Il est vrai que les règles et procédures d’asile font l’objet d’un détournement par des ressortissants albanais. C’est un sujet de préoccupation pour les autorités françaises, et surtout pour le ministère de l’intérieur, qui demandent régulièrement aux autorités albanaises d’assumer leurs obligations et d’améliorer le contrôle des départs. Ces éléments pèsent dans la question du maintien du régime d’exemption de visa pour ce pays ou de l’éventuelle application de la clause de sauvegarde.

J’avoue n’être pas en mesure de vous répondre sur les territoires outremer, et notamment les entrées de ressortissants français installés hors zone Schengen.

Nos autorités restent attachées au principe de la responsabilité du pays de première entrée, principe fondateur du système d’asile, destiné à éviter les mouvements secondaires et le *shopping* de l’asile. Elles tiennent aussi à ce que les contrôles et instructions soient faits aux frontières. Les récentes difficultés de certains pays de première entrée ne doivent pas remettre en cause ce principe, mais autorisent des mesures d’assistance – pour la Grèce, une assistance financière, technique *via* les agences européennes, et humanitaire. Notre réponse consiste à aider ces pays à renforcer leur propre organisation.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce n’est pas tenable !

M. Philippe Setton. – La Cour de Justice de l’Union européenne a jugé, en 2011, que les conditions normales de traitement des demandeurs d’asile n’étaient pas satisfaites en Grèce, à l’aune des capacités techniques et du respect des droits fondamentaux. La crise des réfugiés ayant mis en lumière un manque de moyens, nous avons fait en sorte de les renforcer. Les équipes d’instruction des demandes d’asile ont par exemple été doublées ; c’est pourquoi la Commission européenne a proposé d’autoriser le renvoi des demandeurs d’asile en Grèce à partir du mois de mars – avec les précautions qui s’imposent compte tenu de la fragilité du système grec et de la nécessité de ne pas affaiblir les acquis. La Commission a reconnu les progrès des autorités grecques dans la maîtrise des flux. Cela montre la pertinence de la priorité donnée au renforcement des moyens des pays de première entrée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Madame Auer, vous avez récemment été en poste en Macédoine, point névralgique de l’afflux de réfugiés situé hors espace Schengen. Pouvez-vous nous faire part de votre expérience ?

Mme Laurence Auer, directrice adjointe de l’Union européenne au ministère des affaires étrangères et du développement international. – J’y ai en effet été en poste jusqu’à l’été dernier. Entre mai et octobre 2015, jusqu’à 7 à 10 000 personnes ont franchi tous les jours la frontière entre la Grèce et l’ancienne République yougoslave de Macédoine. Il n’y avait, à l’époque, ni agence Frontex, ni moyens, ni mécanisme d’information.

Depuis, la situation s'est considérablement améliorée. Toutes les semaines, un document publié par la Commission et alimenté par les États membres – notamment les autorités grecques, retrace précisément les flux dans le cadre de la crise migratoire. Dès le début de cette crise, en mai 2015, les différentes ambassades de France concernées ont mis en place un circuit d'information, alimenté semaine après semaine et parfois jour après jour, pour prévenir un blocage à la frontière et mettre en place les mesures humanitaires nécessaires, le flux entre la Turquie, la Grèce et les Balkans étant trop important pour être géré par les autorités policières.

L'ancienne République yougoslave de Macédoine se situe en dehors de l'espace Schengen. Avec la Commission européenne et l'aide bilatérale de plusieurs États membres, des contrôles ont été mis en place à la frontière, assortis d'un dispositif financier et d'un appel à la coopération policière pour la sécurisation de la frontière. En août 2015, la frontière ne pouvant plus être contenue, les pays en amont ont pris des décisions unilatérales, actées par la suite par le Conseil européen.

Il convient de distinguer la situation post-attentats de novembre et le pic de la crise migratoire. Pour la résorber, l'Union européenne a négocié un accord avec la Turquie, avec des moyens financiers à la clé ; les pays des Balkans ont eux aussi reçu une aide, à travers des fonds de pré-adhésion, pour la lutte contre l'immigration clandestine et les passeurs et pour l'accueil humanitaire ; des ordinateurs et des policiers ont été mis à disposition pour l'enregistrement des migrants. Il était impossible de contrôler l'identité et la nationalité de ces derniers, qui passaient la frontière munis d'un simple document tamponné. La phase aiguë de la crise a pris fin en septembre 2015 avec la fermeture de leurs frontières par l'Autriche et la Hongrie. La route des Balkans n'a pas été rouverte et appelle toujours notre vigilance : en 2016, 123 000 franchissements illégaux de la Méditerranée orientale ont été dénombrés. La situation s'est améliorée en Grèce, comme notre directeur l'a rappelé ; mais elle reste difficile au sud de l'Italie.

La clause de sauvegarde sur les visas, après un accord politique intervenu entre le Conseil et le Parlement, est en cours de validation. Pour lutter contre les effets d'aubaine évoqués par M. Leconte, les ambassades ont appliqué strictement les conditions Schengen, quant aux conditions d'entrée. Les contrôles policiers ont été renforcés en concertation avec les États qui participaient à la surveillance, pour éviter que des ressortissants kosovars ou albanais n'utilisent la route des Balkans pour présenter des demandes d'asile, notamment en Suède et en Allemagne où des communautés sont établies.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre commission se donne pour but d'évaluer le fonctionnement du système, déterminer s'il a été amélioré à la faveur de la crise migratoire et faire la part du conjoncturel et du structurel pour travailler sur un dispositif pérenne. C'est pourquoi je me

permets, avec l'accord de notre président, de vous demander des données plus précises pour alimenter nos travaux.

M. Pascal Allizard. - J'étais à Skopje pour le compte de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) il y a quelques semaines. Si le dispositif a été amélioré, il reste quelques trous dans la raquette, notamment au niveau des aéroports et en direction de l'Espagne.

M. Jean-Claude Requier, président. - Je vous remercie.

*Audition de S. Exc. M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France
(mercredi 11 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête a exprimé le souhait d'entendre les ambassadeurs de plusieurs États membres de l'Union européenne confrontés aux conséquences de la crise migratoire. Nous avons auditionné l'ambassadeur de Hongrie la semaine dernière. Aujourd'hui, nous avons la chance d'accueillir M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France.

Quelle est la position de l'Espagne sur le fonctionnement de l'espace Schengen ? Comment votre pays a-t-il été touché par la crise migratoire ? L'Espagne a mis en œuvre des accords de coopération avec différents pays de la rive Sud de la Méditerranée – je pense en particulier au Maroc – pour réguler les migrations. Pourriez-vous nous en parler ? Quelle est la situation spécifique des enclaves de Ceuta et Melilla ?

De même, pourriez-vous nous exposer la position de votre pays dans les négociations au Conseil sur les mesures préconisées, et pour certaines d'entre elles déjà entrées en application, pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen ?

Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix à quinze minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

M. Ramon de Miguel, ambassadeur d'Espagne en France. – Je suis très heureux de coopérer avec le Sénat français, d'autant que ces questions très importantes me tiennent à cœur. La France et l'Espagne coïncident totalement sur le contrôle aux frontières. Cela a été mentionné hier matin place Beauvau par nos ministres de l'intérieur respectifs lors de leur entretien, dont plus de la moitié a été consacrée à l'immigration. Ils sont attachés à mener la politique communautaire dans un sens conforme à leurs vœux.

Cette coopération a donné de bons résultats. Elle concerne aussi les pays frontaliers, Sénégal, Mauritanie, Maroc et Mali. Le Gouvernement français est tout à fait d'accord pour partager ces efforts.

J'ai bien reçu votre questionnaire. Beaucoup de ces questions sont compliquées et certaines d'entre elles sont difficiles.

Sur la première, concernant l'espace Schengen, l'Espagne s'est fermement engagée pour la libre circulation des personnes et l'acquis Schengen, dont elle est membre depuis la première heure. J'étais secrétaire d'État aux affaires européennes lorsqu'il a été créé et j'étais alors, avant que l'on institue le Conseil Justice et affaires intérieures (JAI), le ministre en charge de Schengen pour mon pays. Je connais donc Schengen depuis l'origine, lorsque c'était une question intergouvernementale et que le ministère des affaires étrangères essayait d'établir cet apport nouveau qui a pris corps ensuite avec le traité d'Amsterdam et la création d'un espace de justice, de sécurité intérieure et de liberté commun à l'Union européenne, puis a fini avec le Conseil JAI et l'acquis qui s'est développé ensuite.

Dès la première heure, nous sommes acquis à Schengen et avons soutenu toutes les initiatives qui y sont liées. D'ailleurs, celles qui ont pris forme au conseil de Tampere, comme vous le savez, étaient espagnoles.

Nous sommes convaincus qu'il faut préserver un contrôle adéquat des frontières et qu'il est essentiel de garantir la libre circulation au sein de l'espace Schengen, mais pour cela, nous devons nous assurer que le système Schengen fonctionne comme il le doit, et il comporte beaucoup de « trous ».

Plusieurs initiatives sont en marche, que nous soutenons, comme le système EES (système d'entrée et de sortie), système de recueil des données d'entrée et de sortie de nationaux d'États tiers, avec accès de la police aux bases de données. Le système proposé contribuera à une gestion efficace des séjours de courte durée autorisés, à une plus grande automatisation des contrôles frontaliers, ainsi qu'à une meilleure détection des faux documents et des usurpations d'identité. Nous y travaillons, aux côtés de nos collègues français. Le Conseil européen de décembre 2016 a demandé aux législateurs d'arriver à un accord sur ce système EES pour juin 2017.

Ensuite, nous travaillons aussi à une modification du code de frontières Schengen. L'Espagne et la France soutiennent également que soient enregistrées l'entrée et la sortie par les frontières extérieures des nationaux des États membres, au travers de contrôles systématiques d'entrées et de sorties des personnes bénéficiant de la libre circulation. La définition de la base juridique de cette mesure est toujours en cours, mais une adoption formelle par le Parlement européen est attendue en février 2017. Encore une initiative pour laquelle nous avons la satisfaction de voir que les choses avancent !

J'en viens à l'objet d'un débat qui s'est prolongé longtemps : le PNR. Après trois ans de travaux et de négociations avec le Parlement européen, la directive PNR a finalement été approuvée en avril 2016. L'Espagne, avec la France, a fermement défendu sa nécessité depuis le début. Les travaux nécessaires à sa mise en route sont en cours.

L'ETIAS est une autre initiative. Il s'agit d'un système informatique basé sur le web et une application pour portables qui requiert une série de

données de la part de tous les nationaux des pays tiers exemptés de visas qui souhaitent voyager dans l'espace Schengen. Une fois réalisées les opérations pertinentes, le système accorde, ou refuse, une autorisation de voyage, qui sera exigée au poste frontalier d'entrée, mais aussi par les transporteurs qui mèneront la personne concernée dans l'espace Schengen. Cependant, une autorisation de voyage par l'ETIAS ne se substitue pas aux contrôles frontaliers.

L'objectif de l'ETIAS est de compenser le nombre croissant de pays tiers dont les nationaux n'ont pas l'obligation de présenter un visa pour des séjours de longue durée. Ce sera particulièrement important pour les entrées par la frontière terrestre, étant donné que grâce à l'API (*Advanced Passenger Information*) et au PNR, on dispose déjà d'une information avancée sur la plupart des voyageurs qui accèdent par voie aérienne ou maritime. Il s'agit d'un système similaire à ceux qui fonctionnent dans d'autres pays, comme l'ESTA aux États-Unis ou les ETA au Canada et en Australie.

Nous avons toujours défendu la création de l'ETIAS. L'Espagne défend l'idée que l'ETIAS soit facilement accessible aux forces de sécurité chargées des enquêtes sur les délits graves et le terrorisme. Le groupe de travail sur les frontières commencera à examiner la proposition de l'ETIAS afin d'aboutir à une approche générale du Conseil au premier semestre 2017.

Le Système européen commun d'asile et de réforme (SECA) est très important. La crise des réfugiés et ses implications pratiques pour les États membres ont en effet mis en évidence la nécessité de modifier les normes qui régulent ce système. Sa réforme se compose de sept propositions législatives.

En résumé, l'importance du critère du premier pays d'entrée dans l'Union européenne comme État membre responsable s'accroît et s'applique désormais avec un caractère permanent – jusqu'à présent sa durée est de 12 mois –, ce qui implique une charge additionnelle significative pour les pays qui forment la frontière Sud de l'Union européenne avec les pays tiers. L'objectif est d'éviter les mouvements secondaires. Ainsi, l'État qui les reçoit le premier s'assure que les demandeurs d'asile ne partent pas dans la nature.

En contrepartie de la règle de la responsabilité permanente, il est prévu un mécanisme correcteur de solidarité, qui envisage la répartition/réimplantation des demandeurs, laquelle ne se limiterait pas aux situations de crise, mais agirait de manière permanente et automatique à partir d'un seuil déterminé : soit 150 % du quota correspondant à un État, en intégrant les demandes dont il est responsable, y compris les réinstallations qu'il a effectuées. Le quota de chaque État membre est établi à partir de deux critères, le PIB et la population (à parts égales). Il s'agit donc d'un mécanisme de répartition obligatoire des demandeurs d'asile.

L'objectif de réduire les mouvements secondaires entre les États membres de l'Union européenne devient prioritaire. Pour cela, en plus

d'aspirer à une plus grande convergence entre systèmes d'asile, est prévue l'obligation de demeurer dans l'État membre responsable de la demande. Des pénalités sont prévues, y compris la possible révision des conditions d'accueil dont ils bénéficient pendant la procédure.

Nous devons aspirer à une plus grande surveillance des systèmes d'asile nationaux. Le *monitoring* et le contrôle s'intensifient, afin que les États membres respectent effectivement le SECA. À cette fin, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) est doté du statut d'agence indépendante et son mandat est élargi aux fonctions de *monitoring* et d'évaluation des systèmes d'asile nationaux, comme cela a été fait avec Frontex.

Quant à votre deuxième question, portant sur les services compétents en matière de surveillance des frontières intérieures et extérieures, nous avons un système identique. Nous avons la chance de bénéficier, en plus de notre police nationale, de la *Guardia Civil*, identique à votre Gendarmerie nationale. Ce sont des corps de police à statut militaire, commandés par des militaires de carrière, qui coopèrent d'ailleurs, en France et en Espagne, sur la même longueur d'onde et travaillent ensemble. C'est l'une des actions dont je suis le plus fier en tant qu'ambassadeur d'Espagne en France : notre coopération dans ce domaine est un modèle inégalé au sein de l'Union européenne. Les généraux qui dirigent la *Guardia Civil* et la Gendarmerie se connaissent et sont en contact continu. Il en va de même des directeurs de la police. Les ministres de l'intérieur se sont vus, je vous l'ai dit, et vont encore se revoir pour un sommet bilatéral en février. Nous pouvons être très fiers de cette complémentarité et du travail en commun de nos deux corps de sécurité, avec nos services de renseignement qui sont toujours en appui, faute de quoi ces forces de sécurité rencontreraient des problèmes pour accomplir leurs tâches.

Nous devons être satisfaits de cette coopération. Quant aux frontières, notre police fait exactement la même chose que la vôtre, elle les contrôle et la *Guardia Civil* agit exactement de même que votre Gendarmerie, avec les moyens aériens, maritimes et terrestres qui sont les siens. Elle réalise également des contrôles, notamment d'identité sur l'ensemble du territoire. Elle est responsable du contrôle des aéroports, de la ligne de côte et des frontières extérieures. Les deux corps ont les mêmes compétences en matière d'enquêtes afin de lutter contre l'immigration irrégulière, ainsi que pour réprimer la délinquance, le trafic de drogues et le terrorisme.

Il est très compliqué de fournir des chiffres sur les effectifs affectés à la lutte contre l'immigration irrégulière et au contrôle aux frontières. En 2015, les effectifs qui ont travaillé sur ces questions se sont élevés à 6 600 policiers et 9 700 *guardias civiles*, même s'ils ont aussi effectué d'autres tâches, soit quelque 16 000 agents au total.

J'en viens à votre troisième point, sur les problèmes concrets et spécifiques auxquels l'Espagne est confrontée dans la mise en œuvre de l'espace Schengen, et sur la façon dont elle a été touchée par la crise

migratoire. Ces problèmes tiennent au fait que l'Espagne est une frontière extérieure de l'Union européenne, comme vous pouvez le voir sur la carte qui orne cette salle : nous sommes confrontés aux flux qui viennent de l'Atlantique, non seulement du Maroc, mais aussi de l'Amérique latine, et à ceux en provenance de la Méditerranée, en termes d'immigrants illégaux, mais aussi de cartels de drogues, etc. Cette pression migratoire a commencé dès les années 1990 et se poursuit. Peut-être cela nous donne-t-il une longueur d'avance car nous avons été confrontés au problème avant d'autres.

L'Espagne est peut-être un modèle en Europe, parce que nous avons beaucoup contrôlé, à cause des problèmes que nous avons rencontrés, en développant très tôt une politique dont nous croyons qu'elle doit maintenant se déployer à l'échelle de l'Union européenne.

Nos flux d'arrivants étaient composés essentiellement de ressortissants de pays du Maghreb, qui traversaient le détroit de Gibraltar dans des bateaux de fortune, faciles à arrêter. Depuis le début des années 2000, des ressortissants de pays de l'Afrique subsaharienne et sahélienne sont arrivés, en essayant d'entrer sur notre territoire, surtout par les îles Canaries, à quelque 100 milles des côtes africaines, et par les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla.

Dès le début, nous avons conclu des accords avec le Maroc, sur le retour de ceux qui ne sont pas demandeurs d'asile mais migrants économiques. C'est un point important. Ce n'est pas facile, mais il faut le faire. Il faut aussi développer une certaine connaissance, car comment savoir d'où viennent les gens qui se trouvent sur ces embarcations ? Nous avons surtout développé un dialogue avec les pays d'origine : nous conditionnons notre aide au développement à notre coopération avec eux dans ce domaine. Nous avons aussi rencontré dès le début les mafias, les organisations criminelles, qui s'enrichissent de l'immigration illégale. Dès les années 1990, nous avons identifié ces réseaux qui furent un temps marocains.

Les Marocains ont très bien agi et ont éliminé ces réseaux. Au début, ces trafiquants venaient en effet d'Afrique du Nord. Maintenant, grâce aux initiatives du gouvernement marocain, ils ont disparu. Bien sûr, il a fallu coopérer et les équiper de moyens appropriés pour obtenir ce résultat.

Les flux actuels sont dus à des causes multiples, dont la guerre en Syrie, la déstabilisation régionale en Afrique du Nord et au Sahel, en Afrique de l'Est ont affecté principalement la Méditerranée orientale, parce qu'ils savaient que notre côté était « blindé ».

En 2015, nous avons enregistré une forte progression des arrivées de migrants, surtout des demandeurs d'asile, qui sont presque tous Syriens. Par la mer, l'immigration a augmenté de 16 % par rapport à 2014, soit 5 000 personnes. Par voie terrestre, *via* Ceuta et Melilla, elle a augmenté de 55 % en 2015.

Nous avons eu 5 952 demandeurs d'asile en 2014, auxquels nous avons donné 1585 avis favorables, en 2015, nous en avons eu 14 887 pour 1 020 avis favorables ; en 2016, sur 16 435 demandes d'asile, nous en avons accordées 6 868.

Nous appliquons le même système à tout le monde. Ces demandeurs d'asile sont dans leur grande majorité Syriens. Il y a très peu d'Afghans et presque pas d'Erythréens. La plupart de ces Syriens arrivent par Ceuta et Melilla. Au début, en 2013-14, ils présentaient de faux documents, puis ils sont venus avec leurs documents légaux, on les accueille et l'on mène la procédure d'asile. Je précise que 85 % sont des Syriens. Le volume de ces flux a diminué considérablement après l'accord avec la Turquie du 18 mars 2016, qui nous satisfait et correspond aux cinq piliers de notre politique d'immigration : coopération avec les États tiers ; contrôle des frontières ; lutte contre le trafic de personnes ; projets de coopération sur le terrain avec les pays émetteurs ; politique de retour dans le pays d'origine, refoulement. Certains ne veulent pas parler de ce dernier point. Mais tous ces points sont liés. On ne peut refouler sans coopération avec les pays émetteurs, et ainsi de suite. Nous ne pouvons rien faire, dans la position géographique qui est la nôtre, France et Espagne, sans accord avec les pays du Sud. Nous avons une très bonne relation avec la partie occidentale de l'Afrique.

M. Jean-Claude Requier, président. – Vous pourrez nous transmettre la suite de vos réponses par écrit, nous avons aussi d'autres questions à vous poser...

M. Ramon de Miguel. – Je suis à votre disposition.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous avons bien compris que l'Espagne a mis en place un dispositif très complet passant par Ceuta et Melilla, et qu'il n'y a pas de rapatriement sans accord avec les pays d'origine. À la suite de la crise migratoire que nous connaissons depuis juillet 2015, comment voyez-vous évoluer le dispositif Frontex ? Que pensez-vous de sa transformation en agence de garde-frontières ?

À l'échelle européenne, pourra-t-on un jour avoir une politique migratoire commune, avec une organisation qui permette de traiter les situations « normales », mais aussi les situations exceptionnelles telle que celle que nous vivons depuis plusieurs mois.

Un collègue souhaitait vous poser cette question : « Nous avons entendu dire que certaines personnes essaient d'entrer dans l'espace Schengen en gagnant l'Espagne, en provenance des Balkans et de Serbie ; qu'en est-il ? »

M. Ramon de Miguel. – Nous avons toujours soutenu Frontex. L'Espagne a été le seul pays qui a présenté un mémorandum pour proposer un renforcement de Frontex et le doter de nouvelles fonctions, lors de la première réunion de la *task force* pour la Méditerranée, le 20 octobre 2013. Nous pouvons nous satisfaire du fait que des aspects sensibles aient été

réformés et que l'actuel règlement de la garde européenne aux frontières prenne en considération le rôle essentiel des États membres.

Frontex est opérationnelle depuis des années, et a connu un élargissement de ses compétences, en particulier dans le domaine du retour et de sa capacité à mobiliser des moyens humains et matériels. Le plus urgent est déjà en marche : opérations conjointes de contrôle frontalier (Poséidon, Triton) et vols conjoints de retour.

La coopération avec les pays voisins et tiers est une question fondamentale pour l'Espagne. Nous attendons que Frontex développe sa coopération avec les pays d'origine et de transit en matière de formation, d'échange d'informations, de coopération opérationnelle, etc.

Nos apports en 2016 ont été les plus importants d'Europe : nous avons mis à disposition 547 agents de police et « gardes civils » à l'étranger et 408 dans des opérations nationales, en plus d'autres moyens, tels que chiens, moyens techniques, etc.

De plus, nos déploiements permanents au Sénégal, en Mauritanie, au Mali, en Gambie, au Cap Vert, en Guinée Bissau, avec 511 agents, attestent de l'effort espagnol dans les opérations générales liées au contrôle des frontières.

Nous aspirons à une politique migratoire commune. Nous avons communautarisé Schengen, né d'une coopération intergouvernementale. Nous devons aspirer à une vraie politique commune. En tout cas, elle est déjà communautaire. Tout dépendra de la volonté des États membres. La liberté de circulation des personnes ne signifiera rien si nous ne savons pas contrôler nos frontières extérieures, nous le voyons tous les jours. L'Allemagne, l'Espagne, l'Italie sont confrontées quotidiennement à ces flux de migrants incontrôlés, avec comme première conséquence la faille du Brexit, même si les Anglais ne contestent pas l'immigration, mais la libre circulation des travailleurs, ce qui est beaucoup plus grave.

Le Gouvernement espagnol souhaite faire de cette politique communautaire une politique commune car elle touche aux droits fondamentaux, aux quatre libertés à la base de la construction européenne.

Quant aux Balkans, l'Espagne a eu une immigration assez importante d'Albanais il y a quelques années, peu de Yougoslaves, Serbes, Bosniaques et Croates. Il y a beaucoup de Bulgares et de Roumains en Espagne, mais je ne considère pas ces pays comme faisant partie des Balkans. Il y a près de 900 000 Roumains en Espagne, très bien intégrés dans le système, fondus dans le paysage.

M. Jean-Claude Requier, président. - Les Roumains sont latins, mais nous avons besoin des Anglais en rugby ! (*Sourires*)

M. Yannick Vaugrenard. - Merci beaucoup, Monsieur l'Ambassadeur, pour la clarté de vos propos et leur cohérence. Les cinq

piliers que vous avez cités résumant tout, à court et moyen terme. Il est important de faire connaître le système d'entrée et de sortie, de même que la modification du code frontières Schengen. L'Espagne, porte de l'Afrique, est directement confrontée, et plus directement que nous, aux flux migratoires.

À moyen et long terme, se pose la question cruciale de l'aide au développement. On risque d'attendre un accord de l'ensemble des pays de l'Union européenne pour la renforcer, or c'est la clé de tout.

La coopération entre la France et l'Espagne en matière de sécurité et de terrorisme est extrêmement importante. Ne serait-il pas utile d'imaginer une aide au développement conjointe renforcée entre la France et l'Espagne qui aurait un effet d'entraînement au sein de l'Union européenne ? Je crois beaucoup à la théorie des cercles concentriques.

Vous avez évoqué Jacques Delors. L'Europe qu'il voulait construire n'a rien à voir, selon moi, avec celle qui est imaginée aujourd'hui par Jean-Claude Juncker.

M. Ramon de Miguel. – Je ne vais pas me prononcer là-dessus car je suis encore nostalgique de l'Union européenne que j'ai connue à partir de 1986, quand l'Espagne est entrée dans les institutions européennes. Je fus le premier directeur espagnol à la Commission, directeur de cabinet de deux commissaires puis directeur général de l'énergie. J'ai passé dix ans extraordinaires, à Bruxelles, dans une atmosphère qui ne ressemble point à celle que nous connaissons actuellement.

Nous, États membres, avons gâché l'affaire... Nous n'avons eu de cesse d'éloigner la Commission, de la limiter, de gouvernementaliser : nous sommes en train d'en subir les conséquences, car les États membres ont eu peur d'un président de la Commission intelligent, doté de réels pouvoirs, tel que Delors. Après lui, ils se sont assuré que le prochain président de la Commission ne serait pas de son niveau. La Commission s'est affaiblie, ils ont créé le secrétariat général du Conseil. Maintenant, la Commission n'est plus ce qu'elle était. Nous avons perdu l'esprit de Jean Monnet et de Robert Schuman, qui consistait à la considérer comme un corps avec un pouvoir d'initiative, que nous ne lui reconnaissons plus. Le projet a changé. Je ne sais s'il est meilleur ou pire, mais il n'est plus le même. Je suis très nostalgique de ce temps-là.

Sur l'aide au développement, nous avons nous, France et Espagne, une approche commune sur l'Afrique du Nord et sur la sécurité. Nous sommes le seul pays européen à avoir des troupes de combat au Mali. Beaucoup coopèrent, mais sur le terrain, seuls des soldats espagnols et français s'exposent à mourir et à être blessés. Cela n'est pas encore très clairement dit en France. Évidemment, vous avez des partenaires qui apportent leur aide, mais ce n'est pas seulement une question d'argent ni de moyens. Je répète que l'Espagne est seule à avoir des soldats, sur le terrain.

En matière d'aide au développement, l'Espagne n'a pas les mêmes moyens que la France, nous ne pouvons mettre autant d'argent que vous dans les pays francophones. Nous avons aussi certaines préférences géographiques transatlantiques, aussi ne sommes-nous peut-être pas à la hauteur pour parler d'aide au même niveau que vous, mais une bonne coordination serait utile, d'autant que l'Espagne augmente ses fonds pour l'Afrique, puisque nous comprenons, comme vous, que l'Afrique est notre problème. Votre idée est très bonne et je la mentionnerai lors de mes entretiens avec le quai d'Orsay. Nous pourrions la mettre sur la table à l'occasion du prochain sommet bilatéral du 20 février. Comment mieux travailler ensemble pour utiliser l'aide au développement que nous avons ?

En ce sens, il est utile de les aider en matière de sécurité, de les équiper en matériel, hélicoptères, bateaux, etc. ce que nous avons fait, de les former aussi, comme le font les « gardes civils » et les gendarmes que nous y envoyons. C'est fondamental.

M. Jean-Pierre Vial. - Nous avons beaucoup apprécié la clarté et l'aspect politique de votre présentation. Deux questions rapides, sur Frontex, d'abord, que vous semblez soutenir. Je n'arrive pas à comprendre que les cinq pays riverains de la Méditerranée, dont vous faites partie, qui disposent des marines et des garde-côtes parmi les plus puissantes du monde, n'arrivent pas à assurer une meilleure protection de nos côtes, dans ce domaine régalién, par rapport à Frontex dont les moyens sont tout de même limités.

Vous avez déclaré obtenir un grand succès en matière d'aide au développement, pouvez-vous nous en dire un peu plus ? L'échec relatif de l'Union pour la Méditerranée montre que ce qui marche, dans cet espace, c'est le bilatéral avant tout. Quelles actions menez-vous en ce sens ?

M. Didier Marie. - Je me joins aux remerciements et félicitations de mes collègues pour la qualité de la coopération entre nos deux gouvernements, ainsi que pour votre intervention et votre engagement.

Dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, a été mis en place un principe de réinstallation, « un contre un ». Le Conseil européen a décidé d'affecter un quota d'accueil par pays. Quel est le nombre de réfugiés que l'Espagne était censée accueillir à ce titre ? Les quelque 6 000 accords d'asile que vous avez donnés en 2016, étaient-ils en-dessous, au-dessus ou au niveau de ce quota ?

L'Espagne a une position particulière en Europe, en raison de son histoire et de son partenariat transatlantique, que vous avez rappelés. Que représente l'immigration en provenance d'Amérique latine dans votre pays, que pèse-t-elle ?

Vous évoquiez la nécessité d'une politique migratoire commune en Europe. Nous y souscrivons. Quels sont les éléments à mettre sur la table, pour l'Espagne, afin que cette politique migratoire commune fonctionne ?

M. Ramon de Miguel. – Si certaines associations n'ont pas bien fonctionné, ce n'est pas de la faute du côté européen.

Notre coopération avec les pays de ce côté de l'Atlantique, Maroc, Sénégal, Mali, a été menée de façon bilatérale, bien qu'ils partagent des frontières communes, ainsi que des intérêts communs et malgré les mouvements de populations entre ces pays ; ils préfèrent traiter et agir avec nous de façon bilatérale. Nous avons fourni d'énormes efforts à leur égard. Nous sommes passés en trois ans de 100 et quelques millions à près de 600 millions d'euros en coopération, en plus de la coopération policière et des autres moyens que nous avons mis à leur disposition.

Vous m'avez interrogé sur les moyens de Frontex, que nous soutenons. Évidemment, nous coopérons : chaque fois que les Italiens et les Grecs nous demandent des bateaux de guerre et d'autres moyens, nous les mettons à leur disposition. Mais chaque pays a sa propre politique. Les déploiements des marines italienne ou grecque répondent aux instructions qu'elles reçoivent de leur pays respectif. Notre marine et notre surveillance maritime ne ressemblent point à ce qui se passe en Italie. Dans notre Méditerranée occidentale, on débarque ceux qui sont désemparés, mais immédiatement on les retourne. Il faut une vraie politique communautaire, ce qui n'est pas une question de moyens, mais de décider ce qu'il faut faire, que chacun fasse la même chose et d'avoir la même idée des frontières extérieures.

J'ai mentionné que nous avons augmenté l'aide au développement.

L'Espagne a reçu beaucoup plus d'immigration en provenance d'Amérique latine que de n'importe quelle autre partie du monde. On ne sait guère que l'Espagne est passée de 38 millions d'habitants en 1986 à 44 millions en 2004 : en dix-huit ans, sa population a augmenté de plus de six millions d'habitants. Ce phénomène extraordinaire a coïncidé avec une période de prospérité, laquelle eut un effet d'appel, non seulement dans les pays voisins, méditerranéens et africains, mais surtout en Amérique latine, où tout le monde suit de très près ce qui se passe en Espagne. Les ressortissants de certains de ces pays n'ont pas besoin de visas pour venir chez nous. Nous avons ainsi reçu 700 000 Équatoriens, presque un demi-million de Colombiens...La majorité d'entre eux sont venus, non pas illégalement, mais de façon irrégulière. Or ils n'ont pour la plupart créé aucun problème. D'un point de vue culturel, religieux, ethnique, linguistique, ils se sont non pas même intégrés, mais tout à fait assimilés au système et n'ont provoqué aucune réaction de rejet, d'ailleurs inconnue en Espagne à l'égard de l'immigration.

Notre pays est probablement le seul d'Europe sans ghetto, sans quartier séparé. Des Équatoriens, des Marocains, des Espagnols, des Roumains, vivent ensemble, dans les mêmes blocs. Les immigrants latino-américains sont très à l'aise dans le pays, se portent très bien, et les gens les aiment beaucoup. On les connaît très bien. En Espagne, l'accent colombien

ou dominicain est bien connu. La société les a très bien acceptés. Il y a eu un flux très important d'immigrants irréguliers. Beaucoup sont partis après la crise économique, mais ils sont en train de revenir maintenant. Beaucoup ont acquis la nationalité, deux ans de résidence suffisent pour cela, d'où énormément de naturalisations.

Nous ne trouvons rien à redire sur l'immigration, car ils ont considérablement aidé le pays lorsque nous avions besoin de beaucoup de main d'œuvre. Ils ont fortement contribué à la société espagnole. Le seul problème que nous avons est le même que vous tous : il est vraiment dommage que l'islam ne permette pas au citoyen de religion musulmane de s'intégrer davantage dans notre système. C'est la seule faille. Pour le reste, nous n'avons aucun problème d'ordre public ou social avec les minorités ethniques ou les immigrants en Espagne. Jusqu'à présent, le phénomène migratoire est plus récent en Espagne qu'en France, nous n'avons pas encore de deuxième génération, nous verrons si s'y développent les mêmes phénomènes que ceux que vous connaissez. Nous ne savons pas ce qui se passera dans trente ou quarante ans, mais jusqu'à présent les choses vont bien.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci, Monsieur l'Ambassadeur. L'Espagne est un pays d'accueil et d'intégration. La commission a été attentive à vos propos. Elle est à l'image du Sénat, chambre de réflexion et de proposition. Je vous remercie d'avoir retenu celle de Yannick Vaugrenard. Nous sommes là pour débattre au fond. Merci de votre venue et de votre franchise, nous aimons les diplomates qui parlent de façon carrée, loin de la langue de bois et du robinet d'eau tiède. Merci.

M. Ramon de Miguel. – Je suis un diplomate, mais je ne suis pas un étranger en France. Je me sens ici chez moi et je vous prie de m'excuser si j'ai été très franc...

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous en prie, bien au contraire...

M. Ramon de Miguel. – Je m'exprime ici comme je le ferais au Sénat espagnol, parce que nous avons en commun beaucoup de choses, nous partageons, entre autres, une même approche de ces questions. Ce fut un plaisir pour moi et vous savez que je suis toujours à votre disposition.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie, vous feriez un bon sénateur ! (*Rires et applaudissements*)

*Audition de M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes (secteur Justice et affaires intérieures)
(mercredi 11 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête entend aujourd'hui M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes, chargé des secteurs relatifs à la libre circulation des personnes, à l'espace judiciaire européen et à la sécurité de l'espace européen.

Le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est un service du Premier ministre principalement chargé de la coordination interministérielle pour les questions européennes. Il est le garant de la cohérence et de l'unité de la position française au sein de l'Union.

Notre commission d'enquête a auditionné, la semaine dernière, le directeur de l'Union européenne du ministère des affaires étrangères et du développement international qui lui a rappelé l'historique et les règles de fonctionnement de l'espace Schengen. Elle a souhaité vous entendre aujourd'hui afin de faire le point sur les négociations relatives aux récentes initiatives législatives prises pour pallier les lacunes mises en évidence à la fois par la crise migratoire et la menace terroriste, de lui rappeler la position de la France sur ces textes et de tracer des perspectives pour l'avenir.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Cyrille Baumgartner prête serment.

M. Cyrille Baumgartner, secrétaire général adjoint des affaires européennes. – Je suis honoré et impressionné d'intervenir devant votre commission.

Un rappel préliminaire : l'espace Schengen répond au double objectif de la liberté et de la sécurité. Pour nombre de nos concitoyens, il signifie avant tout la liberté de circuler dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures, mais c'est aussi un espace de sécurité, à la fois à l'extérieur où sont reportés les contrôles et à l'intérieur à travers les coopérations judiciaire et policière, ainsi que dans les domaines de la migration et de l'asile. Les fondements de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice trouvent leur origine dans la convention d'application de Schengen.

Cet espace a connu trois évolutions notables depuis la signature du traité. Institutionnelle d'abord, avec l'intégration progressive de ses dispositions dans le droit de l'Union à partir du traité d'Amsterdam. Le traité de Schengen était à l'origine un accord intergouvernemental. Deuxième évolution, une extension très importante, véritable changement d'échelle lié à l'élargissement : de 5 à 26 membres, dont 22 États membres de l'Union européenne. Troisième évolution, celle des défis auxquels cet espace est confronté : depuis deux ans, une menace terroriste à un niveau inégalé et un défi migratoire qui a atteint des proportions sans précédent.

L'espace Schengen s'est renforcé avec l'établissement de l'Office européen de police (Europol) et la création du mandat d'arrêt européen. Mais ces deux défis ont déterminé l'ouverture de chantiers très lourds auxquels la France a pris une part majeure, dans une mobilisation sans précédent. Les conclusions des réunions du Conseil européen et du Conseil Justice et affaires intérieures depuis 2015, que je vous ai transmises, en témoignent : toutes ont abordé ces sujets désormais au cœur de l'agenda européen.

Ces chantiers relèvent pour une part de la gouvernance Schengen, pour l'autre de la politique de sécurité, d'immigration et asile.

D'abord, la gouvernance : la coopération judiciaire et policière est désormais intégrée dans le droit de l'Union, alors qu'aux débuts de Schengen, elle s'inscrivait dans un format intergouvernemental et interministériel. Elle relève du Conseil de l'Union européenne en format spécifique, le comité mixte associant les États Schengen non membres de l'Union européenne (Liechtenstein, Suisse, Norvège et Islande). Ces derniers participent aux discussions mais n'ont pas de droit de vote. Les États membres bénéficiant d'une clause dérogatoire - le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark - et les pays en voie d'intégration dans l'espace (Roumanie, Bulgarie, Chypre et Croatie) sont eux aussi soumis à des règles spécifiques.

La procédure d'adhésion se déroule dans le cadre d'un dispositif d'évaluation appelé mécanisme d'évaluation et de contrôle, associé à des critères techniques très exigeants. Sur la foi de ces critères, le comité mixte doit prendre une décision à l'unanimité. La Roumanie et la Bulgarie avaient ainsi atteint le niveau requis de préparation technique en 2011, ce qui a été

validé par le Conseil européen en juin ; mais l'intégration a été reportée plusieurs fois faute d'unanimité, en raison de préoccupations relatives aux migrations illégales et à la criminalité organisée. L'intégration est par conséquent une décision éminemment politique entre les mains des États.

Le mécanisme d'évaluation s'applique également aux participants. À la demande, entre autres, de la France, l'évaluation par les pairs a été remplacée en 2013 par un rôle accru de la Commission européenne, chargée de conduire des évaluations programmées dans un calendrier à cinq ans ; à cela s'ajoutent des évaluations inopinées quand la situation le justifie.

Les évaluations régulières portent sur tous les domaines liés à l'acquis Schengen : mesures aux frontières extérieures, coopération consulaire et visas, retours, système d'information Schengen (SIS) et protection des données, coopération policière et judiciaire. Chacune donne lieu à un rapport discuté dans un groupe au sein du Conseil. Les points de difficulté soulevés font l'objet de recommandations adoptées par ce dernier. L'État membre évalué doit alors présenter un plan d'action pour y remédier. L'examen du plan ne prend fin qu'avec le constat que les difficultés ont été surmontées.

Depuis l'entrée en application de ce mécanisme, début 2015, treize pays ont été évalués, mais aucune procédure n'est encore arrivée à son terme. Cela appelle néanmoins deux observations. D'abord, les pays parvenus au stade des recommandations ont fait l'objet de remarques de non-conformité ou de non-conformité partielle, ce qui témoigne du niveau d'exigence de l'évaluation.

De plus, une visite inopinée en novembre 2015 a donné lieu au constat de graves manquements dans les contrôles aux frontières extérieures de la Grèce. Une recommandation de maintien des contrôles aux frontières de cinq États (Autriche, Allemagne, Danemark, Suède, Norvège) qui les avaient rétablis au vu des mouvements secondaires provoqués par la situation de la Grèce a ensuite été formulée par le Conseil.

Les modalités de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ont été réévaluées en 2013 puis à nouveau l'an dernier. Le nouveau dispositif est plus cohérent et efficace.

Second volet des chantiers en cours, la politique de sécurité, d'immigration et d'asile qui se déploie sur trois niveaux d'action : les frontières extérieures, l'intérieur de l'Union européenne et l'extérieur.

Dans le premier volet, sur le plan opérationnel, Frontex a été renforcé par la création d'un corps européen de garde-frontières et garde-côtes de 1 500 hommes, dont 170 fournis par la France. Ensuite, la surveillance des frontières extérieures fait l'objet d'une consolidation dans le sens d'un contrôle systématique des entrées et sorties grâce à la consultation de toutes les bases de données pertinentes. Ce dispositif a fait l'objet d'un accord entre le Conseil et le Parlement européen le mois dernier. En

complément, le SES (système d'entrée/sortie) a vocation à recueillir les données de franchissement de tous les ressortissants de pays tiers, en entrée comme en sortie, pour identifier ceux qui dépassent la durée autorisée de leur séjour. Un accord sur ce point devrait être trouvé d'ici la fin du semestre.

La France, en première ligne sur ce dossier, souhaite aller plus loin avec l'enregistrement de tous les voyageurs, y compris les ressortissants de l'Union européenne dont peuvent malheureusement faire partie, comme nous le savons, certains terroristes.

Enfin, un système d'information et d'autorisation de voyage (Etias) est proposé dans le but de contrôler à l'avance les projets de déplacement de ressortissants de pays tiers et, le cas échéant, de s'y opposer. Inspiré du système américain, il porterait sur les voyageurs dispensés de visa pour accéder à l'espace Schengen, les autres relevant du Système d'information sur les visas (VIS). Ce dispositif complètera aussi le *Passenger name record* (PNR) adopté l'an dernier et en phase de transposition dans les États membres. Nous espérons un accord sur Etias avant la fin de l'année.

En matière de contrôle intérieur, l'échange d'informations, question centrale, repose sur le Système d'information Schengen (SIS) centralisé qui organise le partage à grande échelle des signalements de personnes et d'objets. Mis en place dix ans après le traité de Schengen, et après une première évolution en 2013, il fait l'objet de plusieurs révisions en cours, dont l'extension des modalités de recherche à partir des données biométriques (fonctionnalité AFIS). Par ailleurs, l'utilisation du SIS par les États est attentivement suivie par la Commission dans le cadre des évaluations Schengen. Le SIS a fait l'objet de 2,9 milliards de consultations en 2016, contre 1,9 milliard en 2015.

Il existe plusieurs autres outils policiers d'échange de données : la coopération Prüm, mise en œuvre par treize États membres, consiste à donner accès aux autres États aux fichiers ADN, d'empreintes digitales et de plaques d'immatriculation nationaux ; « l'initiative suédoise », qui pose le principe de mise à disposition d'informations entre services répressifs, est très opérationnelle, mais inégalement appliquée, d'où un projet pilote d'optimisation à travers l'échange d'informations dédiées réunissant l'Espagne, la Finlande, l'Irlande, la Hongrie et Europol, qui devrait bientôt entrer en phase technique.

Le nouveau règlement d'Europol applicable à compter de mai 2017 renforcera ses capacités de traitement en posant le principe d'une obligation de transmission rapide des informations relevant de problèmes graves de criminalité. Un Centre européen de lutte contre le terrorisme, rattaché à Europol et chargé de l'échange d'informations, est opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2016.

Un chantier est également en cours dans le domaine de la veille et du signalement de contenus illicites. Europol s'est dotée en février d'un centre européen de lutte contre le trafic des migrants, dont une équipe opérationnelle a d'ores et déjà identifié cinquante navires suspects.

Le paquet « asile » adopté en 2013 définit un ensemble de grands principes relatifs à la responsabilité du pays de première entrée, aux conditions d'accueil et de qualification et à la procédure. À la suite de la crise migratoire, la Commission européenne a proposé un approfondissement du dispositif : les disparités entre systèmes nationaux peuvent entraîner une forme de course à l'asile, en anglais *asylum shopping*. La France pousse en faveur d'une efficacité et d'une sécurité renforcées, dans le respect du droit international et des principes de Dublin.

La Convention de Dublin a été longuement débattue au cours du dernier semestre. Aux termes de la convention, la demande d'asile repose sur l'État de première entrée du demandeur ; mais dans les crises migratoires exceptionnelles, la position des pays situés en première ligne est particulièrement difficile à supporter. C'est pourquoi la Commission européenne a proposé un mécanisme correcteur reposant sur la relocalisation de certains demandeurs entre les États membres. C'est un sujet qui divise, pour des raisons de géographie, d'attractivité relative des pays et aussi de politique, l'Europe centrale étant particulièrement réservée vis-à-vis de l'accueil des migrants.

La France promeut dans ce domaine une approche équilibrée : le mécanisme correcteur fait sens dans les situations exceptionnelles, mais ne doit pas se substituer au principe premier, celui de la responsabilité des pays de première entrée. Il convient d'apprécier, avant la mise en œuvre de ce mécanisme, ce qui est prévu et appliqué en matière de contrôle, d'enregistrement et de retours. De plus, la solidarité doit concerner tous les États membres. Le sujet n'est pas clos ; il fait l'objet d'une coordination étroite entre la France et l'Allemagne.

Bras armé de Dublin, la base de données Eurodac, qui permet de déterminer le pays de première entrée, doit être renforcée par l'inclusion de nouvelles données relatives à la reconnaissance faciale, par celle des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière et par un accès simplifié. La France soutient cette évolution qui a fait l'objet d'un premier accord le mois dernier.

Enfin, une transformation du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) en agence de l'Union européenne est proposée, afin de renforcer sa capacité de soutien opérationnel aux États en difficulté.

Dernier volet de la politique de sécurité, d'immigration et d'asile, la dimension externe, porteuse d'enjeux très importants : maîtrise des flux, sécurité des frontières, situation des pays accueillant des réfugiés, réponse aux causes profondes des migrations.

En matière de lutte contre les passeurs, l'Union européenne s'est dotée d'instruments juridiques, mais son action est surtout opérationnelle, notamment dans le cadre du plan d'action contre le trafic des migrants adopté en mai 2015. Ce plan prévoit la création du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, mais aussi le déploiement d'opérations maritimes, Triton et Poseidon, coordonnées par Frontex, et de Sophia, relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Ces opérations sauvent des vies et orientent les secourus vers les dispositifs adaptés, mais leur mandat premier est la lutte contre le trafic de migrants. 680 navires ont été interceptés dans le cadre de Triton et Poseidon, 340 dans le cadre de Sophia ; 92 passeurs et trafiquants d'êtres humains ont été arrêtés.

La PSDC en direction de l'Afrique a abouti à la mise en place d'EUCAP Sahel-Niger, avec une antenne créée à Agadez, plaque tournante du trafic en Afrique de l'Ouest. Les résultats obtenus sont significatifs.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude documentaire, la Commission européenne a identifié un nouveau chantier de sécurisation des documents source (actes, certificats de mariage) qui devrait perturber le modèle économique du trafic et éclairer les procédures de réadmission.

La réadmission est une priorité explicite de l'Union européenne : il a ainsi été souligné au sommet de La Valette de novembre 2015, avec les dirigeants africains, qu'il ne saurait y avoir de gestion des flux sans politique solide de réadmission – un domaine complexe et sensible, reposant sur le dialogue avec les pays concernés. Quelques mois avant le sommet, l'Union européenne a adopté un plan d'action sur les retours articulant renforcement de Frontex, usage du SIS et d'Eurodac et programme de retours volontaires. Ainsi, 6 000 retours ont d'ores et déjà été opérés en Grèce dans le cadre d'un programme de l'Office international des migrations.

Enfin, la politique européenne de visas est intrinsèquement liée à celle de Schengen, qui suppose une harmonisation des conditions d'entrée. Deux listes, établies par règlement, déterminent quels pays sont soumis à l'obligation de visa et lesquels en sont exemptés. L'outil opérationnel associé est le VIS qui prévient les demandes multiples de visa. La coopération consulaire permet aux États membres d'échanger toutes les informations de terrain utiles. La politique de visa est également utilisée en tant qu'élément du dialogue migratoire avec certains pays tiers : souvent, les accords de facilitation ou de libéralisation des visas sont liés à des accords de réadmission. Cela suppose la possibilité de suspendre, voire de dénoncer les accords signés en cas de mauvaise application.

Une clause de sauvegarde en ce sens a été adoptée en décembre 2013. Face au défi migratoire et terroriste, la France et l'Allemagne en ont demandé une révision dont l'entrée en vigueur constitue un préalable juridique à celle de toute nouvelle mesure de libéralisation. Elle sera

applicable à tous les accords passés et à venir, prévoit un suivi plus pérenne des engagements pris dans la phase préparatoire et élargit les critères de déclenchement de la clause de sauvegarde, les demandes d'asile en faisant partie.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci pour cet exposé détaillé.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – La France a fait l'objet d'une évaluation Schengen en 2009. Est-il possible d'avoir communication du rapport qui a été remis ? Quelles suites ont été données par la France ? Quels ont été les commentaires des institutions européennes ?

M. Cyrille Baumgartner. – Nous n'avons pas fini de réunir l'information relative aux évaluations, la documentation afférente étant très volumineuse. L'évaluation de 2009 a été conduite dans le cadre du précédent régime d'évaluation par les pairs, donc avec un niveau d'exigence inférieur. Je puis toutefois y revenir par écrit.

Le dispositif révisé prévoit des missions inopinées, des rapports établis pour chacun des six domaines de la coopération Schengen identifiant les points de satisfaction et les critères de non-conformité, avant une itération au sein du Conseil. La procédure ne s'achève que quand tous les points identifiés ont été résolus.

M. Olivier Cigolotti. – Europol est soumis à des obligations en matière de renseignement des fichiers de police. Le « fichier SIS » n'a de valeur que s'il est mis à jour et renseigné régulièrement par l'ensemble des États membres. Or il apparaît que certains d'entre eux ont une contribution faible ou nulle. Qu'en est-il ?

M. Cyrille Baumgartner. – Dans le cadre du mécanisme d'évaluation Schengen révisé, l'utilisation du SIS par le pays évalué est examinée. Trois des treize États membres évalués dans le nouveau régime se sont vu notifier des critères de non-conformité ; des recommandations ont été formulées et des plans d'action adoptés. La Commission européenne a jugé le sujet assez important pour faire l'objet d'une communication spécifique. Il est cependant évident qu'aucun État n'est en mesure d'utiliser le SIS à 100 %.

L'augmentation des consultations du SIS accroît également les risques de difficulté. La réforme conduite en 2013 a nécessité un temps d'adaptation, et compte tenu des enjeux, le dispositif est à nouveau l'objet de propositions pour renforcer son opérationnalité.

M. Didier Marie. – Une partie des migrations part des côtes de Libye où de nombreux passeurs se sont installés. Or les missions Poséidon et Triton ne peuvent pas les poursuivre en eaux territoriales libyennes sans mandat de l'ONU. Où en sont les démarches entreprises par la France pour son obtention ?

M. Cyrille Baumgartner. – Pour être pleinement opérationnelle, la mission Sophia doit en effet agir au plus près des côtes libyennes, ce qui implique un cadre juridique international clair passant notamment par une résolution du Conseil de sécurité ou une demande du gouvernement libyen. La situation ne semble pas avoir évolué, notamment en l'absence de consensus parmi les membres permanents. En revanche, le mandat de l'opération a été étendu à la fin de l'an dernier pour lui permettre de prendre sa part à l'embargo de l'ONU sur les armes en provenance de Libye et de mener des actions de formation en direction des garde-côtes et de la marine libyenne. Le changement de mandat étant récent, je possède peu d'éléments concrets ; mais *a minima*, les actions prévues devraient avoir un effet contre les passeurs.

M. Jean-Pierre Vial. – Il est étonnant que les pays de la rive Nord de la Méditerranée, avec la puissance de feu dont ils disposent, ne puissent pas assurer ce qui est dévolu à Frontex avec des moyens beaucoup plus faibles. Il convient d'harmoniser les politiques militaires : à l'Ouest, les embarcations saisies étaient ramenées sur les rivages des pays de départ. À l'Est, ces moyens ne sont pas déployés ; les passages augmentent, parfois sur de véritables navires dont l'interception relève de la politique maritime de sauvetage.

Pouvez-vous nous communiquer les chiffres sur les passages ? Ce n'est pas neutre : concomitamment à l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, un tarissement des flux sur cette route a été constaté. De toute évidence, les passeurs ont réorienté leurs flux vers la Libye, avec des chiffres inquiétants : un million de personnes seraient en attente en Libye. Au vu des conditions d'embarquement, Frontex semble plutôt relever désormais d'un traitement des passeurs que d'une politique à mettre en place en Méditerranée.

M. Cyrille Baumgartner. – Frontex s'exerce aux frontières extérieures. En Méditerranée centrale, les opérations dans la partie Nord sont coordonnées par Frontex ; plus près des côtes libyennes, elles relèvent de la PSDC, avec des missions parfois différentes. Cette dernière peut également être mobilisée à terre contre les passeurs.

La mission EUCAP Sahel-Niger donne des résultats opérationnels significatifs. Elle s'inscrit dans le cadre d'une action globale de l'Union européenne vis-à-vis de ce pays. Au cours des derniers mois, les mouvements à travers le Niger, auparavant le *hub* principal des migrations en Afrique de l'Ouest, ont été singulièrement réduits.

L'un des projets financés par l'Union européenne dans le cadre du fonds fiduciaire créé à La Valette est une équipe commune d'enquête associant l'Espagne et la France, et ouverte aux autres pays, menant un travail de terrain contre les filières en Libye. Il y a déjà des résultats policiers significatifs dans ce pays, qui marquent une rupture de situation. Le chiffre

d'un million de personnes massées en Libye circule en effet, même s'il relève d'observations de terrain plus que d'une évaluation méthodique.

Plus en amont, la route principale des migrations, qui passait par la Turquie et la Grèce, a vu les flux être réduits considérablement à la suite de l'action européenne. Vous avez parlé de réorientation des flux ; je ne suis pas sûr que ce soit le bon terme. En effet, les flux en Méditerranée centrale ont une dynamique propre, impliquant presque exclusivement des ressortissants d'Afrique de l'Ouest et de l'Est.

Voici les chiffres consolidés pour 2016 : un peu plus de 180 000 arrivées par mer de Turquie ; un peu plus par la Méditerranée centrale. En Méditerranée centrale, l'augmentation de 20 % constatée depuis l'année précédente appelle la vigilance ; en revanche, les flux de transit par la Turquie ont significativement baissé, d'autant que la part la plus importante du chiffre a été réalisée avant la mise en place de l'accord. Enfin, les flux à travers la Méditerranée occidentale sont en augmentation, mais les niveaux restent modestes.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie.

*Audition de MM. David Skuli, directeur central de la police aux frontières,
Fernand Gontier, directeur central adjoint,
et Bernard Siffert, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de
la sûreté, au ministère de l'intérieur
(jeudi 12 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de MM. David Skuli, directeur central de la police aux frontières, Fernand Gontier, directeur central adjoint, et Bernard Siffert, sous-directeur des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté au ministère de l'intérieur.

La direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) est une direction spécialisée de la police nationale créée en 1999. Son échelon central comporte notamment trois sous-directions, dont la sous-direction des affaires internationales, transfrontières et de la sûreté qui, parmi ses missions : coordonne et anime au plan national l'action conduite en matière de contrôle transfrontière en liaison avec les autres administrations compétentes ; contribue à la coopération institutionnelle européenne et internationale dans les domaines relevant de la police aux frontières et participe à la conduite de programmes et d'actions de coopération policière ; assure le suivi des relations avec FRONTEX ; contribue à la sûreté de l'ensemble des moyens de transports internationaux et à la sécurité générale mise en œuvre sur les emprises portuaires, aéroportuaires et ferroviaires placées sous la responsabilité de la direction centrale.

La DCPAF assure aussi une coordination européenne au travers de centres de coopération policière et douanière et de commissariats communs mis en place avec l'Allemagne.

Avec cette audition, nous abordons des aspects très opérationnels. C'est dans cet objectif que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. En outre, la France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment a-t-elle été conduite ? Sur quels aspects a-t-elle porté ? Comment la DCPAF y a-t-elle contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux

articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. David Skuli, Fernand Gontier et Bernard Siffert prêtent serment.

M. David Skuli, directeur central de la police aux frontières. – Je vous remercie de m'accueillir aujourd'hui devant votre commission d'enquête.

Je débiterai mon propos par une très brève présentation de la police aux frontières dont les effectifs sont aujourd'hui de 10 693 personnes et qui est présente sur le territoire métropolitain et en outremer.

Nos missions principales relèvent du contrôle transfrontière et nous sommes particulièrement investis en ce moment dans le cadre du rétablissement du contrôle intérieur. Nous intervenons dans le domaine de la sûreté aéroportuaire et sommes en charge du service national de police ferroviaire. Nous luttons principalement contre l'immigration irrégulière et procédons au démantèlement des filières. En ce sens, nous sommes à l'origine de 74 % du contentieux national. Nous procédons aux éloignements des migrants irréguliers et assurons également la gestion des vingt-trois centres de rétention administrative, placés sous notre compétence. La police aux frontières est organisée sous l'égide d'une direction centrale comprenant trois sous-directions. Le niveau territorial est organisé sur le principe d'une direction zonale pour le territoire métropolitain et pour l'outremer (direction zonale Antilles).

Notre organisation en métropole se décompose en six directions zonales, vingt-deux directions interdépartementales et cinquante-et-un services de la police aux frontières. Trois directions sont toutefois demeurées départementales, dans les Alpes-Maritimes, dans l'Oise et en Savoie, en raison de la spécificité du contentieux auquel elles sont confrontées. Cette réforme territoriale en directions interdépartementales ne concerne que la métropole, les territoires ultramarins étant restés dans leur cadre précédent, en raison de la faiblesse de leurs effectifs et de leur éloignement géographique.

Depuis le 26 mars 1995, l'espace Schengen est devenu une réalité et comprend aujourd'hui vingt-six pays, avec vingt-deux membres de l'Union, quatre pays associés – l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Lichtenstein –, tandis que d'autres pays, le Royaume-Uni, l'Irlande, la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie et Chypre, n'y appartiennent pas. Cet espace représente environ 400 millions de personnes et s'étend sur 42 600 kilomètres de côtes et 7 721 kilomètres terrestres. Il a constitué une grande avancée de la construction européenne. Il est symboliquement fort de pouvoir passer d'un pays à l'autre sans devoir acquitter des formalités relatives au passage des frontières. Plusieurs crises sont survenues : les « Printemps arabes », la

vague migratoire sans précédent et les attaques terroristes. De ce fait, l'espace Schengen est questionné dans son efficacité et donc dans sa légitimité.

La création de l'espace Schengen reposait sur trois postulats : le premier était d'ordre géopolitique et visait à faciliter la circulation des citoyens dans un espace délimité et à ne s'occuper que du contrôle aux frontières extérieures.

Le second postulat était celui de la confiance et consistait à déléguer une partie de la souveraineté au pays de première entrée de l'étranger dans l'espace, en lui déléguant la responsabilité du contrôle frontière et en laissant à chaque État membre la possibilité de délivrer des visas de trois mois, pour le compte de tous dans la mesure où leur validité territoriale s'étend à l'ensemble de l'espace Schengen. De ce fait, on considérait que la menace ne pouvait qu'être extérieure et pouvait accueillir la migration de manière régulière, sans crise aucune.

Le troisième postulat reposait sur la mise en œuvre de mesures compensatoires suite à la libéralisation de la circulation dans un espace donné. Or, ces mesures ont été prises progressivement : ainsi, la création des centres de coopération policière et douanière (CCPD) – la France étant impliquée dans dix centres sur les soixante-neuf existants au niveau européen –, le système d'information Schengen qui est désormais de seconde génération et comprend un fichier personnes et objets, le système d'information sur les visas, ainsi que les droits d'observation et de poursuite transfrontalière permis entre les différents États, la création d'une bande frontalière de vingt kilomètres ; cette dernière disposition relevant de l'article 78-2 alinéa 9 du code de procédure pénale, modifié après l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne Melki et Abdeli du 29 juin 2010. Enfin, parmi ces mesures figurait la création, tardive il est vrai, de l'agence Frontex en 2004, cette dernière agence ayant connu une montée en puissance en devenant l'agence des garde-frontières et des garde-côtes. Ces postulats ont tous été questionnés dans leur efficacité, à la suite des différentes menaces enregistrées ces dernières années. Plusieurs djihadistes ont pu ainsi circuler dans cet espace. D'autre part, le postulat que la menace ne pouvait être qu'extérieure a été infirmé par les attentats du 13 novembre 2015 qui ont démontré que la menace pouvait largement être intérieure à cet espace. En effet, nombre des personnes impliquées dans cet attentat venait de Belgique et des ressortissants européens sont partis faire la guerre en Syrie. En outre, la vague migratoire est en effet sans précédent : plus de 1 800 000 personnes ont franchi illégalement les frontières extérieures en 2015 et 505 000 personnes en 2016, chiffre qui reste très important au regard des années précédentes en dépit d'une baisse très forte de la pression migratoire liée à l'effet conjugué de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie de mars 2016 et de la fermeture de la route des Balkans. Cette vague s'est déployée *via* trois routes principales : la première en Méditerranée orientale,

à partir de la Turquie, la deuxième en Méditerranée centrale depuis la Libye. À celles-ci s'ajoute la route de la Méditerranée occidentale, dont l'Espagne est un point de passage depuis les pays d'Afrique du Nord. Cet espace devait soi-disant être sécurisé à l'intérieur et un tel phénomène migratoire interroge son efficacité.

La Grèce, avec ses 16 000 kilomètres de côtes et ses 4 000 îles, est confrontée à la difficulté de gérer ses frontières extérieures. J'ai moi-même été en poste en Grèce pendant quatre ans et j'ai pu constater que l'Europe avait dû mettre quelque six cents personnels de Frontex en 2016 pour assurer le fonctionnement des cinq *hotspots* qui y ont été implantés. Ainsi, ces *hotspots* se sont avérés poreux et quelque vingt-mille personnes se sont évaporées, faute de la capacité des Grecs de pouvoir traiter dans les délais impartis les demandes massives d'asiles.

La confiance a été érodée : certains pays, comme la Hongrie, ont *proprio motu* rétabli le contrôle frontalier intérieur, en érigeant, le cas échéant, des barrières. Les pays ont ainsi rétabli les contrôles d'initiative, par effet de domino, afin de répondre à une crise migratoire dont le pilotage n'a pas été globalement pris en compte par l'Europe.

L'espace Schengen présente également des problèmes d'ordre technique, à l'instar des mesures compensatoires. Il est illusoire de penser arrêter le terrorisme grâce à ces dernières. Toutes les installations dédiées aux contrôles aux frontières intérieures ont par ailleurs été démantelées et la libre circulation a été érigée au rang de principe supérieur. Pour preuve, l'article 9 du code frontières Schengen dispose que, pour tous les ressortissants, qu'ils viennent d'un État membre ou d'un État tiers, en cas d'engorgement des frontières extérieures, les contrôles peuvent être allégés. Ainsi, la fluidité pose problème, comme on peut le percevoir en France lors du renforcement des contrôles aux frontières qui suscite immédiatement les protestations des Aéroports de Paris, de l'Union des aéroports français (UAF), tant le citoyen est habitué à franchir les frontières de manière extrêmement rapide, sans contrôle aucun. Il faut donc trouver un juste équilibre entre sécurité et fluidité.

Le dispositif juridique est complexe. En effet, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ne peut, en tout état de cause, dépasser deux ans. Or, la crise peut excéder de beaucoup une telle durée. Quels mécanismes peut-on alors mettre en place dans de telles circonstances ?

D'avantage, nous ne sommes toujours pas en Europe sur une base de contrôle systématique. Je rappellerai qu'un trilogue existe entre la Commission, le Conseil et le Parlement pour modifier l'article 8-2 du code frontières Schengen, révision que M. Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, avait proposée de manière à ce que l'ensemble des voyageurs soit contrôlé systématiquement, qu'ils soient bénéficiaires du droit à la libre circulation ou ressortissants de pays tiers. Aujourd'hui, en conformité avec le code frontières Schengen, les États membres, à l'exception de la France qui

contrôle toutes les personnes, procèdent à des vérifications minimales sur les bénéficiaires du droit à la libre circulation qui consistent dans la plupart des cas à un contrôle visuel de concordance documentaire avec une possibilité de consulter systématiquement les bases de données d'Interpol sur les documents volés et perdus. Il n'y a pas de contrôle systématique – il doit être aléatoire et reste à la discrétion du garde-frontières – dans les bases de données sur les personnes (base personnes du SIS dans laquelle on retrouve les fameuses fiches « S »). Lorsqu'il s'agit d'un ressortissant d'un pays tiers, les vérifications doivent être approfondies et toutes les bases sur les documents et les personnes doivent être interrogées. Des questions sont également posées sur les conditions et l'objet du séjour.

Pour sauvegarder cet espace, qui connaît une crise d'efficacité et donc de légitimité, plusieurs voies ont été prises qui me paraissent constructives, quand bien même la durée de leur mise en œuvre pose problème. Ainsi, à l'issue de onze ans de négociation, la publication de la directive sur les données des dossiers passagers de l'UE, dite directive PNR, de 2016 accorde un délai de deux ans aux États membres pour se doter d'un dispositif. En d'autres termes, il va falloir attendre 2018 pour voir le PNR européen fonctionner. On débat encore quant à la prise en compte uniquement des vols extra-communautaires ou si l'on inclut les vols intracommunautaires. Or, l'expérience montre qu'il est important de prendre en compte les vols intracommunautaires. En outre, les dispositions du PNR européen sont moins avancées que le contenu des préconisations françaises.

L'article 8-2 du code frontières Schengen va faire l'objet d'une modification afin de parvenir à un contrôle systématique de tous les voyageurs quel que soit le type de frontières. Toutefois, les États membres disposeront d'un délai de 6 mois, pouvant être prolongé pour une nouvelle période de 18 mois, pour mettre en place les contrôles systématiques aux frontières aériennes. Sur les frontières maritimes et terrestres, les États membres pourront demander une dispense des contrôles systématiques sur la base d'une analyse du risque réactualisée tous les 6 mois. On avance tout de même puisque la fluidité n'est plus le principe du contrôle qui devient progressivement systématique.

Deuxième aspect important : les travaux conduits sur l'*Entry-Exit System* (EES) qui devrait être mis en œuvre en 2019-2020 et concerner les ressortissants extra-communautaires. La France, forte de son expérience, a souhaité que l'ensemble des voyageurs, y compris les bénéficiaires de la libre circulation, qui entrent par les frontières extérieures se soumettent à ce dispositif. La Commission demeure figée sur l'idée de ce système conçu en 2009 pour le contrôle des ressortissants extérieurs. Si l'on reste dans le système d'aujourd'hui, 60 % du flux demeureront extérieurs à ce système de traçabilité des entrées et des sorties. Ce système va également permettre de calculer automatiquement les durées de séjour et facilitera le travail des garde-frontières tout en améliorant la fluidité.

Enfin, l'ETIAS (*European Union Travel Information and Authorisation System*) – inspiré du système de l'ESTA (*Electronic System for Travel Authorisation*) américain – vise à mettre en place en amont *via* Internet un dispositif d'autorisation de voyage dans l'espace Schengen et permet d'obtenir une base de données sur les renseignements fournis.

En outre, le dispositif des *hotspots* est maintenu pour la prise en compte des flux de migrants. Il y a tout lieu de penser qu'avec 181 000 personnes arrivant de Libye en 2016 sur l'Italie – dont près de 37 000 personnes ont été interpellées sur le territoire national –, la voie de la Méditerranée centrale va rester extrêmement empruntée.

Enfin, le changement de statut de l'agence Frontex nous paraît également aller dans le bon sens. Jusqu'à présent, son fonctionnement relevait du volontariat des États et de l'entraide empirique. Son budget a été augmenté de manière significative et ses effectifs vont passer de 300 à plus de 700 personnes en trois ans. La création d'une force de réaction rapide et permanente, comprenant 1 500 garde-frontières, dont 170 Français, va pouvoir être déployée. De manière globale, l'agence va conduire des études de vulnérabilité, de manière à mesurer chaque mois ce que font les pays en matière de protection de leurs frontières. L'agence pourra ainsi engager des démarches vis-à-vis des pays dont elle estime que les flux de migrants ne sont pas assez maîtrisés. Par ailleurs, l'agence a aujourd'hui la possibilité d'organiser des vols retours, ce qui relevait précédemment des pays eux-mêmes. L'action de l'agence, à la place des États, dans ce domaine me paraît politiquement plus acceptable et techniquement plus efficace.

Enfin, une stratégie a été mise en place par l'UE impliquant la signature d'accords bilatéraux avec des pays-tiers, comme le Pakistan ou l'Afghanistan, afin d'obtenir plus facilement les titres de retour vers ces pays.

En guise de conclusion à mon propos, il me paraît important de faire une pause. Nous sommes dans un espace à vingt-six États avec des systèmes d'organisation policière très différente et une absence de vision commune de la gestion de la migration. Essayons de réfléchir ensemble comment rendre cet espace plus efficace et le rendre plus fidèle à ses principes et à son esprit constitutifs. Peut-être, la mise en œuvre d'un espace à géométrie variable permettrait d'assurer le fonctionnement optimal de cet espace où l'économique a peut-être été trop privilégié au détriment de l'esprit de Schengen qui préconisait la fluidité de la circulation tout en se dotant de mesures compensatoires nécessaires pour garantir notre sécurité.

Certaines mesures me semblent devoir être envisagées pour renforcer l'espace Schengen. Il faudrait ainsi renforcer l'intégration européenne en créant une véritable police européenne des frontières, qui ne représente que l'un des aspects de la lutte antiterroriste. En effet, rétablir les frontières intérieures après un attentat terroriste me paraît une réponse quelque peu réductrice, même si elle est utile au regard de l'importance de

l'échange d'informations entre les services de police et la constitution de bases communes.

Il faudrait aussi assurer l'interopérabilité des fichiers. Faut-il connecter l'ETIAS à l'EES, ou le système Schengen à EURODAC ? La France a déposé des propositions tout à fait sérieuses en ce sens.

Il faudrait moderniser et entrer dans une phase dans laquelle le système d'information Schengen puisse largement utiliser la biométrie. Or, ce système demeure balbutiant sur ce point : il est dépourvu de photos et d'empreintes génétiques. Il est également important que les Européens partagent une vision commune pour que le PNR soit efficace.

Il faut, à mon sens, pour que nous puissions fonctionner, que les garde-frontières européens projetés dans le cadre des actions rapides disposent des mêmes pouvoirs et capacités décisionnelles que leurs homologues des pays où ils sont déployés.

Enfin, je ne peux que saluer le travail accompli en interne avec le dispositif relatif aux interdictions administratives de territoire, les interdictions de sorties de territoire et le dispositif, en vigueur à compter du 15 janvier, rétablissant les autorisations de sortie de territoire pour les mineurs. Là aussi, ces dispositifs sont de nature à renforcer notre sécurité.

En outre, à l'aune des dernières évaluations Schengen de la France, en 2002, 2009 et 2016, la modernisation des outils de contrôle frontière doit être assurée. Il nous faut ainsi travailler sur la gouvernance en modernisant notamment le système COVADIS afin de pouvoir lire les contenus de la biométrie des puces des passeports.

Il faudrait également assurer l'accessibilité de la base des Titres Électroniques de Sécurité (TES) aux garde-frontières. Comment peut-on concevoir aujourd'hui qu'en cas de doute sur un document, ceux-ci doivent s'adresser à une préfecture, aux horaires des usagers, pour obtenir l'accès à cette base ? Il nous faut avoir l'historique d'un titre d'identité et les différentes photographies du dossier. Une telle démarche peut certes faire l'objet de débats d'ordre métaphysique sur la protection des libertés, mais je milite, pour ma part, en faveur de l'accès du garde-frontières à cette base.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Je vous remercie, Monsieur le Directeur, de votre présentation claire et précise. Une question me vient immédiatement à l'esprit lorsque vous vous prononcez en faveur de la stabilisation de l'espace Schengen à 26 et l'éventualité d'un système à géométrie variable. Or, un tel fonctionnement entraîne *ipso facto* une gestion distincte des différentes frontières internes entre les pays qui composent cet espace. Comment cela fonctionnerait-il ? Par ailleurs, il semble que le partage de l'information, de la connaissance et des fichiers pose problème. Pensez-vous que les Européens souhaitent avancer sur ce point ? Faute d'une volonté politique forte, cette démarche ne sera pas assurée. Enfin, en pratique, quelle est la réalité de ce rétablissement des frontières physiques

conformément aux dispositions du code frontière relatives aux circonstances exceptionnelles ?

M. David Skuli. – L'espace Schengen présente une dimension symbolique forte et sa fin entraînerait celle du projet européen. L'affirmation de son principe est déjà un succès. Pourquoi faut-il le stabiliser ? C'est un postulat géopolitique selon lequel la libre circulation à l'intérieur est le pendant du bon contrôle de l'extérieur. À la faveur de l'expérience, on s'aperçoit qu'on ne contrôle de manière optimale ni l'un ni l'autre ! Avant d'intégrer de nouveaux États, stabilisons l'espace et réduisons les failles que nous connaissons actuellement ! Tel est le sens de mon propos. Jamais le niveau de menace de notre pays n'a été aussi fort et je ne suis pas certain que les terroristes attendent 2018 pour commettre de nouveaux attentats. La confiance doit être constante entre les différents systèmes policiers, impliquant une réelle volonté d'échanger des informations, comme ce fut le cas entre la France et l'Espagne dans la lutte contre le terrorisme d'ETA. Éradiquer le terrorisme exige de coopérer à portes et services ouverts. Sans doute faudra-t-il promouvoir, davantage que par le passé, la confiance réelle et la capacité à réaliser en commun au sein de l'espace Schengen.

Le partage d'informations commence à être fructueux, même si cette évolution s'opère en raison d'événements tragiques. Ainsi, les Allemands ont toujours été réticents à partager leurs données, ce que, du reste, l'attentat de Berlin est de nature à faire évoluer. Le système d'information Schengen (SIS) demeure subordonné à ce que les fichiers contiennent. Or, les pays n'ont pas une pratique identique dans l'alimentation des fichiers de ce système. Certains échanges ont été opérés par les services de renseignement sur le terrorisme et le niveau des échanges me semble, pour l'heure, satisfaisant. La notion de « fiche S » est purement française et il serait important de connaître réellement et pratiquement toutes les personnes que les Allemands et l'ensemble de nos partenaires européens considèrent comme potentiellement très dangereuses. De telles informations vont de pair avec le contrôle des frontières. Nous n'avons toujours pas à ce jour de PNR européen et nous n'obtenons pas les données APIS (*Advanced Passenger Information System*) qui contiennent un grand nombre d'informations permettant d'inspecter les listes de passagers avant que ceux-ci n'arrivent sur notre territoire. Il faut décliner aux aspects maritime et ferroviaire une telle démarche, comme l'acte terroriste survenu dans le Thalys en souligne l'importance. Réduire la lutte contre le terrorisme au contrôle aux frontières s'avère illusoire, si celui-ci n'est pas accompagné par d'autres mesures.

Le contrôle aux frontières intérieures existe et s'avère efficace. Ainsi, plus de 61 000 non-admissions ont été prononcées depuis le 13 novembre dernier. En l'absence du contrôle aux frontières intérieures, ces personnes se trouveraient sur notre territoire national. Plus de 54 000 fiches de recherche, dont plus de 10 000 « fiches S », ont été détectées. Ce contrôle présente donc un certain intérêt. Quelle en est la réalité concrète ? Comment protéger

3 000 kilomètres de frontières terrestres ? Dans les installations aux frontières qui demeurent précaires, les fonctionnaires présents font preuve d'une très grande abnégation. Pour rétablir le contrôle aux frontières, il faut assurer sa conduite en mobilité. Disposons-nous des moyens informatiques pour le faire ? La réponse est négative. Il faut encore améliorer le système NEO en garantissant l'utilisation de la biométrie. En guise d'illustration, je prendrai un exemple concret. Si je procède à un contrôle dans le quartier de la Source à Orléans, il faut, qu'avec une tablette ou un smartphone, je puisse avoir accès aux bases de données Schengen et Eurodac et que je dispose d'un capteur multi-doigts me permettant de contacter la base des visas. Telle est la modernité du contrôle, qui repose sur l'interconnexion des fichiers, à laquelle il nous faut parvenir, si l'on ne souhaite pas rétablir des guérites à chaque kilomètre !

Cette réalité du rétablissement du contrôle des frontières intérieures est également fonction d'un contexte. Ainsi, près de 4 500 personnels sont postés aux frontières et ne peuvent par conséquent être déployés sur l'ensemble du territoire. Il nous a fallu fermer deux CRA - celui de Geispolsheim et celui d'Hendaye - afin de dégager des effectifs pour la frontière.

En outre, certains espaces traditionnels, dans les aéroports et les ports, doivent être modernisés en privilégiant les interfaces homme-machine. Nous n'aurons plus la possibilité de mettre en place les équivalents-temps-plein (ETP) suffisants pour faire face aux projections d'augmentation du trafic : près de 64 millions de passagers transitent aujourd'hui par Roissy et, dans trois ans, ils seront 80 millions. 1 600 de mes agents se trouvent déjà à Roissy. Comment pourrions-nous absorber le surplus de passagers avec un niveau de sécurité considéré comme bon ? Il faudra ainsi multiplier les dispositifs de contrôle automatique aux frontières, comme Parafe (Passage Automatisé Rapide aux Frontières Extérieures), en utilisant des technologies modernes comme la reconnaissance faciale, le *pre-check*, un système COVADIS aux performances améliorées. Il faudra affirmer le principe que l'on souhaite : soit la fluidité ou la sécurité. Allez aux États-Unis : l'attente dans les files y est bien supérieure à celle que l'on peut connaître dans nos aéroports et personne ne proteste ! Il manque à l'Europe une vision partagée de ce qu'il faut faire.

M. Jean-Claude Requier, président. - La commission d'enquête va effectuer un déplacement à Strasbourg, le lundi 6 février prochain. Serait-il possible de participer à des contrôles mobiles qui seront réalisés à la frontière avec l'Allemagne afin d'évaluer notamment l'état de la coopération avec nos voisins allemands ?

M. David Skuli. - Oui, bien sûr. Un contrôle fixe est organisé sur le Pont de l'Europe avec nos voisins allemands, ainsi qu'à Ottmarsheim. Je vous invite à vous rapprocher de mon secrétariat pour organiser un tel déplacement. Vous comprendrez là tout l'intérêt du contrôle en mobilité et

des modalités flexibles du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures. Si l'on sauve l'espace Schengen, il faudra réfléchir à de nouvelles modalités qui permettent à un État de rétablir ses contrôles intérieurs. Doit-on encore considérer qu'une crise ne dure que deux ans, durée maximum autorisée du rétablissement du contrôle aux frontières intérieures quelle que soit l'option ? Comment doter les États des moyens nécessaires à l'organisation de contrôles intérieurs, malgré le démantèlement des implantations survenu en 1995 ? Ainsi, développons de manière forte la technologie qui nous permet d'assurer des contrôles en mobilité. C'est ce pour quoi je milite afin de nous doter des capacités de faire face à une crise de manière autonome.

M. Didier Marie. - J'aurai deux questions. Schengen est un espace de libre circulation des personnes et des marchandises. De quelle façon êtes-vous coordonné avec le service des douanes ? D'autre part, un grand débat a eu lieu sur la protection des données personnelles. Quels problèmes juridiques se poseraient si vos préconisations étaient mises en œuvre ?

M. David Skuli. - Schengen est un espace de libre circulation des personnes et des marchandises. Une circulaire du 6 novembre 1995 a réparti les compétences entre la douane et la police aux frontières qui est davantage spécialisée sur les contrôles aux personnes. Ainsi, sur les 118 points de passage frontaliers extérieurs où un contrôle transfrontalier est opéré, 74 incombent à la douane et 44 sont laissés à la police aux frontières. Dans le cadre du rétablissement du contrôle frontière intérieur, on parle désormais de points de passage autorisés (PPA) qui sont au nombre de 285 : 154 relèvent de la police aux frontières et 131 relèvent de la douane. Votre question m'amène à rebondir sur la création de ces points de passage autorisés. En France, aucune infraction n'est prévue si l'on contourne ces points de passage pour franchir la frontière. Quel est l'intérêt d'une mesure n'impliquant pas de sanction ? La circulaire de 1995 prévoit les répartitions territoriales et fonctionnelles entre la douane et la police. On a profité de l'implantation des douanes pour assurer la mutualisation. Historiquement, les douanes ont toujours été placées aux frontières et il n'était pas important que la police se trouve dans les points de passage où elles se trouvaient déjà. Désormais, dans le cadre du rétablissement des frontières intérieures, si nous avons une coordination avec la douane, force est de constater que celle-ci demeure très ancrée sur son corps de métier qui est de contrôler la marchandise, comme en témoigne le faible nombre de non-admissions qu'elle prononce. La logique du fonctionnement de la douane est distincte de celle de la police, puisque celle-ci, à l'inverse de la police, laisse d'abord entrer sur le territoire national avant de procéder à un contrôle. La police, quant à elle, en contrôlant sur la frontière, évite qu'on y pénètre. La police s'occupe ainsi des vingt-deux plus gros aéroports français et est compétente pour les points de passage frontaliers (PPF) qui sont créés par les préfets de départements. Sans doute faudrait-il une instance nationale régulant leur implantation. En effet, le préfet doit aujourd'hui répondre aux demandes

d'ouverture de PPF, de manière locale, sans réelle coordination nationale. Comment est-il possible d'armer ces points de passage frontaliers, au risque de créer une vulnérabilité qui s'apparente à une passoire ? De l'« Europe forteresse », on passe ainsi à une forme d'« Europe passoire » ! Telle est la crise de légitimité de l'espace Schengen que j'évoquais précédemment.

La protection des données fait aujourd'hui débat, comme en témoigne la création du fichier TES, qui résulte de la fusion des fichiers des cartes d'identité et des passeports. Aujourd'hui, existe-t-il un obstacle juridique à permettre l'accès des services ? Cet obstacle me paraît davantage de nature politique : à la condition que l'on réponde aux exigences de la Commission nationale informatique et liberté et, plus largement de l'État de droit, il faut concilier la protection de l'État avec le juste équilibre entre la liberté et la sécurité. Je ne vois pas aujourd'hui d'obstacle particulier : à chaque fois que le droit communautaire intervient, nous modifions les textes. Ainsi, l'arrêt Melki nous indiquait l'impossibilité de conduire sans limite des contrôles sur la bande des vingt kilomètres, une telle démarche revenant à transposer les contrôles de la ligne frontière à l'intérieur du territoire national. Le code de procédure pénale a été dûment modifié et on a limité la durée du contrôle, dans la bande des vingt kilomètres, à six heures. Aujourd'hui, je ne vois pas ce qui empêche un policier ou un gendarme de consulter le fichier TES. Il me paraît anormal qu'il soit impossible d'obtenir des informations sur un ressortissant communautaire ; cette incapacité étant valable à l'ensemble de l'espace. En Europe, il existe la base iFADO (*False and Authentic Documents Online*) qui recense les fac-similés des différents documents d'identité délivrés par les pouvoirs publics de chaque État membre, mais il n'existe pas de dispositif en Europe pour contrôler la validité des titres à l'échelle communautaire ! Il faut ainsi permettre *a priori* le contrôle, car il est impossible de déléguer le contrôle à des policiers et à des douaniers sans leur donner les moyens d'exercer leur mission.

On ne peut, par ailleurs, faire reposer sur le contrôle aux frontières l'absence de consensus européen. Pour preuve, les pays européens sont en désaccord pour désigner quels sont les pays considérés comme sûrs, à l'instar de ce qui s'est produit pour le Kosovo. Aujourd'hui, les Allemands refusent les demandes d'asile des Albanais que nous acceptons ! Ce domaine dépasse ma responsabilité, mais illustre l'exigence d'une cohérence européenne en la matière. Il n'y a donc pas d'obstacle à conduire les contrôles, une fois assurés les garde-fous et accordée la confiance aux personnes auxquelles on a délégué notre sécurité.

Présidence de M. Didier Marie, vice-président

M. Jean-Louis Tourenne. – Merci pour votre exposé riche et pédagogique. Ma première question portera sur les *hotspots*. Faut-il les implanter à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne ? Leur implantation extérieure repose sur la capacité des pays extérieurs qui les accueillent à faire fonctionner le système, à posséder un régime politique

fiable et à ne pas rendre l'Union européenne par trop dépendante à un éventuel chantage sur ce thème. Ma seconde question portera sur la relocalisation à la suite du Règlement de Dublin. Une répartition doit s'opérer à l'échelle de l'Union, mais quels sont les moyens dont cette dernière dispose en la matière, c'est-à-dire pour s'assurer que les pays accueillent les migrants conformément à ce qui leur est demandé ?

M. David Skuli. - Votre seconde question, qui concerne les relocalisations, ne relève pas de ma compétence. Le Règlement de Dublin figure parmi les seuls outils dont nous disposons pour nous adresser aux nationalités extérieures à l'Union européenne, comme le Pakistan ou encore l'Afghanistan. Il importe de mettre en œuvre un mécanisme de régulation et d'évaluation, sans présager de la situation de certains pays qui, du fait du nombre conséquent de migrants qu'ils ont déjà accueillis, ne souhaitent plus en accueillir de nouveaux au titre de ces accords.

Les *hotspots* fonctionnent, bien que de manière imparfaite. En effet, dans les *hotspots* grecs situés dans le Dodécanèse, 2 000 migrants arrivaient quotidiennement. Depuis la signature de l'accord avec la Turquie, leur nombre a baissé à une centaine par jour. Comme vous l'avez évoqué, cet accord demeure soumis au bon vouloir des Turcs qui ont posé deux conditions très strictes : la libéralisation des visas pour leurs ressortissants et l'obtention d'un financement considérable par l'Union. Un tel accord demeure fragile.

Ces *hotspots* sont des centres de tri des migrants qui peuvent être, le cas échéant, renvoyés. Je n'ai pas connaissance, hormis les 821 personnes qui ont été renvoyées, conformément à l'accord entre l'Union et la Turquie, que de l'Italie ou de la Grèce, de nombreux migrants aient été renvoyés vers leur pays d'origine. C'est une vraie interrogation. Ne doit-on pas plutôt créer des centres dans les pays d'origine ? Ce débat est posé et doit faire appel à des considérations d'ordre diplomatique. L'absence de garanties relatives au respect des droits de l'Homme dans ces pays peut faire obstacle à la mise en œuvre de cette formule. Comment l'Europe peut-elle aider ces pays ? Certes, le concept de *hotspot* est une réponse de l'Union européenne à cette crise migratoire sans précédent et à la désorganisation des pays d'origine. Il a également ramené un peu de sérénité dans l'espace Schengen. Il nous faut à présent travailler sur la notion du retour et la mise en œuvre d'une politique cohérente. À l'intérieur de l'Union, le *hotspot* n'est concevable qu'à la condition de disposer d'un mécanisme de renvoi des personnes vers leur pays d'origine. Un tel mécanisme n'est pas, à proprement parler, efficace ni commun à l'ensemble des États membres, ne serait-ce qu'en matière de droit d'asile. Peu importe l'endroit où le *hotspot* se trouve, quand bien même sa situation en amont éviterait les décès lors des traversées. Cependant, les migrants sont avant tout renvoyés d'un pays européen à un autre.

M. Philippe Kaltenbach. - Est-on revenu aux contrôles que l'on connaissait avant 1995 à la suite des attentats terroristes et dispose-t-on, le

cas échéant, de moyens comparables à ceux de cette période ? Par ailleurs, les moyens à déployer contre le terrorisme me semblent différents de ceux de la lutte contre l'immigration illégale. Enfin, le système Parafé me paraît efficace lorsqu'il fonctionne. Comment développer un tel système ? Je crois, tout comme vous, aux outils numériques qui peuvent nous permettre de traiter deux questions connexes, à savoir la facilitation de l'activité transfrontalière et le développement du tourisme intra-zone. Ainsi, des solutions spécifiques peuvent-elles être mises en œuvre, dans la durée, pour faciliter l'activité transfrontalière et aussi le tourisme à la journée qui sont tous deux une réussite de Schengen ?

M. Pascal Allizard. - Je vous remercie pour la précision de votre exposé. Vous avez évoqué que les accords avec les pays hors Schengen, comme le Pakistan qui présente des foyers terroristes et des attentats au moins aussi nombreux qu'en France. Je préside le groupe d'amitié France-Pakistan et nous avons connu une mini-crise avec un ressortissant pakistanais, à la fin juin. Comment analysez-vous cette défaillance, soit entre les deux pays, soit dans nos propres procédures ?

Mme Gisèle Jourda. - Je vous remercie de votre exposé très clair dans lequel vous avez évoqué le PNR. Or, celui-ci ne devrait pas voir le jour avant 2018, ce qui soulève notre interrogation sur la réactivité de l'espace européen face à des menaces qui sont immédiates. En tant que membre de la commission des affaires européennes, je proposerai à notre président que nous nous penchions sur les mesures à prendre pour améliorer la réactivité européenne dans ce domaine. Je crois, tout comme vous, en la valeur de l'espace Schengen auquel se réfèrent notamment les jeunes générations. Or, l'harmonisation des documents d'identité et des conditions de leur délivrance ne me paraît pas suffisamment assurée. Les politiques de sécurité et de défense étant désormais d'ampleur européenne, il me paraît difficile d'éluder une telle question.

M. David Skuli. - Depuis le 13 novembre, nous avons mobilisé entre 4 000 et 4 500 personnes - ce nombre variant en fonction des événements comme l'Euro ou la COP-21 - pour le rétablissement du contrôle des frontières. Des douaniers se sont joints à nous, ainsi que des forces plus généralistes dans la bande des 20 kms. Le contrôle aux frontières n'est pas de même nature que celui de 1995. À l'époque, tous les pays étaient dans la logique de contrôler leurs frontières. La PAF comprenait alors 6 000 agents, dont 4 000 étaient déployés pour le contrôle aux frontières. Aujourd'hui, la logique qui a prévalu après Schengen était de s'orienter vers les territoires car les flux migratoires y sont d'installation ou de transit. Nous disposons également d'outils plus performants et intégrés aujourd'hui qu'en 1995.

Le contrôle d'aujourd'hui, s'il conjugue les aspects aléatoires et dynamiques avec les moyens de pouvoir accéder aux bases de données, s'avère sans doute plus efficace. Cependant, il ne saurait être infaillible,

puisque un système de surveillance, par essence, ne saurait être totalement hermétique.

Certains accords transfrontaliers impliquent des démarches plus souples vis-à-vis de travailleurs transfrontaliers identifiés : entre la Sarre et l'Est notamment, on partage des espaces communs. Il faut développer ce type d'accord de petit trafic frontalier. Si je partage votre analyse économique sur l'espace Schengen, je dois reconnaître que notre vie a changé à la suite des attentats de 2015 et 2016. Le terrorisme modifie l'activité économique et les contrôles seront accrus. Il est impossible de concevoir un système partiellement renforcé pour lutter contre le terrorisme. Notre vie a profondément changé et les contrôles demeureront effectifs tant que durera la menace terroriste. Or, celle-ci va durer longtemps. Il faut limiter l'impact sur l'activité économique, mais je ne peux répondre positivement à la demande de faire transiter les personnes à l'Aéroport de Roissy-Charles de Gaulle en moins de trente minutes. Les contrôles vont ainsi être renforcés.

L'augmentation des dispositifs de contrôle automatisé aux frontières et l'utilisation des technologies à reconnaissance faciale plutôt que dactyulaire permettent d'absorber des trafics passagers dans de bonnes conditions de sécurité. En effet, la reconnaissance faciale permet de prendre toutes les données des puces biométriques avec un niveau de fiabilité reconnu, sans devoir échanger des certificats pour obtenir l'accès aux bases. Aujourd'hui, 41 sas ont été déployés à Roissy, Orly et Marseille et nous devrions atteindre le chiffre de 81 sas dans les trois années qui viennent. D'après nos estimations, il faudrait en implanter près de 160, en intégrant l'ensemble des plateformes parisiennes. Nous avons ainsi créé la fonction de policier superviseur qui contrôle cinq sas, lesquels ne sont, pour le moment, destinés qu'aux ressortissants européens. Il faudrait les ouvrir aux ressortissants des pays tiers, en y ajoutant un capteur multi-doigts afin de consulter la base VIS et avant de les diriger vers une aubette où sont vérifiées par un garde-frontières les justificatifs liés aux conditions de leur séjour.

Aujourd'hui, nous sommes confrontés aux deux défis que sont les flux migratoires et le terrorisme. On ne peut exclure, avec l'état de délabrement de la Libye, que des terroristes se soient introduits dans le flux des migrants, à l'instar des deux terroristes du Stade de France ou des ressortissants tunisiens abattus à Milan après s'être rendus en Allemagne. Je n'irai pas jusqu'à dire que tout migrant est un terroriste, mais on ne peut exclure l'infiltration de certains d'entre eux parmi les 181 000 personnes qui ont traversé la Méditerranée depuis la Libye. L'interopérabilité des bases permettra de répondre à ces deux défis. Si le système d'information Schengen comportait de la biométrie et disposait d'un accès à EURODAC garantissant le croisement des données, la coordination avec les autorités étrangères en serait rendue plus aisée.

On passe des accords avec des pays comme le Pakistan qui prévoient notamment la durée de trente jours pour la délivrance de laissez-passez,

sachant que la durée de rétention n'excède pas, en France, quarante-cinq jours. Or, le Pakistan ne respecte pas de tels délais afin de paralyser notre action. Tant au niveau européen, comme l'a souligné Mme Angela Merkel, qui a menacé de supprimer les aides bilatérales au développement à la Tunisie si elle refusait de reprendre leurs ressortissants déboutés du droit d'asile. *Pacta sunt servanda*. L'affaire du Pakistan a été réglée lorsque nous avons refusé le visa à vingt-huit personnes. Cette démarche me paraît tout à fait pertinente. En effet, quel est l'intérêt d'un accord sur lequel vous ne disposez d'aucun moyen de rétorsion ? De nombreux accords rencontrent cet écueil, comme celui avec le Mali qui nous refuse, en permanence, le retour de nombre de leurs ressortissants. Une telle réalité me dépasse et concerne à la fois la représentation nationale et le ministère des affaires étrangères. Vous n'êtes respecté dans un accord que si celui-ci est synallagmatique. Rétablissez le visa pour les Albanais et le nombre de demandes d'asile sera réduit ! Une telle démarche dépasse mes compétences, mais il importe de clarifier ce qu'attendent les pays. On peut renvoyer aujourd'hui à Kaboul et j'ai proposé que tous les Kurdes irakiens qui ont été pris dans des filières de traite d'êtres humains soient renvoyés dans leur pays d'origine. Il faudrait engager prioritairement des démarches en vue du retour de ces personnes condamnées par nos tribunaux vers leur pays d'origine.

Enfin, si le PNR ne sera opérationnel au niveau européen qu'en 2018, il est d'ores et déjà mis en œuvre à l'échelle nationale, tout comme en Angleterre et en Espagne. Certes, tous ces dispositifs européens, que j'ai cités, vont dans le bon sens. Il y a là un effort de compréhension mutuel à conduire, qui implique notamment des capacités linguistiques dont est pourvue la PAF au-delà des autres unités de la police nationale. En outre, la temporalité peut poser problème. Il faut ainsi conduire une réflexion sur le temps d'application des mesures en fonction de la menace à laquelle on est confronté.

Enfin, un titre européen existe, conformément à un règlement de 2008 qui précise les éléments homogènes que doivent contenir les papiers d'identité délivrés dans l'espace Schengen. Notre carte nationale d'identité répond ainsi à des standards élaborés par l'Europe. En revanche, la capacité de vérifier entre États la véracité du titre est lacunaire. D'ailleurs, la base iFADO permet aux garde-frontières de vérifier la conformité des titres avec des fac-similés officiels. Le problème réside pour nous davantage dans l'accès aux bases des titres européens que dans la façon dont ils doivent être réalisés.

M. Didier Marie, président. - Merci beaucoup, Monsieur le Directeur, pour cette présentation et votre disponibilité à nous répondre. Chacun de nous a pu tirer profit de votre audition très intéressante. Je vous en remercie.

*Audition de S. Exc. M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France
(mardi 17 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête a exprimé le souhait d'entendre les ambassadeurs de plusieurs États membres de l'Union européenne confrontés aux conséquences de la crise migratoire. Nous avons déjà auditionné les ambassadeurs de Hongrie et d'Espagne en France. Aujourd'hui, nous avons la chance et l'honneur d'accueillir M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne depuis 2015 et qui a auparavant occupé des fonctions éminentes à la Chancellerie fédérale.

Quelle est la position de l'Allemagne sur le fonctionnement de l'espace Schengen ? Nous le savons, l'Allemagne a été particulièrement concernée par la crise migratoire. Plusieurs milliers de migrants y sont arrivés chaque jour pendant plusieurs mois et votre pays a fait l'objet de demandes d'asile sans précédent. L'accord conclu entre l'Union européenne et la Turquie a tari les flux migratoires depuis la Grèce, mais des inquiétudes demeurent sur les côtes italiennes *via* la Libye.

Par ailleurs, la position de l'Allemagne a évolué. Alors que la Chancelière a d'abord manifesté une grande ouverture à l'égard des migrants accueillis dans son pays, au contraire de bien d'autres États européens, elle semble avoir amendé son discours. Il est vrai que la gestion de la crise migratoire a suscité d'intenses débats au sein de la société allemande. En outre, des interrogations y sont apparues sur le degré de sécurité des frontières extérieures de l'espace Schengen – je pense bien sûr à l'odieux attentat perpétré sur un marché de Noël à Berlin, le 19 décembre dernier, et à la cavale transfrontières de son auteur présumé.

Plus généralement, pourriez-vous nous exposer la position de votre pays dans les négociations au Conseil sur les mesures préconisées, et pour certaines d'entre elles déjà entrées en application, pour améliorer le fonctionnement de l'espace Schengen ? Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire de dix à quinze minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

J'insiste auprès de mes collègues : nous devons impérativement avoir terminé cette audition à 14 heures 30, heure à laquelle la séance publique entamera l'examen du projet de loi relatif à l'outre-mer. Vous avez la parole, Monsieur l'Ambassadeur.

M. Nikolaus Meyer-Landrut, ambassadeur d'Allemagne en France. – Monsieur le Président, je vous remercie de votre invitation. En introduction, je souhaiterais revenir sur trois questions générales avant d'aborder les points de détail. Premièrement, il est important de noter que, pour nous, Schengen est un système qui comporte plusieurs éléments. Le débat public en Allemagne décrit souvent Schengen comme étant simplement un espace sans contrôles des personnes aux frontières intérieures. Mais Schengen comporte en fait beaucoup plus d'éléments, comme l'harmonisation et le renforcement de la protection des frontières extérieures, la coopération policière transfrontière, la coopération et l'entraide judiciaire, le système d'information Schengen qui permet des recherches automatisées, les bases d'une politique commune en matière de visas et d'asile et, depuis peu, une harmonisation de la législation sur l'acquisition, et la possession d'armes. Il s'agit donc d'un ensemble de législations, faites pour protéger les citoyens et qui, si elles sont bien appliquées, rendent les contrôles aux frontières intérieures inutiles. Mais il faut mettre en œuvre l'ensemble de ces éléments.

Deuxièmement, on constate un recul net du nombre de personnes arrivées en Allemagne en 2016 par rapport à 2015 : après neutralisation des double-comptes, nous avons enregistré 890 000 réfugiés entrés en Allemagne et 476 000 demandes d'asile en 2015. En 2016, le nombre d'entrées enregistré en Allemagne n'est plus que de 280 000 personnes. En revanche, le nombre de demandeurs d'asile a augmenté pour s'élever à 745 000 car un certain nombre de personnes arrivées à l'automne 2015 n'ont déposé leur demande que l'année suivante. Nous n'avons pas encore résorbé l'ensemble des demandes d'asile dues à l'afflux observé en 2015.

Pourquoi constate-t-on ce net recul d'arrivées de réfugiés ? Cela s'explique à la fois par les mesures prises aux niveaux national, européen et international. Nous avons réintroduit des contrôles aux frontières intérieures, essentiellement à la frontière avec l'Autriche. Ceci a conduit à une quasi fermeture de la route des Balkans, même si au cours de l'année 2016 un certain nombre de demandeurs sont arrivés en Allemagne par cette route. D'ailleurs, la plus grande part de ces personnes sont arrivées en passant par la Hongrie malgré la mise en place d'une clôture prétendument « étanche ». Vous avez mentionné l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. Des législations nationales ont également été adoptées en Allemagne : elles ont entraîné des modifications du droit d'asile dans son application – et non dans son principe – et ont contribué à la réduction du nombre d'arrivées. Tout d'abord, nous avons déclaré certains États tiers comme pays d'origine sûrs : l'Albanie, le Kosovo et la Macédoine. Le nombre de personnes venues de ces pays a beaucoup chuté. La possibilité de traiter ces demandes et de renvoyer les personnes concernées beaucoup plus rapidement a dissuadé les départs. Nous avons aussi accéléré la procédure de demande d'asile et essayé de lever un certain nombre d'obstacles à la reconduction des demandeurs déboutés. De plus, nous avons suspendu le

réunification familiale pour les réfugiés qui se sont vus accorder une protection subsidiaire mais pas le droit d'asile ; ceci concerne les personnes que l'on ne peut renvoyer dans leur pays car la situation ne l'autorise pas. Enfin, nous avons réduit les aides dont bénéficient les demandeurs d'asile durant la période de traitement de leur dossier. Auparavant, ces aides étaient principalement versées en numéraire et aujourd'hui une partie est accordée en nature (logement, nourriture, vêtements), ce qui rend la situation moins attractive pour les demandeurs qui savent par avance qu'ils seront déboutés. Toutes ces mesures, prises au niveau national, ont joué un rôle important.

Pour nous, le vrai problème ne vient pas de la convention de Schengen, mais de sa mise en œuvre défaillante par différents États membres, en particulier en matière de protection des frontières extérieures. Je pense qu'il est important de souligner où se situe la responsabilité afin d'identifier ce qui doit être fait.

Troisièmement, l'année passée, sous l'impulsion des ministres de l'Intérieur français et allemand, un progrès important a été réalisé avec de nouvelles décisions et propositions pour améliorer l'ensemble du système Schengen. Il y a une proposition de réforme du régime d'asile européen commun, actuellement en cours d'examen au Conseil de l'Union européenne, une proposition de révision du règlement de Dublin, une refonte d'Eurodac... Nous sommes également en train de créer un système d'enregistrement des entrées et sorties des ressortissants des pays tiers et un système d'autorisation et d'information pour les voyageurs exemptés de visa (ETIAS). Compte tenu de l'expérience positive de ce type de procédure d'enregistrement dans d'autres pays, c'est une proposition que nous approuvons. Nous avons vu, en octobre 2016, l'entrée en vigueur du règlement créant l'agence européenne de garde-frontières, « Frontex *bis* » en quelque sorte. Nous avons enfin vu aboutir la directive sur l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR). Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) a également été renforcé. Sur un grand nombre de sujets, nous avons donc observé en un an des progrès plus importants que ceux réalisés au cours des dix années précédentes. Cela ne signifie pas que nous soyons au bout des réformes car un certain nombre de dossiers sont encore sur la table. Mais nous nous félicitons de cette accélération et des premiers résultats obtenus. Je vous propose maintenant de répondre à vos questions et de vous remettre par écrit les éléments de réponse chiffrés.

M. Jean-Claude Requier, président. - Je vous remercie de privilégier l'interactivité. Je vais donc donner la parole au rapporteur, François-Noël Buffet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Il y a quelques temps, l'Allemagne a demandé à ce que les accords de Dublin s'appliquent de nouveau entièrement à compter du 15 mars prochain, alors qu'ils avaient été suspendus dans certains pays sous l'effet de la crise migratoire. Pourriez-

vous nous donner des informations sur ce point ? Comment l'Europe va-t-elle devoir aider la Grèce et l'Italie pour traiter les personnes déboutées du droit d'asile qui doivent être reconduites dans leurs pays d'origine ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – L'Allemagne applique le règlement de Dublin avec les autres pays à une seule exception : la Grèce, où nous avons suspendu l'application de Dublin depuis la décision de la Cour de justice européenne de 2011. Vous trouverez les chiffres concernant les demandes adressées par l'Allemagne à d'autres pays et celles qui lui ont été transmises, le taux d'acceptation et les suites données dans les réponses écrites. Il est important que les règles de Dublin fonctionnent et soient appliquées.

Le ministre de l'Intérieur allemand a annoncé que Dublin serait à nouveau appliqué avec la Grèce à partir du 15 mars 2017. Ceci ne remet pas en cause la mise en œuvre des 160 000 transferts de personnes réparties entre États membres il y a un an et demi. Et d'ailleurs, si l'on regarde les chiffres, la France et l'Allemagne sont les deux États qui font le plus en la matière. Lorsque des personnes doivent être reconduites dans leur pays d'origine, nous le faisons directement. Par exemple, nous n'avons pas repoussé vers l'Autriche les Albanais ou les Kosovars, mais nous les avons transférés par avion ou autre moyen de transport directement vers leur pays. Ce que nous faisons avec méthode depuis un certain temps est de repousser les personnes se présentant à la frontière allemande qui ne demandent pas asile et ne sont pas en possession des documents justifiant leur entrée sur le territoire allemand. Cela concerne un nombre considérable de personnes s'étant présentées à la frontière avec l'Autriche au cours de l'année 2016.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'objet de la commission d'enquête du Sénat est d'évaluer le fonctionnement de l'espace Schengen et de déterminer quels ont été, face à la crise migratoire mais pas seulement, ses points forts et ses points de faiblesse. À partir des auditions que nous avons réalisées jusqu'à maintenant, il semble que l'échange d'information entre les pays membres de cet espace n'est pas aussi large que l'on pourrait le souhaiter et qu'il existe des difficultés de communication et de partage des données. Avez-vous pu constater ceci en Allemagne ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Premièrement, nous avons publiquement déploré que dans certains pays, essentiellement la Grèce et l'Italie, l'enregistrement des personnes arrivées sur leurs côtes n'a pas été effectué pendant des années ou du moins a été fait dans de très faibles proportions. Par conséquent, nous avons sur le territoire européen des personnes dont il n'existe aucune trace dans les systèmes d'information. La situation s'est beaucoup améliorée, mais ce n'est pas encore complètement satisfaisant. Une fois que ces données sont enregistrées, nous avons au niveau européen le même phénomène que celui observé au niveau national : l'existence de silos d'information indépendants. Il faut recouper les informations pour que les services de renseignement puissent extraire les

informations pertinentes à temps. Nous pensons qu'il y a une marge de progrès importante dans l'utilisation des systèmes SIS, Eurodac, PNR, etc., afin de recouper les informations suffisamment tôt pour réagir. Par exemple, si quelqu'un est dans le système SIS, on ne sait pas nécessairement s'il a commis un crime dans un autre pays. Or c'est important de le savoir et non d'avoir seulement des empreintes digitales. Souvent, nous avons l'information, mais elle n'est pas mobilisable suffisamment tôt par les différents services compétents. C'est ce que nous avons malheureusement constaté en Allemagne lors de l'attentat du 19 décembre 2016.

M. Jean-Yves Leconte. - Jusqu'à présent, les travaux ont porté essentiellement sur la meilleure surveillance des frontières et la capacité de renvoyer les personnes en Italie et en Grèce, sans voir de résultat concernant la répartition solidaire entre États membres des réfugiés. Ne croyez-vous pas que, à partir d'un certain moment, l'Italie et la Grèce ne pourront plus supporter cette situation ? S'agissant du règlement de Dublin, vous indiquez l'intention de l'Allemagne de l'appliquer avec la Grèce, mais l'avez-vous vraiment mis en œuvre avec la Hongrie ? Beaucoup des personnes ayant demandé l'asile en Allemagne avaient auparavant déposé une demande en Hongrie. Compte tenu de la situation politique interne en Turquie, l'accord entre l'Union européenne et la Turquie est-il encore robuste ?

Enfin, nous avons eu cet automne en France un débat sur le fichier des titres électroniques sécurisés (TES) et sur la mise en place d'un fichier des cartes nationales d'identité qui s'intégrerait au fichier des passeports, avec une base biométrique. En Allemagne, vous n'avez pas de base d'information de ce type. Cela n'est-il pas une difficulté lorsque l'on souhaite renforcer la capacité d'identification des personnes vivant dans l'espace Schengen ? L'Allemagne, la France et l'ensemble des pays de l'espace Schengen ne devraient-ils pas s'échanger les certificats de sécurité permettant, par exemple, à une borne située à Roissy de lire les identités biométriques figurant sur un passeport allemand ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. - Concernant la Grèce et l'Italie, nous sommes tout à fait conscients qu'il faut faire évoluer le système et trouver une réponse à l'ensemble des questions. La décision prise en 2015 de répartir les personnes arrivées dans ces deux pays en fait partie. Nous avons également compris que sans ce type de décision, il est difficile d'imposer à la Grèce et à l'Italie de respecter leurs obligations, mais il s'agit quand même de leurs obligations. Ils ne peuvent pas s'en décharger.

Nous avons actuellement un débat au Conseil autour de la question d'une « solidarité flexible ». Je ne suis pas encore très au clair de ce que cela signifie. Mais pour l'Allemagne, une solidarité en matière d'accueil doit être réelle et ne doit pas pouvoir se « racheter » par d'autres moyens, même si les quotas ne sont pas nécessairement fixes. Il s'agit d'une des questions sur lesquelles le débat à Bruxelles achoppe. Il n'y a pas de solution à cette question mais il s'agit pour nous d'un élément important du dispositif.

D'autant plus qu'il faut aussi essayer de rapprocher au maximum les règles de traitement des demandeurs d'asile pour éviter l'*asylum shopping*. Aussi bien la refonte du règlement de Dublin que la réforme du système d'asile font partie des sujets à régler.

Concernant la Hongrie, vous avez raison : dans une petite mesure, nous avons pris la décision, au niveau national, conformément à l'article 17 alinéa 1 du règlement de Dublin, de ne pas renvoyer les Syriens en mesure de prouver leur entrée en Allemagne entre le 4 septembre et le 21 octobre 2015. Mais il s'agit d'une décision concernant une période très courte et des personnes d'une certaine nationalité, provenant d'un État spécifique ; cela ne concerne ni l'ensemble des Syriens, ni l'ensemble des personnes venant de Hongrie. Que faire des personnes venues *via* la Grèce, en Hongrie, sans y avoir été enregistrées ? Vous pouvez avoir là un long débat philosophique... Si nous voulons de la clarté, il faut que tous les ressortissants d'États tiers soient enregistrés aux frontières extérieures. Sinon on aboutit à une situation de confusion.

Je m'abstiendrai à ce stade de faire tout commentaire sur la politique intérieure ou extérieure de la Turquie. Je partage les inquiétudes concernant les droits de la presse et des minorités mais nous voyons, du moins à ce stade, que l'accord entre l'Union et la Turquie concernant les réfugiés est respecté par la partie turque, qui y voit un intérêt car nous versons un soutien financier aux organisations non gouvernementales turques s'occupant des camps syriens. La Turquie a vu en 2015 un déferlement de réfugiés sur son territoire, avec tout ce que cela produit comme désordres. De notre point de vue, la plus grande difficulté dans l'application de cet accord est la lenteur des procédures de renvois de la Grèce. Pour le moment, la Grèce a renvoyé en Turquie uniquement des personnes n'ayant pas demandé l'asile ou provenant de pays autres que la Syrie et l'Irak, et ce en nombre limité. Jusqu'ici, nous avons accepté en Allemagne et en Europe beaucoup plus de personnes que la Grèce n'en a renvoyées. Le système un pour un ne fonctionne pas à cause de la Grèce.

M. Jean-Yves Leconte. – Ce système ne sera-t-il pas de plus en plus difficile à appliquer si la situation intérieure se dégrade en Turquie ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Ce problème ne touche aujourd'hui pas les réfugiés syriens et irakiens ; il y a un problème avec les Kurdes, les médias, le mouvement Gülen, mais nous ne pouvons pas, à ce stade, constater que la Turquie maltraiterait des réfugiés présents sur son sol ou renvoyés.

Nous avons même récemment renvoyé d'Allemagne des personnes directement en Afghanistan. Il y a eu un débat important en Allemagne sur cette question. Le ministre de l'Intérieur a répondu positivement car, premièrement, il y a encore des soldats allemands présents en Afghanistan pour essayer de stabiliser le pays – il est donc difficile de dire que l'on peut y envoyer nos troupes, mais pas un Afghan. Deuxièmement, nous avons aussi

renvoyé en Afghanistan des personnes condamnées en Allemagne pour des méfaits.

Concernant l'identification des réfugiés, il y a eu d'énormes progrès en Allemagne l'année dernière grâce à l'introduction d'une carte personnelle pour chaque réfugié, ouvrant l'accès aux différentes aides et valable dans tous les Länder. Tous les services des régions et de l'État fédéral ont ainsi accès à l'identité des demandeurs d'asile arrivés chez nous.

La question des données biométriques de tous les ressortissants nationaux n'est pour l'instant pas soulevée en Allemagne. Je pense que cela suscitera un énorme débat concernant la protection des données personnelles ; mon sentiment est que la constitution d'un tel fichier ne pourrait aboutir, à ce stade, en Allemagne.

M. André Gattolin. – Je vous félicite, monsieur l'Ambassadeur, pour la qualité de vos réponses. J'ai quelques questions concernant les conséquences internes du flux de migrants arrivés en Allemagne. L'Allemagne a une forte communauté turque, mais aussi une communauté kurde. Aujourd'hui, comme cela se passe-t-il avec l'arrivée de nouveaux migrants ? Les relations entre les différents groupes sont-elles bonnes ? Par ailleurs, au regard de la forte attractivité de l'Allemagne, avez-vous connaissance de cas de personnes ayant obtenu l'asile dans d'autres pays européens, par exemple en Suède, et qui demanderaient ensuite à rejoindre l'Allemagne ? Enfin, a-t-on une idée de la proportion de réfugiés régularisés et ayant trouvé un emploi en Allemagne et des effets sur le dynamisme économique de votre pays ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – La France et l'Allemagne vivent des situations assez différentes. Contrairement à la France, l'Allemagne n'a pas connu une pression migratoire constante, provenant en particulier de l'Afrique subsaharienne. En revanche, l'Allemagne a connu un pic très fort de demandeurs d'asile réfugiés de guerre en un temps très restreint. Cela entraîne des situations et des débats différents dans chaque pays. On a tendance à oublier qu'au milieu des années 1990, l'Allemagne a accueilli en deux ans 1 million de réfugiés de la Bosnie. Déjà, à cette époque, l'Allemagne se posait la question de l'intégration. C'est là le cœur de votre question...

M. André Gattolin. – Et celle des éventuelles tensions intercommunautaires...

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – Aujourd'hui, ce qui pose problème ou débat n'est pas l'accueil de ceux qui arrivent mais la capacité d'intégration. Je n'ai pas entendu parler de conflits entre les personnes issues de l'immigration déjà présentes en Allemagne et les nouveaux réfugiés. En revanche, chaque tension au sein de la société turque se répercute dans la communauté turque en Allemagne : il y a des écoles Gülen, des Kurdes, des kémalistes, des laïcs, des croyants... tout le spectre des sensibilités existant en Turquie est présent. Le jour du putsch raté en Turquie, des centaines de

personnes se sont regroupées devant des consulats turcs en Allemagne. Nous n'avons pas su pourquoi. Le sujet est donc plutôt la répercussion des tensions turques chez nous qu'un conflit entre Turcs et Syriens en Allemagne.

Nous ne voyons pas de retours de réfugiés ayant obtenu le statut de demandeur d'asile en Suède mais un peu en Pologne. Cela dépend des conditions d'accueil et des perspectives. On observe d'ailleurs le même problème à l'intérieur de l'Allemagne. Nous essayons d'assigner les réfugiés dans certaines villes ou régions. Il existe en Allemagne un système de répartition entre les Länder en matière financière (*Königssteiner Schlüssel*) ; celui-ci est aussi utilisé pour la répartition des réfugiés. Mais si tout le monde se rend ensuite à Berlin, Munich ou Hambourg, il y a un problème. Nous avons donc introduit dans notre législation une possibilité d'assignation à résidence ou une conditionnalité des aides au respect d'un critère de résidence. Par ailleurs, il y a eu des réfugiés qui se sont rendu des pays baltes en Allemagne. Quant à la Suède, elle applique désormais elle aussi le règlement de Dublin et essaye de procéder à des réadmissions vers l'Allemagne.

Le coût pour la société de l'accueil des réfugiés est difficile à calculer. Pour le budget fédéral, en 2016-2017, la dépense prévue est d'environ 10 milliards d'euros pour l'accueil et la gestion des réfugiés, à laquelle il faut ajouter les dépenses des communes et des Länder. Une partie des dépenses fédérales sert toutefois à « récompenser » les Länder pour leurs dépenses. Il s'agit néanmoins d'un effort important.

Cet été, l'Allemagne a adopté une loi sur l'intégration qui comporte un volet relatif au soutien des étrangers accueillis en Allemagne et un volet énonçant les exigences de la société vis-à-vis de ces personnes (cours d'intégration, respect des normes...). Il s'agit de la première loi de cette nature dans notre pays. Nous commençons à la mettre en œuvre. Il est très important de comprendre que l'intégration fonctionne dans les deux sens : il faut que la personne soit prête à s'intégrer et que la société soit prête à l'accueillir. Si l'un des deux éléments fait défaut, cela ne peut pas fonctionner.

Concernant l'emploi, on estime aujourd'hui qu'environ 10 % des personnes venues en Allemagne ont trouvé un emploi. Ce n'est pas beaucoup car ils doivent d'abord passer par une formation linguistique, puis une formation professionnelle. La perspective d'intégration dans le marché du travail des réfugiés est donc, en règle générale, de quatre à six ans. Mais nous avons fait coopérer très étroitement l'équivalent en Allemagne de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides et Pôle emploi, qui ont été présidés par la même personne pendant un an.

M. Didier Marie. – Monsieur l'Ambassadeur, qu'est-ce que le Gouvernement allemand peut répondre au futur président des États-Unis lorsqu'il invective la Chancelière à propos de l'accueil massif de réfugiés, qui

aurait été, selon lui, une gravissime erreur ? *A contrario*, quels sont les avantages que voit l'Allemagne dans l'accueil de ces réfugiés ?

Ma deuxième question a trait à la politique des retours : quelles sont les modalités d'accompagnement des déboutés du droit d'asile renvoyés vers leur pays d'origine ? Quelles politiques de co-développement mettez-vous en œuvre et quels sont les accords mutli- ou bilatéraux avec des pays tiers ?

Enfin, quelle est la participation de l'Allemagne au corps de garde-frontières et de garde-côtes européen et aux opérations Poséidon et Triton ?

M. Jean-Pierre Vial. – L'analyse selon laquelle la Grèce et l'Italie n'ont pas entièrement assumé leurs responsabilités est assez largement répandue, soit parce qu'elles ont été laxistes, soit parce qu'elles n'ont pas eu les moyens suffisants, soit parce que ce système les conduirait à accepter une charge croissante pour l'Europe dans son ensemble. Aujourd'hui, une solution provisoire a été trouvée avec l'accord entre l'UE et la Turquie, mais il y a de plus en plus de traversées par la Méditerranée, alimentées par des réseaux de passeurs. Certains ne craignent pas aujourd'hui de dire que les pays européens limitrophes sont, par certains aspects, devenus complices de ces passeurs. L'Europe ne devrait-elle pas adapter ses règles pour limiter ce phénomène ? Quelle est la position de l'Allemagne ?

M. Nikolaus Meyer-Landrut. – En ce qui concerne monsieur Trump, nous sommes tout à fait calmes, en accord avec nous-mêmes et avec le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont inscrits dans la Constitution allemande et qui tiennent compte de l'histoire allemande. Le droit d'asile tel qu'il est inscrit dans notre Constitution est aussi une réponse à la période nazie. Il est important que l'Allemagne l'honore, y compris dans les situations difficiles. Monsieur Trump viendra peut-être un jour en Europe et verra la complexité et l'histoire de notre continent. On pourrait même lui souhaiter d'aller voir quelques cimetières de guerre, y compris américains, pour se rendre compte pourquoi la coopération européenne est si importante.

Honorer les droits fondamentaux figurant dans nos textes ne signifie pas que nous devons être naïfs et accepter toute demande d'asile sans rigueur. Toutefois, le principe du droit d'asile ne sera pas remis en cause par l'Allemagne. La difficulté est l'abus de ce droit par des personnes venant pour d'autres motifs. Pour protéger le droit d'asile et le droit des réfugiés, il faut que nos États soient capables de différencier entre ces personnes et de renvoyer ceux qui ne relèvent pas du droit d'asile. Cette question des retours est absolument cruciale. Grâce à l'ensemble des mesures nationales et à la coopération avec les pays concernés, nous avons, il me semble, réussi le pari sur les Balkans. Les pays des Balkans acceptent ainsi désormais de réintégrer des ressortissants sur la base de documents européens, ce qui supprime un obstacle important à la reconduite.

Nous sommes dans une situation différente concernant la Syrie : aujourd'hui, plus de 90 % des demandeurs d'asile ou de protection provenant de ce pays obtiennent un titre de séjour ou une protection en Allemagne. Mais nous pensons qu'un grand nombre d'entre eux souhaiteront retourner en Syrie dès qu'ils le pourront pour reconstruire leur pays. La situation est plus difficile avec le Maghreb. Nous avons des difficultés à renvoyer des personnes vers cette zone. L'Allemagne réfléchit à sa politique vis-à-vis de ces pays. Il faut être plus clair dans la mise en œuvre des accords de réadmission européens. Les partenariats migratoires que l'Union européenne est en train de mettre en place avec un certain nombre de pays africains sont très importants à cet égard. Ce que l'Allemagne a compris est qu'il y a, certes, la question des réfugiés de Syrie et d'Irak, mais que l'Europe doit aussi traiter la question de la migration subsaharienne en travaillant avec les pays d'origine et de transit. La situation en Libye est préoccupante. Après, sommes-nous des complices des passeurs ? Le nombre de morts observé en Méditerranée est déjà presque insupportable. Si l'Union européenne retirait ses bateaux de façon importante, le nombre de morts augmenterait fortement et nous aurions beaucoup de mal à le supporter humainement et politiquement. Il faut évidemment essayer de travailler avec les autorités libyennes pour créer les conditions d'un retour mais, pour le moment, ceci n'est pas possible. Ce n'est pas un problème allemand mais un problème commun.

Je ne porte pas de jugement sur la politique italienne en la matière mais nous avons constaté, par le passé, lors de contrôles aléatoires en gares de Munich que certains étrangers en situation irrégulière étaient manifestement mis dans ces trains par les autorités d'un pays voisin ami, qui ne s'étaient pas donné beaucoup de mal pour dissimuler leur opération. À partir de ce moment-là, il y a donc une responsabilité, même si nous sommes les premiers à admettre qu'il faut des mesures exceptionnelles en cas d'afflux majeur. Mais ceci doit rester l'exception pour revenir à un système de Dublin qui fonctionne.

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie Monsieur l'Ambassadeur. Je rappelle qu'avant d'être Ambassadeur en France, vous avez été directeur à la Chancellerie fédérale et vous avez travaillé à la représentation permanente de l'Allemagne auprès de l'Union européenne.

Audition de MM. Pierre-Antoine Molina, directeur général, Benoît Brocart, directeur de l'immigration, Raphaël Sodini, directeur de l'asile, de la direction générale des étrangers en France au ministère de l'intérieur (mercredi 18 janvier 2017)

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de MM. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France, Benoît Brocart, directeur de l'immigration, et Raphaël Sodini, directeur de l'asile, au ministère de l'intérieur.

La direction générale des étrangers en France (DGEF) traite de l'ensemble des questions relatives aux ressortissants étrangers. Elle agit dans de nombreux domaines qui couvrent l'intégralité du parcours du migrant. Parmi ses domaines de compétences qui intéressent notre commission d'enquête, je peux plus particulièrement citer la réglementation en matière de visas, les règles générales en matière d'entrée et de séjour en France des ressortissants étrangers, la lutte contre l'immigration irrégulière et la fraude documentaire ou encore l'asile.

La DGEF est constituée de plusieurs directions, dont celle de l'immigration et de l'asile, dont les directeurs respectifs accompagnent M. Molina.

La direction de l'immigration est plus particulièrement chargée de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques concernant l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers et la lutte contre l'immigration irrégulière. Elle participe à la réglementation des visas. Elle contribue à l'élaboration et à la négociation des normes européennes en matière migratoire. Une de ses trois sous-directions élabore, dans un cadre communautaire contraignant, les dispositions relatives aux contrôles aux frontières et à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Quant à la direction de l'asile, elle est chargée des questions relatives au droit de l'asile et aux bénéficiaires de la protection internationale. Elle participe à la définition de la politique européenne de l'asile, qu'elle met également en œuvre. Parmi ses attributions, on note notamment la mise en œuvre et l'application des règlements européens Dublin et Eurodac ainsi que l'admission au séjour des demandeurs d'asile. Ainsi, le directeur de l'asile représente notre pays au conseil d'administration du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), dont nous entendrons prochainement un responsable. Sans doute M. Sodini pourra-t-il nous dire comment les choses s'y passent et ce qu'il pense des projets de transformation de l'EASO en une agence européenne de l'asile.

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel, la DGEF ayant des interlocuteurs à la fois nationaux et européens. C'est dans cet objectif que notre commission

d'enquête a souhaité vous entendre. En outre, la France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment a-t-elle été conduite ? Sur quels aspects a-t-elle porté ? Comment la DGEF y a-t-elle contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, M. François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Pierre-Antoine Molina, Benoît Brocart et Raphaël Sodini prêtent serment.

M. Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France. - À titre liminaire, je souhaitais vous indiquer que nous finalisons les réponses à votre questionnaire qui requiert un travail de coordination entre plusieurs administrations. MM. Raphaël Sodini et Benoît Brocart, qui m'accompagnent aujourd'hui devant vous, représentent notre ministère aux conseils d'administration respectivement de l'EASO et de Frontex.

Je ne reviendrai pas sur l'historique de la construction de l'espace Schengen qui a été abordé par les personnes que vous avez auditionnées. Notre direction est ainsi concernée par l'application des trois principes fondateurs de l'espace Schengen : la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la normalisation et le renforcement des frontières extérieures et la solidarité entre les États membres. Pour mettre en œuvre ces trois principes, s'est développé l'acquis Schengen, aux nombreux prolongements.

Les débats, lors des négociations de l'accord Schengen de 1985 puis de sa convention d'application en 1990, ont surtout porté à la criminalité transfrontière. À cette époque, la coopération policière devait compenser l'absence de contrôle aux frontières intérieures selon diverses modalités parmi lesquelles la création du système d'information Schengen (SIS).

L'acquis Schengen présente également des prolongements en matière de visas à partir d'une base harmonisée qui permet de vérifier le droit des personnes se présentant à la frontière. Il était alors nécessaire d'harmoniser les conditions de délivrance des visas. En effet, les conditions d'entrée s'avèrent distinctes de celles du séjour, car la plupart des personnes bénéficiant d'un droit d'entrée ne vont pas s'établir dans l'espace Schengen. Plus de 90 % de nos visas sont de court séjour et n'ont pas vocation à donner

lieu à une installation durable. En outre, le visa Schengen représente plus de 90 % des visas que nous délivrons en tant qu'État.

L'acquis Schengen s'est développé également dans le domaine de l'asile puisque la Convention de Dublin avait été initialement négociée concomitamment avec la convention d'application des accords de Schengen. Toute défaillance de l'application de l'acquis Schengen dans les contrôles aux frontières ou dans l'accueil des personnes en besoin de protection, par un État membre de l'espace, est alors susceptible de provoquer d'importantes conséquences pour d'autres membres. Nous avons dû faire face à des difficultés de cet ordre depuis la création de l'espace Schengen, sans compter la problématique des mouvements secondaires.

Troisièmement, l'acquis Schengen s'est développé sur la problématique du retour. En effet, la directive retour est de loin postérieure à l'espace Schengen, mais une fois publiée, le lien entre ces deux problématiques a été clairement établi, notamment dans ses considérants où le chevauchement de ces deux espaces de droit est indiqué.

L'acquis Schengen s'est ainsi développé dans ces différentes directions et a donné lieu à un mécanisme de contrôle structuré en 2013 par un règlement communautaire sur la base duquel ont été conduites des évaluations, à l'instar de celles que nous avons connues ces dernières semaines.

Ainsi, l'espace Schengen est juridiquement distinct de la notion de libre circulation des personnes ; le droit de franchir les frontières diffère de la présence de contrôle à ces mêmes frontières. Si la libre circulation des personnes préexistait à l'espace Schengen, l'absence de contrôle permet de la rendre effective, tandis que le rétablissement des contrôles la fragilise.

Enfin, l'acquis Schengen s'est développé d'abord en dehors du cadre juridique de l'Union, avant d'y être intégré. Il forme aujourd'hui la matrice du chapitre 2 du Titre V de la cinquième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Sur ces bases, l'acquis Schengen est important et ses applications concrètes concernent à la fois les voyageurs et les services de police qui délivrent des visas Schengen et contrôlent les frontières, ces services étant au quotidien impliqués dans l'application de l'acquis Schengen.

Pendant, cet acquis présente un indéniable inachèvement spécifique à la plupart des politiques européennes, puisque la construction de l'Union est une œuvre en devenir. Dès lors, certaines faiblesses ont été avivées par les récents événements. En effet, le fonctionnement de l'espace Schengen est mis à l'épreuve par deux défis : d'une part, l'augmentation des flux irréguliers à destination de cet espace – avec un premier pic entre 2010-2011, puis entre 2015-2016 – lance un défi en matière notamment de contrôle de frontières extérieures. Au-delà des insuffisances, cette crise migratoire a

également engendré celle de l'asile et pose la question de l'augmentation des mouvements secondaires entre les États membres de l'espace.

Ainsi, un demandeur d'asile pourrait se voir renvoyer d'un État à un autre sans que ne soit examinée sa demande d'asile. Les Accords de Dublin ont vocation à répondre à une telle situation. Cependant, se pose un risque symétrique inverse où le demandeur d'asile pourrait être amené à déposer plusieurs demandes d'asile dans des pays successifs. C'est pourquoi l'un des objectifs de la Convention de Dublin est de garantir à un demandeur d'asile qu'un seul État membre est responsable de sa demande.

Les flux migratoires constituent un deuxième défi à l'espace Schengen quant à la politique de retour. Ainsi, la problématique d'un retour efficace – sur laquelle les parlementaires nous demandent à juste titre des comptes – se diffuse dans l'Union européenne et plusieurs de nos administrations homologues, comme en Allemagne où la sensibilité était moindre sur ses questions, se retrouvent désormais confrontées à ces difficultés qu'il convient de résoudre aux niveaux européen et national.

Les attaques terroristes, consécutives à la situation en Irak et en Syrie, ont également visé l'espace Schengen dans ses différentes composantes. Elles avivent une double difficulté de son fonctionnement : d'une part, la problématique des contrôles aux frontières extérieures et de la lutte contre la fraude documentaire, comme en témoigne le parcours des auteurs des attentats ; d'autre part, la problématique de la coopération policière et des signalements puisque les terroristes de Paris et de Bruxelles étaient des ressortissants de l'Union européenne ayant franchi des frontières intérieures et extérieures avant de perpétrer leurs actes.

Les défaillances, qui ont pu être relevées dans le fonctionnement de l'espace Schengen, ont conduit certains membres à rétablir leurs contrôles aux frontières à l'automne 2015. Cette démarche peut prendre deux formes : le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures peut être justifié sur la base des articles 28 relatif à l'urgence et 25 relatif à des conditions d'ordre public, comme en France, ou être décidés, comme en Allemagne, en Suisse, en Suède, en Norvège et au Danemark, sur recommandation du Conseil de l'Union européenne, suite aux graves défaillances de l'espace Schengen, relevées notamment en Grèce. C'est ainsi qu'au printemps et à l'automne 2016, le Conseil a fait usage de la nouvelle procédure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures intégrée dans le droit à la suite des « printemps arabes ».

Ces difficultés ont appelé une réponse vigoureuse de la part des États membres et des institutions de l'Union. Face à l'urgence de la crise, les contrôles aux frontières extérieures ont été renforcés. Les opérations de Frontex ont été développées : Triton, au large de l'Italie, a connu le triplement de ses moyens en avril 2015, et les opérations Poséidon, puis Rabbit, ont été lancées en septembre 2015, lorsque les flux se sont accélérés en Grèce. Une seconde réponse a consisté en la mise en œuvre de la

relocalisation et des *hotspots* au sujet desquels j'ai pu lire, dans le compte rendu de vos auditions, des appréciations plus ou moins mitigées. De telles mesures ont été mises en œuvre afin de remédier à un dysfonctionnement lié à un manque de ressources mobilisé par un pays de transit pour contrôler ses frontières extérieures, dès lors que les migrants poursuivaient leur route. L'ancien Président du Conseil italien avait d'ailleurs évoqué ce point de manière très nette entre 2010 et 2011. La relocalisation est une dérogation aux règles de Dublin destinée à contrer certains calculs des pays d'arrivée. Garantir à ces pays qu'ils ne sont pas appelés à assumer une part disproportionnée de l'effort d'accueil implique la contrepartie du renforcement du contrôle aux frontières extérieures.

Si ce premier volet a été mis en place de manière plus modeste que ne le préoyaient les textes européens, les contrôles aux frontières extérieures ont été sérieusement renforcés et ont changé les choses. Si l'on se replace à l'automne 2015, la très grande majorité des migrants arrivant dans l'espace Schengen, que ce soit par l'Italie ou la Grèce, n'étaient ni enregistrés ni soumis à des contrôles. Aujourd'hui, la mise en œuvre des *hotspots* a modifié radicalement cette situation : la quasi-totalité des migrants qui arrivent en Grèce, ainsi que la grande majorité de ceux qui arrivent en Italie, font désormais l'objet de contrôles sécuritaires. En outre, l'accord entre l'Union européenne et la Turquie a permis de renforcer les contrôles aux frontières extérieures.

Au-delà de cette réponse opérationnelle à l'urgence, plusieurs actions structurelles ont été mises en œuvre : d'une part, suite à une initiative conjointe de MM. Bernard Cazeneuve et Thomas de Maizières, un « paquet frontières » a été présenté par la Commission à la fin de 2015, proposant la révision du code frontières ainsi qu'un nouveau texte visant la transformation de Frontex en agence des garde-côtes et des garde-frontières européens.

Sur la révision du code frontières, un accord a été trouvé entre le Parlement et le Conseil. Cet accord a pour effet de systématiser le contrôle aux frontières extérieures s'exerçant sur les ressortissants de l'Union européenne et met ainsi fin à la différenciation avec les personnes non ressortissantes, qui prévalait jusqu'alors. En effet, les ressortissants de l'Union européenne faisaient l'objet d'une procédure simplifiée où seule la validité des titres était rapidement contrôlée et les fichiers Schengen consultés de manière aléatoire. Désormais, dès l'entrée en vigueur de la révision du code frontières, les États membres auront l'obligation d'opérer un contrôle systématique sur les ressortissants de l'Union européenne, afin notamment de contrer la menace des personnes qui reviennent des théâtres d'opération terroriste.

Le deuxième texte procède à la transformation de Frontex en agence des gardes-frontières et des garde-côtes. Ses moyens opérationnels sont à nouveau renforcés par la création d'une réserve permanente de

1 500 hommes qui peuvent être déployés dans les États membres. Au-delà, Frontex voit son autonomie d'action et ses prérogatives juridiques nettement renforcées. Lui est ainsi attribuée la capacité de conduire des analyses de vulnérabilité des États membres et d'adresser des recommandations, lesquelles, si elles ne sont pas suivies d'effets, impliquent la possibilité de saisir le Conseil de l'Union européenne et de contraindre un État membre à accueillir un déploiement d'experts Frontex sur son territoire.

Au-delà du « paquet frontières », des réponses de plus long terme ont été mises en chantier : le développement du système entrées-sorties visant à développer les contrôles aux frontières extérieures dans le cadre du programme des frontières intelligentes ; le renforcement du SIS, de manière à faciliter son alimentation et son interrogation au plan biométrique ; la constitution d'un groupe à haut niveau sur l'interopérabilité des systèmes d'information suite à la publication par la Commission d'une feuille de route en mars 2016 visant à rendre plus interopérables les bases de données comme le système EURODAC. Cette démarche vise ainsi à rendre disponible un plus grand nombre de données, tant numériques qu'alphanumériques, de les décloisonner et de permettre une utilisation plus aisée dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière, en cas d'interpellation ou pour prévenir les infractions. Enfin, elle prévoit l'instauration du système ETIAS, dans lequel les ressortissants de pays tiers, jusqu'alors non soumis à l'obtention d'un visa, devront s'enregistrer et faire l'objet de contrôle préalable avant de pénétrer dans l'Union.

Des réponses structurelles ont également été mises en chantier dans le domaine de l'asile, afin de transformer EASO en véritable agence et de lui confier un rôle quelque peu symétrique de celui de Frontex pour les frontières. Il s'agit ainsi de prévenir les crises et de rendre le système asilaire plus résilient. Dans le même esprit, le « paquet frontières » entend favoriser la convergence entre les systèmes d'asile, de manière à prévenir les mouvements secondaires issus de ces disparités. La révision de Dublin est d'ailleurs intervenue pour rendre ce règlement plus efficace. Enfin, dans le domaine des retours, ce sujet a été abordé à haut niveau par l'Union européenne dans ses relations avec les pays tiers.

Sur un plan très concret, le budget de Frontex a quadruplé pour atteindre plus de 300 millions d'euros en 2017, contre 83 millions d'euros en 2013, tandis que ceux d'EASO et des systèmes d'information de la JAI doublent entre 2016-2017.

Quelles sont les conditions d'un retour à la normale dans l'espace Schengen ? Il s'agit d'abord de concrétiser les mesures adoptées dans le cadre du renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Il faut également rendre plus flexible le système face aux crises. C'est d'ailleurs l'objet de la nouvelle révision du code frontières que nous appelons de nos vœux. Celle-ci devrait ainsi favoriser le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par les États membres lorsque ceux-ci sont confrontés à

une menace grave et persistante. Il est ainsi manifeste que certaines règles sont inadaptées, comme celles qui enserrant dans un délai de six mois le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures.

Il importe également de clarifier les conditions dans lesquelles les États membres peuvent effectuer des contrôles aux frontières intérieures en dehors des périodes de rétablissement. En zone frontalière, hors période de rétablissement, prévaut une relative incertitude sur ce qu'il est possible de faire. Plusieurs États membres ont d'ailleurs été confrontés à une telle situation. Ainsi, avant même les attentats du 13 novembre 2015, les contrôles de police dans la zone frontalière avec l'Italie avaient été renforcés. Nous avons cherché à exploiter pleinement les marges de manœuvre que laisse le code frontières. Nous pourrions cependant être plus performants si les limites qui nous sont imparties étaient plus clairement posées.

À plus long terme, le bon fonctionnement de l'espace Schengen implique de chercher à réduire au moins deux sources de déséquilibre. Ainsi, nous sommes dans un espace sans frontières intérieures dans lequel les appareils étatiques opérationnels restent très largement nationaux. La conduite d'activités criminelles tire ainsi parti des discontinuités entre les appareils administratifs, opérationnels et répressifs des États membres. Il faut répondre à cela par une meilleure coopération entre polices. Mais ce n'est pas là le cœur des compétences de la DGEF.

Les systèmes d'informations soulèvent les problèmes de l'interopérabilité et de la couverture des ressortissants de l'Union européenne. Le droit à la libre circulation concerne les mouvements à l'intérieur de l'espace et n'autorise pas à se soustraire aux contrôles à l'entrée de ce territoire. C'est la raison pour laquelle la France a défendu la systématisation des contrôles des ressortissants européens à l'entrée de l'Union européenne. C'est également pourquoi la France estime que les contrôles qui sont effectués, y compris sur les ressortissants européens aux frontières extérieures, devraient être enregistrés. Une telle démarche bénéficierait aux enquêtes, à l'instar de ce qui prévaut pour les ressortissants de pays tiers.

Enfin, la différenciation entre les États des droits de séjour et de circulation représente une autre difficulté structurelle pour l'espace Schengen. Ainsi, les ressortissants européens et ceux des pays tiers n'ont pas les mêmes droits en matière de libre circulation, le droit à la libre circulation n'étant pas absolu. Or, l'absence de contrôle aux frontières intérieures implique de s'assurer du respect des garanties qui accompagnent, tant pour les ressortissants européens que des pays extérieurs, le droit à la libre circulation. Une partie de la réponse tient au contrôle aux frontières intérieures et une autre partie à la nécessité d'obtenir des règles plus convergentes se prêtant moins à l'abus, dans le cadre de l'acquis communautaire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Nous ne disposons pas à ce stade de la dernière évaluation du système Schengen pour la France. Nous vous en serions gré de nous en communiquer les conclusions. Par ailleurs, nous avons, depuis quelque temps, le sentiment que l'échange d'informations entre les différents États est relativement foisonnant, alors même qu'il serait opportun de le canaliser pour mieux appréhender l'entrée des étrangers extra-communautaires et de contribuer à la lutte contre le terrorisme. Comment percevez-vous son évolution ? Ma troisième question porte sur l'asile en tant que tel : est-il possible que la politique d'asile devienne une politique partagée au sein de l'espace Schengen ? Quelle devrait être l'évolution du rôle de Frontex, au regard de l'application du principe de subsidiarité alors que les pouvoirs de police restent dévolus aux États ? En outre, où en est la mise en œuvre du PNR dont les principes ont pourtant été votés ? Enfin, l'ambassadeur d'Allemagne, que nous avons auditionné hier après-midi, nous a indiqué qu'à compter du 15 mars prochain, le dispositif exonératoire du Règlement de Dublin ne devrait plus s'appliquer à la Grèce. Cette dernière dispose-t-elle des moyens de l'appliquer ?

M. Pierre-Antoine Molina. - L'évaluation Schengen comporte plusieurs volets et implique plusieurs étapes. Les États doivent faire valoir des observations sur les rapports d'évaluation avant que les institutions européennes ne soient sollicitées. Aujourd'hui, nous ne disposons pas encore de l'ensemble des rapports d'évaluation faisant suite aux différentes inspections dont nous avons fait l'objet.

Deux catégories d'informations sont concernées par les échanges d'informations. Je ne m'aventurai pas sur le terrain de la coopération policière et des services de renseignements, pas plus que sur celui du PNR, ceux-ci ne relevant pas de ma direction.

En revanche, le SIS a une vocation mixte : c'est un fichier de police judiciaire et administrative, cette dernière dimension étant renforcée par la réforme du système Schengen qui vise à enregistrer l'ensemble des décisions de retour. En effet, les décisions de retour ou de refus d'entrée qui figurent dans le SIS doivent être motivées par des menaces à l'ordre public. De sorte que, si un étranger est interpellé en situation irrégulière et que nous interrogeons le SIS, nous ne pouvons savoir si cette personne a déjà fait l'objet d'une mesure de retour de la part d'un autre État. Cette lacune que nous avons soulignée est ainsi en passe d'être comblée.

Puisque les disparités provoquent des mouvements secondaires, la convergence des systèmes d'asile nationaux nous paraît souhaitable, à la condition qu'elle soit progressive, en raison de la diversité des organisations et des pratiques nationales. Si la France a une très longue histoire en matière d'asile, en accueillant pendant longtemps le plus grand nombre de demandeurs dans le monde, la majorité des pays membres de l'Union

européenne ne reçoit que des flux très limités de demandeurs d'asile. Une transition est ainsi nécessaire pour mettre l'ensemble des pays à niveau.

S'agissant de Frontex, la répartition des compétences est une question de fond pour l'équilibre de l'espace Schengen, dont nous sommes tous titulaires et qui représente un acquis communautarisé. Cependant, l'exercice des contrôles aux frontières extérieures reste de la compétence des États membres. Tout l'enjeu de la révision du règlement Frontex a consisté à renforcer l'europanisation des contrôles aux frontières extérieures, non pas pour que l'Union européenne se substitue aux États membres, mais dans la perspective du déploiement d'une opération Frontex, y compris contre la volonté d'un membre défaillant, afin d'amener celui-ci à prendre davantage ses responsabilités.

M. Benoît Brocart, directeur de l'immigration. - Je compléterai le propos de M. Pierre-Antoine Molina sur deux points. Les évaluations Schengen de l'automne dernier ont porté, de notre point de vue, sur la politique de retour, la protection des données, ainsi que sur le champ de la politique des visas, avec un audit des postes consulaires de Hanoï et de Shanghai. Le système de contrôle aux frontières a lui aussi été inspecté, tout comme le système d'information Schengen. Sur l'ensemble de ces points, la transmission des projets de rapport de ces évaluateurs est en cours. Nous sommes invités à nous prononcer sur ces projets dans le cadre d'une procédure contradictoire juste engagée à ce jour.

Le renforcement de Frontex est d'abord conséquent en termes de moyens, avec un budget primitif de plus de 300 millions d'euros, alors qu'il était encore de 89 millions d'euros début 2014. Ce renforcement budgétaire s'accompagne de celui des effectifs qui devraient doubler et atteindre 880 emplois d'ici à 2020. Cet effort budgétaire vise d'abord à augmenter la capacité opérationnelle de l'agence. Ce qui est budgété pour les opérations sur les frontières représente un peu plus de 140 millions d'euros en 2017, auxquels s'ajoutent quelque soixante millions d'euros pour les opérations retour, tandis qu'en 2014, ces dernières n'étaient abondées qu'à hauteur de 8 millions d'euros. Cette augmentation substantielle démontre la volonté de l'Union européenne de se doter d'un outil beaucoup plus puissant que par le passé. Frontex est aussi au service des missions nouvelles rendues possible par son nouveau règlement : l'agence devrait ainsi s'impliquer davantage dans la mise en œuvre des opérations de retour qui s'avèrent délicates aux niveaux juridiques et logistiques. Les évaluations de la vulnérabilité de chacun des États, qui étaient jusqu'alors pluriannuelles - la France étant évaluée en 2009 puis en 2016 -, vont devenir permanentes, *via* la mise en œuvre d'indicateurs. La gestion et la maîtrise des frontières vont ainsi être contrôlées par Frontex de manière quasi-continue, avec la possibilité ensuite de tirer les conséquences qui s'imposent, au regard des nouvelles procédures permises par le règlement Frontex. Ainsi, au vue d'une évaluation révélant les difficultés à gérer une frontière extérieure, sera-t-il permis de demander à

l'État concerné de prendre les mesures de rétablissement d'une situation normale et, en l'absence d'action suffisante de cet État, de préparer une intervention mise en œuvre, sans sa demande expresse le cas échéant. À défaut d'effet suffisant de son intervention, il serait alors possible de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 29 permettant, en cas de difficultés systémiques, le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures des autres États. Cette évolution, significative en termes de moyens et de missions, marque un progrès conséquent.

M. Raphaël Sodini, directeur de l'asile. – La politique de l'asile est-elle partagée équitablement ? Deux règlements et trois directives européens régissent cette politique, avec des mécanismes de contrôle suivis par la Commission. Cette politique n'est donc pas la moindre des politiques européanisées. Ces cinq textes devraient d'ailleurs être refondus et complétés par deux nouveaux textes, comme celui sur l'EASO, qui sont aujourd'hui en débat.

La convergence des systèmes d'asile est réelle et le mouvement est plutôt rapide tout en prenant en compte la diversité initiale des systèmes européens. Si l'on évoque le partage des demandeurs d'asile, en termes de *burden sharing*, comment faire en sorte que cette répartition soit plus directive et ainsi garantir l'efficacité du règlement de Dublin, tout en évitant que certains États assument une charge déraisonnable, en raison de leur position géographique les amenant à capter l'essentiel des demandeurs d'asile ? Cette question fait aujourd'hui l'objet d'un débat nourri dans lequel la Commission européenne a fait une proposition très audacieuse.

La Grèce a été écartée du système de Dublin du fait de la défaillance systémique de son système d'asile. Depuis la crise migratoire, et grâce au soutien de l'EASO et à la volonté de ses autorités nationales, le système d'asile grec est devenu plus performant, ce qui rend possible la reprise des transferts Dublin vers la Grèce qui n'est plus en défaillance systémique. La position des autorités françaises demeure prudente, eu égard à la charge que représente, pour Athènes, la gestion de la crise migratoire. À cet égard, une mission, à laquelle participaient des membres de ma direction, a audité le système asilaire grec et a conclu à la nécessité que la maîtrise des transferts aille de pair avec un soutien accru de l'Union européenne et de la France.

M. Jean-Yves Leconte. – Un consulat de France a-t-il accès au fichier SIS lorsqu'il examine une demande de visa ? Si le droit d'accès à ce fichier SIS relève de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), qu'en est-il du fichier *Visa Information System* (VIS) ? Sur la question de l'asile, il importe, me semble-t-il, de séparer l'instruction de la demande par l'État compétent de l'absence de liberté de celui qui a obtenu une protection de circuler dans l'espace Schengen. Sur ce second aspect des choses, les droits au sein de l'Union européenne sont-ils harmonisés ? S'il s'agit de déterminer si la personne ayant droit à une protection peut systématiquement bénéficier du droit de liberté d'installation et de circulation à l'égal de n'importe quel

citoyen européen, on a déjà franchi une étape. Cette question de l'harmonisation des droits est importante. En effet, elle recoupe celle d'identifier qui prend la charge de l'instruction de la demande d'asile et implique l'éventualité de son pilotage et de son financement par l'Union européenne. Enfin, comment la France va-t-elle devoir gérer ses territoires d'outremer qui ne relèvent pas de l'espace Schengen, alors que la gouvernance de ce dernier connaît actuellement une profonde évolution ?

M. Didier Marie. – Si Frontex est habilitée à organiser des retours, cette démarche est-elle conduite uniquement à la demande du pays d'accueil ou peut-elle relever de sa propre autorité ? Par ailleurs, l'ambassadeur d'Allemagne nous a indiqué que la réserve ne bénéficiait pas des mêmes prérogatives que celles des services de police des pays où elle est déployée. Quelle est la position de la France sur cette question et faut-il faire évoluer les prérogatives des agents de Frontex ? En outre, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) a indiqué que la France avait examiné 85 000 demandes d'asile en 2016, avec une évolution des pays d'origine des personnes, en particulier du Soudan et de l'Albanie, cette dernière était pourtant considérée comme un pays sûr. Quelle position votre direction prend-elle par rapport à cette évolution ? Enfin, je partage le point de vue selon lequel la Grèce n'est manifestement pas en capacité de répondre aux exigences des accords de Dublin.

M. Pierre-Antoine Molina. – Lorsque nos consulats sont saisis d'une demande de visa, ils ont accès au SIS sur un mode indirect. Ils peuvent en effet savoir si la personne demandeuse figure dans le SIS, mais doivent saisir d'autres services pour connaître le motif de ce signalement.

S'agissant du VIS, un démembrement national – le NVIS est placé sous le contrôle de la CNIL. On dispose ainsi en France de deux bases de données : le NVIS, utilisé pour la délivrance de visas Schengen de court séjour, et le système VISABIO pour les visas français hors Schengen. Ces deux bases de données sont très importantes pour le contrôle aux frontières et sur le territoire car elles permettent d'identifier une personne à partir de ses empreintes digitales. En cas d'interpellation, il nous est possible de constater, à partir de la base VISABIO, que l'identité déclarée par la personne interpellée, si elle y figure, n'est pas celle sur le fondement de laquelle elle a demandé un visa et que, par exemple, sa date de naissance diffère, ce qui permet notamment de constater que cette personne n'est pas mineure. Cependant, parmi les étrangers en situation irrégulière interpellés sur notre territoire, seule une minorité s'avère porteuse d'une demande de visa.

La consultation du VIS est obligatoire lors du contrôle aux frontières, pour les étrangers soumis à l'obligation d'un visa pour entrer sur le territoire. Lorsqu'une interpellation se déroule sur le territoire, le service interpellateur peut, par le biais de l'interface CHEOPS, accéder aux informations contenues dans le VIS ou VISABIO. Il me paraît que ces consultations sont soumises au contrôle de la CNIL.

M. Jean-Yves Leconte. - J'ai le cas d'un citoyen français dont on soupçonne qu'il est dans le fichier VIS, mais il est impossible de le vérifier, faute d'un droit d'accès contrôlé par la CNIL.

M. Pierre-Antoine Molina. - Je vais vérifier ce point, mais je ne comprends pas pourquoi un ressortissant français serait enregistré dans le VIS. Pourquoi la CNIL ne pourrait alors exercer le contrôle du droit d'accès ? Quelle peut alors être l'autorité compétente ? Si vous me le permettez, Monsieur le Sénateur, nous poursuivrons plus avant l'examen de ce cas d'espèce et reviendrons vers vous.

L'application du Règlement de Dublin ne préjuge pas des règles relatives à l'attribution de la protection et au droit qui s'y rattache. Il s'agit de désigner le pays responsable de l'examen de la demande d'asile, bien en amont de la protection. C'est la raison pour laquelle l'application du Règlement Dublin ne préjuge pas du besoin de protection, car il s'applique aux pays offrant des garanties procédurales suffisantes. D'ailleurs, il m'arrive parfois d'éprouver une certaine forme d'incompréhension face à certaines sensibilités se faisant jour dans l'opinion quant à l'application de ce règlement. Le fait de dire que l'examen d'une demande d'asile doit être conduit par un autre État membre ne porte pas une atteinte analogue à celle du retour au pays d'origine.

S'agissant du droit à la libre circulation des réfugiés, il n'y a pas de reconnaissance mutuelle immédiate du statut de réfugié accordé par un État membre dans les autres États membres. Ainsi, une personne qui se voit accorder le statut de réfugié ou une protection subsidiaire dans un État membre dispose de la possibilité de circuler à l'intérieur de l'espace Schengen pour des séjours de moins de trois mois. Cette personne ne disposera d'un droit de libre circulation analogue à celui des ressortissants européens qu'à l'issue de cinq ans du bénéfice de sa protection.

L'acquis Schengen ne s'applique pas aux outremer, voire aux territoires qui sont des régions ultrapériphériques soumises à des règles particulières. Ainsi, lorsqu'un ressortissant de pays tiers veut se rendre en outremer où l'acquis Schengen ne s'applique pas, il lui faut un visa spécifique. Mais je ne vois pas comment les évolutions actuelles pourraient impliquer une déconnection plus importante encore vis-à-vis des territoires d'outremer.

M. Benoît Brocart. - Sur la situation de l'outremer et sa relative autonomie par rapport au système Schengen, en termes de contrôle et de délivrance des visas, il faut néanmoins noter la mise en œuvre de la biométrie qui reste un élément de sécurisation et de contrôle indispensable. Ensuite, les situations varient selon les territoires en question et les pays d'origine des ressortissants qui aspirent à y rentrer. Pour preuve, on a souhaité alléger les procédures des ressortissants indiens et chinois à destination de la Réunion ou de la Polynésie, alors qu'*a contrario*, ces mêmes

ressortissants, pour leurs déplacements en métropole, sont soumis à des obligations de visa sans exception possible.

Dans le système antérieur, Frontex intervenait en qualité de financeur d'opérations intégralement organisées par les États membres, dans la limite de ses moyens. Avec le nouveau règlement et les nouveaux moyens financiers et humains dont elle dispose, l'agence se voit dotée d'une capacité à opérer elle-même ce type d'opérations en cas de nécessité. Il lui est ainsi possible d'affréter des moyens de transports et de fournir des personnels pour mettre en œuvre l'opération de retour. Pour autant, il ne s'agit pas d'une autonomie totale, mais l'agence met ses capacités renforcées au service des États qui éprouvent le besoin de telles opérations. En d'autres termes, on ne reconnaît pas à Frontex la possibilité de décider de l'éloignement d'un ressortissant étranger vers un pays tiers. En ce qui concerne l'évolution des pouvoirs reconnus aux agents intervenant sous son égide, plusieurs évolutions sont à souligner. Contrairement aux systèmes précédents et suite aux difficultés éprouvées en Grèce, les agents de Frontex vont pouvoir accéder aux bases nationales de l'État hôte de l'opération qui les accueillent. Le règlement de Frontex, dans la limite de ce qu'acceptent les systèmes juridiques nationaux concernés, accorde aux experts Frontex une capacité autonome pour les contrôles et les escortes, hors supervision d'un officier local. Pour autant, il importe de mettre en œuvre ces nouvelles prérogatives en tenant compte des législations et de la souveraineté des États hôtes. Ainsi, en France, une telle habilitation ne permettrait pas d'aller au-delà d'un contrôle de première ligne, au risque de heurter la souveraineté nationale.

M. Olivier Cigolotti. - Vous avez distingué les demandes d'asile des personnes en besoin de protection et les migrants dits économiques. Comment s'organisent ces obligations de retour ? Quelle est la proportion d'obligation de retour qui est exécutée et au vu de l'évolution des missions de Frontex, quelles sont les perspectives d'ores et déjà déterminées, à l'échelle nationale et de l'Union européenne, pour améliorer la mise en œuvre de ces obligations de retour ou d'éloignement du territoire français ?

M. Pierre-Antoine Molina. - Au terme de l'examen d'une demande d'asile, soit une protection en qualité de réfugié ou une protection subsidiaire est accordée, soit la personne est déboutée. Celle-ci n'a pas, en principe, de droit au séjour, sauf si elle est malade ou si l'éloignement porterait une atteinte manifeste à son droit à mener une vie familiale normale. En dehors de ces cas, un demandeur d'asile débouté a vocation à quitter le territoire. C'est là un objectif pour les autorités nationales et l'évolution du débat dans les différents pays de l'Union va en ce sens, compte tenu du nombre de personnes déboutées proportionnel aux flux migratoires enregistrés ces dernières années. Ainsi, plusieurs dizaines de milliers de personnes, au terme de l'examen de leur demande d'asile en Allemagne, ont vocation à quitter conjointement ce pays et le territoire de l'Union. J'insiste sur ce point : lorsqu'une décision de retour à la frontière est

prise par un État membre, son exécution implique de quitter l'Union. Dans la plupart des cas, le retour est effectué de manière contrainte, faute de la coopération des personnes déboutées, ce qui pose la question de leur privation de liberté sous le contrôle précis du juge. La coopération avec le pays de retour pose aussi problème, puisque la plupart des personnes faisant l'objet de ces mesures de retour ne disposent pas des documents leur permettant d'être réadmis par leur pays d'origine. Il faut donc demander à ceux-ci de les documenter *via* la délivrance d'un laissez-passer consulaire. Votre rapporteur avait relevé que le taux d'exécution des obligations de quitter le territoire français (OQTF) n'excédait pas 20 %. Cet indicateur me paraît toutefois devoir être considéré avec prudence, en raison de sa sensibilité au nombre de décisions prises par les préfectures et non aux activités opérationnelles des services de lutte contre l'immigration irrégulière. La grande majorité de ces OQTF est ainsi décidée, non à l'issue d'une interpellation, mais à la suite du refus d'une demande de titre de séjour d'une personne qui, conformément à la directive retour, doit faire l'objet d'une mesure de retour. En l'absence de localisation des personnes concernées, il est pratiquement difficile de la mettre en œuvre. Un autre élément me conduit à relativiser la portée de cet indicateur : une OQTF peut être conduite de manière contrainte, aidée ou spontanée, ce qui n'a pas la même signification.

L'amélioration de l'exécution des OQTF représente un effort constant demandé à la fois au service des préfectures et aux services opérationnels, ce qui implique une meilleure sécurisation juridique des procédures, de façon à éviter que les mesures d'éloignement ne soient annulées ou privées d'effet devant les juridictions. Cette démarche nous a également conduits à améliorer la coopération avec les États tiers de manière à obtenir davantage de laissez-passer consulaires. Cette action est, du reste, relayée au niveau européen, avec des réussites contrastées, comme en témoigne le dernier épisode avec les autorités maliennes. Mais nous ne nous résignons pas.

M. Philippe Kaltenbach. – Je vous remercie pour vos informations. Quel bilan tirez-vous, un an après, du rétablissement du contrôle aux frontières destiné à lutter contre le terrorisme ? Cette démarche a-t-elle produit des effets sur le nombre de demandes traitées par les services de l'immigration et par les services de l'asile ? À ce sujet, lors du débat sur le droit d'asile, le raccourcissement du délai est apparu comme un objectif, de manière à favoriser le retour dans le pays d'origine des personnes déboutées. En effet, après un certain temps passé sur le territoire national, il est plus difficile d'assurer la reconduite à la frontière, et ce, davantage encore, lorsqu'est invoqué le droit à une vie familiale normale. Depuis le vote de la loi, ce délai a-t-il été raccourci et a-t-il permis d'améliorer le taux de reconduite à la frontière ? Enfin, d'importants flux d'immigration passent par Mayotte et la Guyane et quelle est ainsi la proportion des reconduites à la frontière dans ces deux départements ?

M. Pierre-Antoine Molina. – Le rétablissement du contrôle à la frontière a eu une efficacité certaine, mais non totale. Ainsi, il s'est élevé à 85 millions de contrôles en 2016 et a conduit, d'après les chiffres de la police aux frontières, à 63 000 décisions de non-admission, contre 15 000 en 2015 et 11 000 en 2014. Un tel taux peut certes s'expliquer par la pression migratoire aux frontières, notamment dans des départements comme les Alpes-Maritimes, mais il souligne également que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a donné à nos forces la possibilité juridique des contrôles en continu. En effet, en dehors des périodes de rétablissement du contrôle des frontières intérieures, nous n'avons pas la possibilité de le faire et l'article 78-2 du code de procédure pénale nous interdit de conduire des contrôles durant plus de six heures au même endroit dans la zone frontalière.

Cette explosion des mesures de non-admission a induit un effet balancier sur les mesures d'éloignement, en raison de la substitution des publics concernés. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, avant le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, une interpellation soit au péage à la Turbie, soit dans une gare des Alpes-Maritimes, pouvait donner lieu soit à une non-admission ou à un éloignement. Le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures a conduit à l'augmentation du nombre de non-admissions, entraînant, *ipso facto*, une baisse des éloignements. Le fait de projeter une plus grande partie des ressources, comme vous l'a exposé M. David Skuli lors de son audition, a entraîné une certaine forme de raréfaction des forces destinées à lutter contre l'immigration irrégulière dans la profondeur du territoire.

Les instructions sont de prendre, dès la notification du rejet définitif d'une demande d'asile, une mesure de retour. La réforme de l'asile nous permet de mieux mailler ces différentes étapes de la procédure d'asile, puisque la mise en place du système d'information de l'asile devrait permettre aux préfetures de prendre connaissance, en temps réel, des décisions de rejet prises par l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et ainsi de prendre, le cas échéant, des mesures de retour.

À Mayotte, avec 17 000 éloignements forcés décidés en 2016, contre 13 000 en 2015, l'intensification de la lutte contre l'immigration irrégulière se poursuit. Ce département est soumis à une pression migratoire extrêmement forte en provenance des Comores. En Guyane, 6 500 éloignements ont été mis en œuvre, visant principalement des ressortissants haïtiens.

M. Raphaël Sodini. – 85 000 demandes d'asile ont été enregistrées par l'OFPRA. Cette évolution reflète cependant assez mal celles enregistrées en préfeture, qui ont connu une hausse de l'ordre de 20 %. Cette différence s'explique par la hausse des procédures Dublin en raison de l'afflux de demandeurs d'asile essentiellement déboutés de leur demande dans d'autres pays de l'Union européenne qui tentent une deuxième chance en France. Sur ces 85 000 demandes, les cinq premiers pays concernent respectivement

l'Afghanistan, le Soudan, Haïti – en Guyane –, l'Albanie et la Syrie. Si l'on prend en compte les demandes familiales, l'Albanie devient le premier pays. La demande albanaise a ainsi augmenté plus brutalement depuis le dernier semestre 2016 et s'est concentrée sur les départements de l'Est de la France, impliquant notamment la constitution de campements et la nécessité de trouver des hébergements rapidement. L'OFPPRA s'est engagée à traiter les demandes des ressortissants albanais dans un délai inférieur à deux mois, en les mutualisant à l'ensemble de ses sections. La CNDA, à la suite de la réforme de l'asile, intervient en juge unique dans un délai d'un à deux mois, ce qui permet de traiter la demande albanaise, délais de recours compris, à quatre mois.

Les délais de traitement de la demande d'asile doivent faire face à un afflux de l'ordre de 80 000 dossiers en 2015 et 2016. Les effectifs supplémentaires de l'OFPPRA et la réorganisation de la CNDA ont permis une baisse tendancielle de la demande qui n'est cependant pas à la hauteur des espérances des parlementaires, lors du vote de la loi sur l'asile, en raison de la hausse des demandes. Le délai moyen est encore de six mois à l'OFPPRA et non de trois mois comme le parlement en avait convenu. Si la demande se stabilise en 2017, ce qui est une perspective raisonnable, les effectifs supplémentaires accordés à l'OFPPRA depuis ces deux dernières années doivent lui permettre de tenir un tel délai d'ici à la fin de l'année 2017. La réalisation d'un tel objectif s'avère cependant tributaire de l'afflux de demandeurs d'asile sur lequel nous n'avons que peu de prise.

M. Pierre-Antoine Molina. – En effet, des efforts considérables ont été consacrés au renforcement des capacités de traitement de l'OFPPRA, qui a connu une augmentation de ses effectifs de l'ordre de 70 %, et de la CNDA. Ces nouveaux effectifs ont ainsi permis de contenir cet afflux de demandes et de prévenir la dégradation des délais d'examen. Depuis la fin de l'année dernière, les flux sortants de l'OFPPRA ont rééquilibré les flux d'entrants. La réorganisation de l'OFPPRA, dont les effets se font sentir au bout d'une année, devrait ainsi conduire à une réduction des délais à la fin du premier semestre 2017.

M. Jean-Louis Tourenne. – À Mayotte, le principal problème est que près de 60 % des accouchements réalisés dans les maternités impliquent des personnes comoriennes dont les enfants sont appelés, à terme, à devenir français. Il nous faut avoir en tête ce problème. Les centres d'accueil et d'orientation ont été alimentés par le démantèlement de la « jungle » de Calais. Or, l'application des accords de Dublin suscite une certaine inquiétude chez les migrants dont la situation s'est améliorée. Leur grande crainte est ainsi de retourner dans leur premier pays d'arrivée où le traitement de leur demande d'asile, ainsi que leurs conditions d'hébergement diffèrent. Un dispositif dérogatoire est-il en cours d'élaboration afin d'éviter que ces personnes ne soient renvoyées dans leur premier pays d'entrée ?

Vous nous avez également indiqué qu'à partir d'un certain nombre d'outils à votre disposition, il vous est possible de retrouver l'état civil d'un certain nombre de migrants, voire d'obtenir leur date de naissance. Or, il se trouve qu'une grande partie des jeunes qui arrivent dans nos départements cherche à se faire passer pour mineur et ainsi à se faire prendre en charge par les départements, de telles demandes représentant, pour le seul département d'Ille-et-Vilaine, près de 90 % des demandes.

Or, les départements ne disposent pas des moyens de déterminer l'âge approximatif de ces personnes. Ce sont là des dépenses infondées pour les départements, puisque la plupart de ces personnes sont majeures.

M. Pierre-Antoine Molina. - À Mayotte, l'essentiel des activités médicales se déroule à l'hôpital, en raison de la faiblesse de la médecine de ville et ambulatoire et en raison des modalités de remboursement des soins. La suractivité de la maternité de Mayotte n'est pas simplement le fait de la population migrante comorienne dont la motivation de venir y accoucher peut répondre à diverses préoccupations, y compris d'ordre sanitaire. Les personnes qui naissent à Mayotte ne reçoivent pas *ipso facto* la nationalité française ; encore faut-il qu'elles demeurent en France avant que leurs parents, à l'âge de treize ans, ou qu'elles-mêmes, dès l'âge de seize ans, ne la demandent.

Sur les centres d'accueil et d'orientation (CAO), les instructions de l'application du règlement Dublin, qui ont été publiées, précisent que les personnes accueillies en CAO ne se voient pas infliger d'exécutions contraintes vers d'autres pays. L'application volontaire est en revanche recherchée. Ainsi, certaines personnes ont préféré rejoindre le premier pays où elles avaient déposé initialement des demandes d'asile et peuvent bénéficier d'une prise en charge, comme en Norvège, en Allemagne ou encore aux Pays-Bas.

Le VIS et VISABIO représentent un élément important de l'identification des personnes. Cependant, puisque les personnes dont vous parlez n'ont jamais déposé de demande de visa, on ne peut les retrouver sur ces différentes bases. Par ailleurs, des circulaires et des textes de loi permettent de vérifier si les personnes sont majeures, avec une prise en compte de différents indices, à l'issue notamment des tests osseux. Par ailleurs, s'agissant des sources dont pourraient bénéficier les conseils départementaux, une circulaire permet aux services de police de communiquer les informations requises.

M. Jean-Claude Requier, président. - Je vous remercie, Messieurs, de votre participation à cette audition fort intéressante.

*Audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)
(mercredi 25 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, plus connue sous le nom de Frontex. Son siège se trouve à Varsovie, mais M. Leggeri est actuellement dans les locaux bruxellois de l'agence, où nous discuterons avec lui par visioconférence.

Frontex, instituée par un règlement européen de 2004 et opérationnelle depuis 2005, a pour mission d'assister les États membres pour mettre en œuvre les règles communautaires relatives aux frontières extérieures et de coordonner leurs opérations dans la gestion de ces frontières, chaque État membre restant toutefois responsable de la partie de la frontière qui se trouve sur son territoire.

Dans le contexte de la crise migratoire, elle a vu ses prérogatives étendues et ses moyens renforcés, en particulier avec la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de 1 500 agents. La France y contribuera à hauteur de 170 personnes.

La nouvelle Frontex, dont la réforme est entrée en vigueur en octobre 2016, joue un rôle fondamental dans le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne, et donc dans le bon fonctionnement et la pérennité de l'espace Schengen. D'ailleurs, chacune de nos auditions a été l'occasion d'aborder son rôle. Lundi dernier encore, lors d'un déplacement d'une délégation de notre commission d'enquête à Bruxelles, un agent de Frontex nous a fait une présentation très impressionnante du dispositif Eurosur de surveillance des frontières.

Pouvez-vous nous exposer les nouvelles missions de Frontex ? Comment et avec quels moyens va-t-elle les mener à bien ? Selon quelles modalités collabore-t-elle avec les États membres et avec d'autres agences européennes ? Quelles sont ses prérogatives propres ? Joue-t-elle un rôle dans le dispositif d'évaluation Schengen, sujet qui nous intéresse particulièrement ?

Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur,

François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Enfin, je vous indique que cette audition fera l'objet d'un compte rendu qui sera publié.

M. Fabrice Leggeri, directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). – Depuis sa création, Frontex a connu plusieurs réformes, dont la dernière en date, celle de 2016, a permis, au-delà d'un changement de nom, d'approfondir ses compétences existantes et de lui confier de nouvelles missions, en particulier dans le domaine maritime.

Ce nouveau mandat permet à Frontex, en étroite collaboration avec les États membres et les autres institutions et agences de l'Union européenne, d'améliorer de manière qualitative sa contribution au contrôle des frontières extérieures. Dorénavant, la gestion de ces frontières est appréhendée comme un ensemble puisqu'elle inclut aussi, dans une démarche horizontale, des questions liées à la criminalité ou au risque terroriste.

Je souhaite, dans un premier temps, évoquer quelques missions nouvelles de l'Agence.

En ce qui concerne la gouvernance de l'espace Schengen, nous sommes chargés de procéder à des études de vulnérabilité. Pour cela, nous allons collecter des informations relatives aux moyens opérationnels et budgétaires des États membres, analyser le fonctionnement des services concernés et évaluer les risques. À terme, nous pourrions comparer, sur une base mensuelle, les moyens dont dispose un État et les menaces qui ont été identifiées. Si l'Agence constate des manques sur le plan opérationnel et estime que des actions correctrices sont nécessaires, son directeur exécutif pourra proposer des mesures et un calendrier de mise en place. L'Agence pourra apporter son aide à l'État membre de différentes manières : opérations conjointes, formations, déploiement de moyens...

Il est important de souligner que nous ne sommes pas là pour sanctionner un État membre, mais pour identifier les mesures opérationnelles nécessaires. Dans le cas où cet État ne peut pas – ou ne veut pas – les mettre en place, le directeur exécutif pourra élever la question à un niveau politique, ce qui pourra déboucher sur une recommandation du conseil d'administration, voire sur une décision du Conseil.

La mise au point d'une stratégie opérationnelle de gestion intégrée des frontières extérieures constitue une autre mission nouvelle de l'Agence. Préparée avec les États membres, elle sera approuvée par le conseil d'administration de Frontex. La gestion des frontières ne se déroule pas uniquement à leur démarcation : c'est un processus global qui demande la coopération de différents services des États membres (police, immigration, douanes, autorités consulaires...), mais aussi de pays tiers, et qui contient une forte dimension opérationnelle.

J'ajouterai que, depuis 2011, l'Agence était une sorte de conseiller technique pour la Commission européenne, en particulier lors des exercices d'évaluation de l'espace Schengen. Aujourd'hui, nous sommes en capacité, à ce titre, de déployer vingt-cinq experts, que ce soit pour des opérations programmées ou non. Nous fournissons aussi à la Commission européenne une analyse des risques qui permet de choisir les lieux de ces évaluations.

Troisième mission nouvelle que je souhaite évoquer : la sécurité et la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme. Dans ce cadre, nous allons renforcer les coopérations existantes avec Europol et avec les services de police et d'enquête des États membres. Notre nouveau mandat inclut les douanes, avec lesquelles nous pourrions donc dorénavant coopérer.

Nous pourrions procéder à des échanges et collectes d'informations, y compris personnelles, avec deux finalités : alimenter les enquêtes pénales et gérer les flux migratoires. Sur ces sujets, nous sommes en liaison avec le Contrôleur européen de la protection des données, qui est l'équivalent de la CNIL, et nous travaillons avec Europol et les autorités nationales et européennes compétentes, par exemple le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

En ce qui concerne le retour des étrangers en situation irrégulière, souvent appelé éloignement en France, notre mandat est également plus large, puisque nous pouvons prendre un certain nombre d'initiatives. Toutefois, l'Agence ne dispose pas d'une compétence exécutive en la matière, la décision de renvoi d'un étranger en situation irrégulière demeurant de la compétence nationale. Nous pouvons aider les États sur le plan logistique : par exemple, nous avons organisé 32 vols de retour en 2014, 66 en 2015 et 232 en 2016 et contribué à renvoyer 3 500 personnes en 2015 et 10 700 en 2016. Nous travaillons aussi avec les États membres, en particulier la Grèce, sur l'application de l'accord de réadmission conclu avec la Turquie ; Frontex a ainsi contribué au renvoi de 950 personnes depuis le 20 mars 2016.

Nous disposons donc de moyens nouveaux pour identifier les migrants en situation irrégulière et pouvons apporter notre appui aux États membres. Je prends un exemple : la Grèce rencontrait de grandes difficultés pour organiser des vols de retour vers le Pakistan, parce que ce pays ne lui délivrait pas de laissez-passer consulaires. L'intervention de Frontex a montré à ce pays que la Grèce n'était pas la seule concernée, ce qui a donné plus de poids dans les discussions et a finalement permis de faire appliquer l'accord de réadmission conclu entre le Pakistan et l'Union européenne.

Quels sont les moyens mis à la disposition de l'Agence pour remplir ce nouveau mandat ?

L'autorité budgétaire de l'Union européenne, à savoir le Conseil et le Parlement, sur proposition de la Commission européenne, a approuvé un plan d'augmentation des ressources, qui progressent très significativement

depuis deux ans : notre budget s'élevait à 95 millions d'euros au début de l'année 2015 - 142 millions en fin d'année, à la suite de deux décisions prises en cours d'exercice - et à 250 millions en 2016 ; il atteint 310 millions en 2017. Le cadre financier pluriannuel fixe une cible de 330 millions d'euros pour 2020.

En termes de personnel, 76 postes ont été créés en 2015-2016 et les décisions prises en 2016 prévoient une augmentation de 50 % en 2017. Aujourd'hui, 380 agents travaillent à l'Agence et nous devrions être 1 000 d'ici à 2020. Ces créations concernent à la fois le siège de Frontex et les différentes activités opérationnelles aux frontières et dans des pays tiers (en Turquie, en Afrique ou dans les Balkans, voire en Asie). Il s'agit bien de personnels recrutés par l'Agence, pas d'agents mis temporairement à disposition par les États membres.

En ce qui concerne les déploiements opérationnels aux frontières, comme *Triton* en Italie ou *Poséidon* en Grèce, nous faisons appel aux garde-frontières et garde-côtes des États : environ 750 en Grèce, 500 en Italie, 100 en Bulgarie et 70 sur le pourtour des Balkans. Nous travaillons donc aussi sur les frontières terrestres, nous sommes par exemple en train de renforcer la frontière Nord de la Grèce pour nous assurer de la fermeture de la route des Balkans. Nous finançons les États membres pour ces opérations, sauf les salaires.

Le nouveau mandat entré en vigueur en octobre 2016 a permis une grande avancée : la création d'une réserve d'intervention rapide constituée de 1 500 officiers qui sont mobilisables en dix jours ouvrables. Il s'agit d'une obligation pour les États membres, elle est inscrite dans le règlement communautaire. Le fonctionnement normal de nos opérations est assuré par des mises à disposition temporaires, et pas par cette réserve.

Nous disposons, au total, d'un potentiel de 5 000 garde-frontières et garde-côtes répertoriés dans l'Union européenne, qui ne sont pas tous déployés en même temps. Aujourd'hui, l'agence déploie, à un moment donné, environ 1 500 personnes qui sont mises à disposition par les États membres. En cas de déclenchement d'une intervention rapide, il ne faudrait pas que nous soyons obligés de réduire la taille de nos opérations actuelles.

En ce qui concerne les équipements techniques (bateaux, avions, véhicules ou autres appareils), l'Agence a la possibilité juridique et budgétaire d'en acquérir un certain nombre. Nous disposons déjà d'un contrat-cadre de surveillance aérienne, qui nous permet de louer des avions lorsque les États membres ne sont pas capables d'en fournir suffisamment. Nous avons utilisé cette formule depuis un an dans différentes situations opérationnelles, par exemple en Italie, en Grèce, en Espagne ou en Bulgarie. Nous travaillons à des formules comparables dans le domaine maritime ; cela peut passer par des locations de longue durée ou par des accords avec certains États membres... Avec l'expérience, nous réussissons à évaluer ce

qui nous manque et à quantifier les équipements dont l'Agence doit se doter pour être autonome et ne pas dépendre totalement des États.

En ce qui concerne la coopération avec d'autres agences de l'Union européenne, nous travaillons conjointement avec Europol et l'EASO, dans le cadre des *hotspots*, ainsi qu'avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) et l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF) sur les fonctions de garde-côtes. Le mandat de ces deux dernières agences a été modifié en octobre 2016, afin de couvrir la totalité du spectre des fonctions de garde-côtes civils. Nous sommes dépourvus de toute compétence militaire, mais nous avons des projets communs.

À cet égard, certains de nos projets-pilotes ont déjà été testés au cours des derniers mois, à l'instar du déploiement, au sud de l'Italie, d'inspecteurs des pêches opérant pour Frontex dans le cadre de *Triton*. Grâce à cette coopération, l'AECF a obtenu pour la première fois les preuves documentées de certaines pratiques de pêche illégales, ce qui lui permettra d'être plus efficace dans son cœur de métier.

Nous travaillons en étroite collaboration avec l'AESM pour l'échange de données satellitaires, que nous achetons au Centre satellitaire de l'Union européenne. Nous sommes également en pourparlers pour l'achat/ la location de drones civils.

L'ensemble de cette synergie opérationnelle peut réduire le coût de certains équipements et optimiser leur utilisation, tout en facilitant l'application de la loi. En effet, quand un bateau déployé par Frontex constate une infraction qui n'est pas visée par son mandat, il transmet l'information aux autorités nationales et européennes compétentes, telles que l'AESM ou l'AECF.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci de cet exposé détaillé, Monsieur le Directeur. Nous allons maintenant passer aux questions des membres de la commission d'enquête.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'interopérabilité de l'espace Schengen est un enjeu majeur. Comment voyez-vous son évolution en termes de performance, et dans quels délais ? Comment vos interventions, qui supposent dans certains cas une autorisation, sont-elles compatibles avec la souveraineté des États ? Des négociations bilatérales sont-elles en cours ou cela relève-t-il d'accords de courtoisie ? Enfin, Frontex a-t-elle vocation à devenir de façon pérenne le douanier de l'espace Schengen ?

M. Fabrice Leggeri. – Pour l'interopérabilité de l'espace Schengen, tous les acteurs doivent être pleinement conscients qu'un cadre juridique préexiste à nos travaux, notamment en matière de transmission des données personnelles et d'enquêtes. Le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen a pour objet de réguler les flux migratoires, mais aussi de détecter toute forme de menace, y compris de nos propres ressortissants, criminels ou terroristes potentiels.

Il faut que, au sein de chaque État, tous les services concernés s'insèrent bien dans le réseau d'échange et d'exploitation de l'information en temps réel. L'enjeu se situe donc autour de la structuration de cette coopération opérationnelle. La gestion intégrée des frontières extérieures est l'outil grâce auquel nous pourrions aider, dans une proportion variable, les États membres à structurer la coopération nationale entre les services, et non seulement à travailler avec d'autres États de l'Union. L'objectif est d'éviter qu'une section de la frontière extérieure soit moins bien gérée que d'autres.

La responsabilité est partagée entre l'Union et les États membres souverains, au terme du règlement de 2016. Nous exerçons ensemble cette responsabilité, chacun dans son mandat, et devons organiser cette mission.

L'interopérabilité doit aussi porter sur la mutualisation des moyens de communication, en particulier pour la stratégie d'acquisition de certains équipements à long terme. Cela permettra la mise à disposition de moyens techniques pour des opérations de l'Union européenne ou entre deux États limitrophes, ainsi que des bases de données telles que le fichier Schengen, le système d'information sur les visas ou Eurodac. Il faut y ajouter de nouveaux dispositifs comme celui des entrées et sorties en cours de discussion à Bruxelles ou ETIAS, reprenant le modèle américain ESTA, qui est destiné à encadrer l'accès de l'espace Schengen aux ressortissants étrangers exemptés de visa. La Commission européenne a mis en place depuis un an un groupe de travail sur l'interopérabilité des systèmes d'information afin de faciliter la consultation des différents fichiers par les différents intervenants concernés.

J'en viens à la souveraineté des États.

Aucun changement n'affectera les plans opérationnels tels que *Triton* ou *Poséidon*, qui seront signés par le directeur exécutif de Frontex, chargé de recueillir au préalable l'accord des autorités nationales. Le commandement tactique reste national. Avec l'augmentation des moyens qui lui sont accordés, l'Agence peut déployer des officiers coordinateurs sur le terrain, repérer d'éventuelles déviations et asseoir son statut d'observateur au sein de l'Union.

Des officiers de liaison vont être déployés dans les États membres afin de contribuer à l'évaluation de la vulnérabilité et de s'assurer que ceux-ci sont en mesure de faire face aux menaces auxquelles ils sont confrontés. Ils pourront aussi mieux structurer l'interopérabilité. Soyons prudents : les États sont souverains, mais leurs intérêts au sein de l'espace Schengen sont identiques, avec une frontière extérieure commune.

Notre rôle à long terme est d'être le creuset d'un corps de garde-frontières et de garde-côtes au service de l'Union européenne. Le choix du législateur européen est pragmatique car il nous permet d'avancer dans la coopération. Néanmoins, Frontex n'a pas uniquement pour vocation d'organiser des opérations en urgence pour gérer les crises. Au quotidien,

elle veille au fonctionnement homogène de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne. Pour que l'espace Schengen renforcé puisse continuer à vivre, nous avons besoin d'une volonté politique.

M. Jean-Yves Leconte. – Quelles seraient les conséquences d'une adhésion à l'espace Schengen de la Roumanie et de la Bulgarie au regard de la surveillance des frontières entre la Grèce et la Bulgarie, d'une part, et entre la Grèce et la Turquie, d'autre part ? Dans ce cas, la Grèce ne serait plus une île. Disposez-vous d'une évaluation sur la façon dont sont contrôlées les frontières terrestres, aériennes et maritimes des États de l'Union européenne ? Quand pourrions-nous afficher un système aussi robuste que celui des États-Unis ? Qu'en est-il des visas émis ou refusés par les pays membres de l'espace Schengen ? Quelle est l'évolution des routes de migration vers l'Union européenne au cours des derniers mois ?

M. Fabrice Leggeri. – L'Agence Frontex a déployé une centaine d'agents en Bulgarie, à la frontière à la fois avec la Turquie et avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, de façon à bloquer la route d'immigration irrégulière des Balkans.

L'adhésion de la Roumanie ou de la Bulgarie à l'espace Schengen ne constituerait pas nécessairement un grand bouleversement du point de vue des flux de migrants provenant éventuellement de Turquie, puisqu'ils ont principalement afflué vers la Grèce. Si la Bulgarie adhérerait à l'espace Schengen, la Grèce ne serait effectivement plus « une île ». Par conséquent, la pression migratoire en provenance de Turquie serait peut-être plus équitablement répartie entre la Grèce et la Bulgarie. La présence de migrants clandestins dans des trains de marchandises en provenance de Turquie vers la Bulgarie est un phénomène nouveau qui est lié à la mise en place de contrôles maritimes plus stricts qui ont suivi l'accord entre l'Union européenne et la Turquie.

Par ailleurs, la Roumanie et la Bulgarie n'ont pas accès au système d'information Schengen (SIS), ce qui peut représenter un handicap dans la lutte contre les « combattants étrangers » djihadistes. Si nous avions demain un *hotspot* en Bulgarie pour faire face à des flux migratoires, Frontex pourrait difficilement utiliser le SIS en Bulgarie, alors qu'elle peut le mettre à profit dans les *hotspots* grecs et italiens. Sans se focaliser sur les flux migratoires, il faudrait néanmoins renforcer les moyens à la frontière bulgare-turque pour épauler la Bulgarie.

S'agissant des visas, je ne dispose pas de toutes les informations concernant le taux de refus par pays. Le travail des autorités consulaires est l'un des éléments de cette gestion intégrée des frontières extérieures, mais le législateur n'est pas allé jusqu'à les mentionner dans le règlement.

M. Jean-Yves Leconte. – Connaissez-vous les chiffres pays par pays ? Est-il impossible de les établir ?

M. Fabrice Leggeri. Je ne suis pas certain que l'Agence reçoive toutes les informations qui lui permettent d'évaluer l'efficacité des consulats Schengen. Néanmoins, les officiers de liaison qui seront déployés au sein des États membres et dans certains pays tiers pourront, je l'espère, par une interprétation dynamique de notre mandat, frapper à la porte des autorités consulaires.

S'agissant de la robustesse des contrôles à l'entrée de l'espace Schengen, ceux-ci devraient être aussi efficaces et systématiques qu'aux États-Unis. Le code frontières Schengen est un règlement européen qui est l'équivalent des lois fédérales américaines, au moins sur le papier. En pratique, des disparités existent concernant les moyens disponibles selon les États membres, mais la répartition de la ressource ne peut être réalisée à l'échelle de l'Union européenne, alors qu'elle est possible outre-Atlantique. Concrètement, les opérations de Frontex peuvent venir en soutien à un État membre qui reste souverain.

Pour ce qui est de l'évaluation des routes migratoires au cours des derniers mois, 500 000 entrées irrégulières ont été enregistrées en 2016, contre 1,8 million en 2015, soit une diminution drastique de 80 % sur la route de la Méditerranée orientale, entre la Grèce et la Turquie, depuis l'accord précité. Aujourd'hui, le sujet de préoccupation est la Méditerranée centrale, de la Libye à l'Italie, avec 180 000 entrées irrégulières en 2016 - chiffre jamais atteint auparavant -, soit une augmentation de 20 % en 2016 par rapport à l'année 2015. Nos efforts doivent être concentrés dans cette direction, sachant que la situation politique et sécuritaire en Libye en est la raison principale. Il faut donc agir en amont en Libye, mais aussi de façon plus globale sur le continent africain, dans la bande sahélienne.

M. Jean-Pierre Vial. - Je souhaiterais obtenir plus d'informations sur le rôle précis de Frontex qui est devenue l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Est-elle une mini-OTAN mobilisant les moyens des États, importants sur le plan maritime ? A-t-elle au contraire vocation à devenir une mini-armée de garde-frontières ?

La question de la gestion de l'information soulève deux aspects : un aspect technique, avec l'action des services entre les différents États ; un volet plus politique et juridique. Dans ce domaine régalien, nous connaissons des difficultés liées à la volonté de certains pays de contrôler l'information. Frontex a-t-elle la volonté de mettre en place une politique nouvelle dans la gestion et l'organisation de ces données ?

Quant au contrôle aux frontières extérieures, il faut, dites-vous, juguler les flux migratoires avant qu'ils n'atteignent la Libye, réservoir d'un million de personnes en attente. Pouvez-vous nous en dire plus, et au-delà de l'Afrique, sur les politiques qui pourraient être envisagées pour gagner en efficacité ?

M. Fabrice Leggeri. – Le modèle de Frontex est davantage un modèle intégré, presque fédéral pour certains. Le registre de l'Agence, entre le pôle intergouvernemental et le pôle fédéral, lui permet d'agir. Aucune délibération du Conseil de l'Union Européenne n'est obligatoire pour mettre en œuvre le plan opérationnel, qui est signé par le directeur exécutif. Seulement, l'État membre hôte de l'opération doit l'accepter. Par ailleurs, l'Agence bénéficie de moyens opérationnels d'urgence autonomes – bateaux, avions – et peut désormais organiser un vol de retour de sa propre initiative.

Il existe des réticences à échanger des informations entre États membres – et parfois même entre services d'un État membre, avec des conséquences dramatiques. Frontex n'est pas une solution miracle, mais la stratégie opérationnelle de gestion intégrée des frontières remettra en cause certaines organisations, ce qui nous impose d'ailleurs d'avancer avec prudence. Par exemple, où installer, physiquement, nos officiers de liaison dans chaque État membre ? Au sein du ministère de l'intérieur ? Si oui, dans quelle direction ? La police aux frontières ? Et pourquoi pas auprès des douanes ou des garde-côtes ? Ces questions concrètes touchent des points sensibles. Nous espérons qu'elles seront prétextes à l'accroissement de la coopération. Ainsi, lors de ma première visite en Italie, il y a deux ans, j'avais demandé à ce qu'on organise une réunion plénière avec tous les acteurs qui, de près ou de loin, collaborent avec Frontex. Sept services étaient représentés : pour la première fois, ils étaient réunis selon un format dans l'esprit d'une gestion intégrée des frontières extérieures.

Y a-t-il un million de personnes en attente de départ pour l'Europe ? Parmi les migrants qui arrivent en ce moment, il n'y a pas de Libyens. Certes, les migrants qui sont actuellement en Libye doivent être dissuadés de venir. Un Conseil européen informel se tiendra la semaine prochaine à Malte sur ces questions.

Mme Gisèle Jourda. – En effet, le 3 février, à La Valette. L'accord de l'Union européenne avec la Turquie, controversé, a fait baisser le flux migratoire. Un tel accord serait-il possible avec la Libye ? Sinon, quelle issue positive imaginer ?

M. Fabrice Leggeri. – La Libye n'est pas comparable à la Turquie, où l'État fonctionne – parfois même un peu trop pour certains... En Libye, il n'y a pas d'État fonctionnel. Nous pouvons passer un accord avec les autorités, mais il importe surtout de s'accorder sur des modes de fonctionnement pratiques. Bref, il faut des approches multiples. En 2014 et en 2015, l'Union européenne a financé un accroissement du nombre de bateaux patrouillant en Méditerranée. Des ONG ont déployé aussi des bateaux. Résultat de ces efforts combinés : davantage de victimes. Nos navires attirent-ils plus de migrants qu'ils n'en sauvent ? J'espère que nous allons réfléchir à cette délicate question.

M. Pascal Allizard. – Vous avez indiqué que 66 vols avaient été affrétés en 2015 et 232 vols en 2016, pour reconduire à la frontière

3 500 personnes en 2015 et 10 700 personnes en 2016. Le directeur de L'OFPPRA nous a indiqué il y a quelques jours que, sur ce total, le nombre de personnes reconduites depuis la France était très faible. Pouvez-vous nous le préciser ?

M. Fabrice Leggeri. – Sur les 16 vols déjà effectués en 2017, 2 comportaient des personnes éloignées du territoire français. Ils étaient à destination de l'Albanie, je crois. En 2016, 10 vols sur 232 ont concerné la France. De fait, depuis quatre ou cinq ans, la France a davantage recours aux vols affrétés par Frontex – indépendamment des éloignements directement organisés par ses autorités.

M. René Danesi. – L'une de vos missions est de collecter informations et données opérationnelles. L'exercez-vous aussi auprès des États tampons de l'espace Schengen que sont le Maroc, l'Égypte ou la Turquie ?

M. Fabrice Leggeri. – Notre coopération avec les pays extérieurs à l'Union européenne porte sur l'échange de renseignement agrégé : nous ne transmettons pas de données nominatives. Nous avons ainsi un réseau avec les pays baltes, des échanges avec la Turquie, auxquels participent aussi bien sa police que sa gendarmerie et ses garde-côtes, et ce qui porte le nom ambitieux d'*Africa-Frontex Intelligence Community* (AFIC), et constitue le cadre de réunions régulières avec 28 pays africains qui étaient d'abord surtout des États d'Afrique de l'Ouest, auxquels se sont plus récemment joints certains pays d'Afrique de l'Est.

M. Didier Marie. – Les personnels de la réserve de 1 500 hommes à déployer en cas d'afflux extrême de réfugiés n'ont pas les mêmes droits que les agents des pays dans lesquels ils auraient à intervenir, notamment en matière de port d'armes ou d'instruction des demandes d'asile. La dimension fédérale de Frontex se heurte à la souveraineté des États membres... Est-ce un frein ? Une évolution du statut de Frontex pourra-t-elle donner à ces personnels les mêmes droits et obligations que les agents des pays dans lesquels ils se déploient ?

M. Fabrice Leggeri. – En effet, ils n'ont pas les mêmes droits. Le commandement tactique est toujours exercé par les autorités locales et nos hommes sont donc encadrés par un chef d'équipe local. Tous leurs actes sont effectués sous sa supervision. En ce qui concerne le port d'arme, les législations nationales diffèrent, et il est parfois autorisé. Leur usage, en revanche, nous placerait dans des situations juridiques complexes. À traité inchangé, nous pourrions imaginer une expérimentation dans le cadre de laquelle certains États délègueraient à Frontex la capacité d'effectuer certains actes. Resteraient à résoudre des questions de langue de procédure...

M. André Reichardt. – On entend peu parler des migrations en provenance d'Égypte, sur lesquelles un naufrage a appelé l'attention il y a quelques mois. Pouvez-vous nous en dire un mot ? Est-ce un phénomène

nouveau ? Quelle est son ampleur ? Lors d'un déplacement dans ce pays, nous avons perçu une certaine inquiétude : on redoutait des départs massifs, pour des raisons économiques ou politiques, et notamment pour faits de guerre.

M. Fabrice Leggeri. – Au printemps et à l'été 2016, en effet, le flux migratoire en provenance d'Égypte, et en direction du sud de l'Italie, s'est accru, allant jusqu'à constituer 10 % du total – les 90 % restant provenant de Libye. L'Union européenne cherche à établir une coopération avec les autorités égyptiennes. Frontex a envoyé une mission en Égypte, dans le sillage de la visite du commissaire européen Dimítris Avramópoulos. L'objectif est de conclure une sorte d'arrangement administratif encadrant notre coopération.

M. Jean-Claude Requier. – Merci, Monsieur le Directeur.

*Audition de Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects, MM. Jean-Michel Thillier, chef de service, adjoint à la directrice générale, Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, et Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services, au ministère de l'économie et des finances
(jeudi 26 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects au ministère de l'économie et des finances. Mme Crocquevieille est accompagnée de MM. Jean-Michel Thillier, son adjoint, Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude, et Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation des services.

La direction générale des douanes et droits indirects est une administration fiscale qui dépend du ministère du Budget. Parmi ses nombreuses compétences figure la police des marchandises. C'est surtout cet aspect qui intéresse notre commission d'enquête dont les travaux portent aussi sur le contrôle des flux des marchandises en Europe.

Quelles sont les spécificités des contrôles effectués par les douanes ? Selon quelles modalités sont-ils réalisés ? Comment les douanes coopèrent-elles avec la police aux frontières ? Comment se sont-elles adaptées à la fin des contrôles aux frontières intérieures inhérente à l'espace Schengen ? Inversement, quelles ont été les conséquences du rétablissement de certains de ces contrôles en France à la suite des attaques terroristes dont notre pays a été victime ? Par ailleurs, la France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment les douanes y ont-elles contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Voici quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel. C'est dans cet objectif que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles

434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Hélène Crocquevieille, MM. Jean-Michel Thillier, Jean-Paul Balzamo et Jean-François Rubler prêtent serment.

Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects. – Vous avez présenté la direction générale des douanes comme une administration fiscale, ce qui est tout à fait exact. La direction générale des douanes est rattachée au ministère de l'économie et des finances et compte environ 16 700 agents. Elle exerce trois missions complémentaires :

- une mission fiscale effectivement : environ 75 milliards d'euros en 2016, de contributions indirectes et TVA import notamment, affectées au budget de l'État, des collectivités locales et d'organismes sociaux;

- une mission économique : pour les échanges de marchandises, la douane est en charge de l'application du code des douanes de l'Union européenne ; dans ce cadre, elle développe depuis plusieurs années une mission d'appui à l'export, à la compétitivité à l'international de nos opérateurs économiques de façon à les faire pleinement bénéficier des différentes dispositions de ce code des douanes ;

- une mission de lutte contre les fraudes et les trafics, les agents des douanes étant investis des pouvoirs conférés par le code des douanes pour rechercher, constater et poursuivre les infractions à ce code.

Ses effectifs se répartissent en deux catégories d'agents :

- des agents de surveillance, les mieux identifiés par nos concitoyens puisqu'ils sont en uniforme. Ils représentent la moitié des effectifs environ aujourd'hui, après le renfort intervenu à la suite des attentats de 2015. Leur statut est lié à leurs obligations, de cotation de services H24, 7 jours sur 7, qui nécessitent des horaires de travail spécifique ;

- des agents travaillant pour les missions économiques et fiscales dans les bureaux de douanes, de contributions indirectes et au sein des différents services administratifs de la direction générale.

L'objet de cette audition est de vous permettre de mesurer de quelle manière la direction générale des douanes et droits indirects participe par ses missions à la sécurisation de l'espace Schengen. Elle y participe par ses deux volets : par ses missions douanières et ses pouvoirs de contrôles douaniers en tant que "police des marchandises", avec des modalités de contrôle et des pouvoirs conférés par le code des douanes, d'une part ; par sa mission de contrôle migratoire, dont elle est investie, à côté de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), administration de référence en la matière, d'autre part. À ce titre, elle est notamment investie de la gestion

et de la surveillance de 72 des 118 points de passage frontières (PPF) aériens, terrestres et maritimes que compte notre territoire.

Pour répondre à vos premières questions relatives à l'organisation de la douane pour sa mission de contrôle migratoire et à l'articulation avec la DCPAF, je souhaite vous indiquer que, depuis 1995, a été organisée une complémentarité avec la DCPAF, administration de référence.

La douane gère 49 points de passage frontières (PPF) aériens, 20 maritimes et 3 terrestres. Le principe qui prévalait pour la répartition de ces points de passage, à l'origine, confiait à la douane les passages secondaires, avec un trafic relativement faible. Depuis lors, les flux ont pu évoluer de manière significative en particulier sur les points de passage aériens. Certains aéroports alors secondaires connaissent désormais un trafic plus important : 6 des 49 PPF aériens ont aujourd'hui un trafic supérieur à 200 000 passagers. Cela résulte notamment du développement de lignes *low cost* ou de lignes d'aviation privée. Ces évolutions complexifient l'exercice par la douane des contrôles des passagers dans la mesure où il s'agit de contrôles obligatoires et systématiques.

Une des difficultés que connaît la douane depuis quelques années est que le réseau des brigades de surveillance terrestre est allé en se resserrant au fil des ans et n'est plus adapté au maillage des PPF qui lui sont confiés. À certains endroits, devoir gérer des PPF induit des déplacements longs qui occupent une part importante du temps des brigades. Aussi, nous travaillons avec la DCPAF à adapter le maillage des PPF afin qu'ils ne pèsent pas de manière trop contrainte sur nos missions.

Un deuxième point à noter consiste en la technicité croissante des contrôles et la professionnalisation de la mission immigration. Celle-ci exige une formation toujours plus poussée et des investissements en moyens significatifs, avec la perspective, demain, du développement de contrôles biométriques supplémentaires.

L'articulation des travaux entre la DCPAF et la douane est régie par un protocole signé en 2011 qui prévoit que la DCPAF, administration de référence, apporte l'expertise technique sur les équipements, la formation auprès de nos agents. Ce protocole prévoit également la transmission et la diffusion d'informations opérationnelles par les services spécialisés de la DCPAF, ainsi que la prise en charge par les officiers de la PAF des étrangers non admis sur le territoire à un PPF tenu par la douane. Lorsque les étrangers ne peuvent être reconduits immédiatement dans leur pays d'origine et se voient notifier une décision de maintien en zone d'attente, ils sont remis par la douane à la PAF, seule administration habilitée à gérer les zones d'attente.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous nous interrogeons sur l'interopérabilité des fichiers, des renseignements. Où en êtes-vous ? Comment cela fonctionne-t-il ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Vous posez à la fois la question de la capacité des services douaniers, dans le cadre de leur mission migratoire, de se connecter aux fichiers SIS et VIS et celle du développement jugé par tous nécessaire d'une meilleure interopérabilité entre les différents systèmes d'information existants au niveau européen.

Sur le premier point, relatif à l'accès aux systèmes d'information SIS et VIS, les agents des douanes positionnés aux points de passage frontières ont cette capacité d'accès. Toutefois, aujourd'hui, leur possibilité de connexion n'est malheureusement pas suffisamment fluide car ils sont obligés de passer par la plateforme de la gendarmerie *Judiweb* pour pouvoir accéder au fichier des personnes recherchées (FPR). Cette situation les oblige à se connecter, se déconnecter et se reconnecter à deux plateformes d'accès différentes pour consulter, d'une part, le VIS et, d'autre part, le SIS *via* le FPR, ce qui fait perdre en fluidité le passage lorsque ce sont les douaniers qui opèrent les contrôles. Ces difficultés techniques devraient cependant être prochainement résolues. En mars ou avril 2017, nos agents devraient pouvoir accéder à l'interface du FPR directement.

Sur le second point, le constat est partagé, que ce soit pour le contrôle des personnes ou des marchandises : la sécurisation de l'espace européen, la préservation de la libre circulation ne peuvent prospérer qu'à la condition d'une protection suffisante des frontières extérieures, qu'à condition que les personnes et les marchandises qui passent ces frontières extérieures soient correctement identifiées, voire interceptées. Cela implique un niveau de confiance suffisant entre les administrations partenaires au niveau européen, la possibilité de transmission d'informations entre pays, la consultation de fichiers européens par les systèmes nationaux, voire leur interconnexion. Des travaux sont actuellement en cours au sein d'un groupe d'experts de haut niveau qui se penche sur l'ensemble des fichiers existants pour les personnes et les marchandises afin d'identifier comment mieux permettre des interconnexions, des consultations plus fluides de ces bases, aussi bien par les États membres qu'au niveau européen. Les systèmes d'information douaniers font partie de ces bases de données dont on sait qu'ils apportent de l'information pour la sécurisation de l'espace européen.

M. François-Noël Buffet. – Quel est l'état de votre collaboration avec Frontex, socle de la sécurisation de nos frontières communes ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Sur la base du nouveau règlement entré en vigueur en octobre 2016, Frontex est de plus en plus appelé à devenir une agence qui concerne la douane, notamment la douane française dans son périmètre étendu de missions : jusqu'à présent, la douane française contribuait beaucoup aux opérations de Frontex, principalement par le biais de la garde-côtes de la douane qui participe régulièrement aux opérations de contrôle migratoire en mer Méditerranée. Dans le cadre d'accords bilatéraux annuels, la garde-côtes de la douane française met en effet à disposition de Frontex une partie de ses moyens. Dans le contexte de montée en puissance

de Frontex et face à la hausse de la pression migratoire, le renforcement des moyens de la garde-côtes nous permet d'accentuer progressivement notre contribution aux opérations maritimes de Frontex. Ainsi, en 2017, le patrouilleur Jean-François Deniau, dont est équipée la douane depuis 2015, sera mis à disposition deux fois un mois, de même que l'un de nos nouveaux avions Beechcraft qui sera déployé au cours du second semestre sur la zone Poséidon. En 2018, nous mettrons potentiellement à disposition deux fois un mois le patrouilleur et l'avion.

Il faut toutefois bien avoir à l'esprit que lorsque la douane française met à disposition un patrouilleur pendant un mois, cela représente une indisponibilité de ce patrouilleur pour les missions douanières, durant un mois et demi, un mois trois quart, du fait de la nécessaire récupération horaire des agents. Il en va de même pour les avions.

M. Didier Marie. – De combien de patrouilleurs et d'avions disposez-vous ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Nous disposons de trois patrouilleurs, un en Méditerranée, basé à Toulon, un en Manche-Mer du Nord et un à Brest. Nous avons également des vedettes garde-côtes. Il est donc possible que nous mettions à disposition un mois un patrouilleur et un mois une vedette garde-côtes. Nous avons à Nice une vedette garde-côtes d'une trentaine de mètres qui pourrait également être déployée dans le cadre de missions de cette nature.

Pour l'aérien, nous disposons d'une nouvelle flotte de Beechcraft de 7 avions : 5 en métropole – ce qui représente, compte tenu de la fréquence des périodes de maintenance, 2 en Méditerranée et 2 en Manche-Mer du Nord-Atlantique – et 2 aux Antilles. Une mise à disposition pendant un mois représente donc une contribution tout à fait significative par rapport aux moyens dont nous disposons.

Pour en revenir à notre contribution à Frontex, il y a donc ce premier volet de mise à disposition d'équipements que nous connaissons bien.

Avec l'élargissement du champ des missions de Frontex à la lutte contre les trafics associés aux flux migratoires sur les frontières terrestres, la contribution de la douane est également appelée à se développer sur cet aspect-là : la douane participera à hauteur de 20 douaniers à la contribution de 170 agents que la France s'est engagée à mettre à disposition de Frontex pour constituer son effectif de 1 500 garde-frontières. Nous avons d'ores et déjà lancé l'appel à candidature auprès de nos agents. Là aussi, il faut avoir en tête que la mise à disposition d'agents en 5 jours pour un mois ou plus signifie qu'il faut avoir un volant disponible et rapidement mobilisable d'à peu près le triple car il faut pouvoir assurer le renouvellement des personnels. La projection doit être rapide. Nous sommes en train de constituer un vivier.

M. Didier Marie. – Doit-on en déduire que ce vivier n'est pas encore constitué ?

Mme Hélène Crocquevielle. – Nous sommes en train de le constituer. Dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, nous étions prêts, mais nous n'avons pas eu besoin d'être mobilisés puisque les flux ont très rapidement changé de nature sur les îles de Chios et Lesbos en Grèce. Nous avons toutefois été sollicités au printemps pour compléter les forces déployées sur les îles.

M. Jean-François Rubler, chef du bureau de l'organisation, du suivi de l'activité et de l'animation de services. – Une petite précision à propos de ces 170 agents mis à disposition par la France. À la suite d'un arbitrage, le ministère de l'intérieur prend à sa charge 125 de ces agents, la douane, 20, et le reste étant la contribution du ministère de la défense. La vingtaine d'agents mis à disposition par la douane a un profil bien particulier, établi par Frontex, puisqu'il s'agit de surveillance des frontières – *Border surveillance officer*, BSO selon le langage Frontex. Nous avons lancé un appel à candidature parmi les agents de la branche surveillance.

Quand on parle de réserve d'intervention rapide, cela signifie une mobilisation dans les cinq jours après l'appel de Frontex depuis Varsovie. La France peut ensuite choisir de n'envoyer aucun douanier mais 50 policiers, cela dépend de la contribution demandée. La douane ne se soustrait pas à ses obligations et se met en capacité de pouvoir déployer dans les cinq jours une vingtaine de douaniers.

M. André Reichardt. – Ma première question porte sur les modalités de fonctionnement des services de la douane. Je crois savoir qu'outre la surveillance des points de passage frontières, il existe ce qu'on appelle la « douane volante », en retrait des points de passage. Ces agents sont-ils habilités à intervenir en matière de contrôle migratoire, ont-ils la possibilité d'interpeler des personnes en situation irrégulière, par exemple à des péages d'autoroute.

Deuxièmement, s'agissant des contrôles au point de passage frontières, comment cela se passe-t-il concrètement ? Si j'ai bien compris ce que vous disiez à propos du protocole signé avec la PAF, vous indiquiez que vous remettez à la PAF les étrangers en situation irrégulière ? Pouvez-vous les renvoyer dans les pays d'origine ?

M. Jean-François Rubler. – Avant que le douanier, dans son aubette, au point de passage frontières, autorise ou refuse l'admission sur le territoire de l'espace Schengen, il accomplit des actes et contrôles similaires à ceux accomplis par la PAF, en particulier la consultation des fichiers. Que ce soit à Roissy ou dans un petit PPF, l'organisation d'un poste frontière est toujours la même, avec un point de contrôle de premier niveau et un point de contrôle de deuxième niveau. Au premier niveau, lorsqu'un ressortissant de pays tiers se présente à l'aubette, on lui applique l'ensemble des contrôles prévus

par le code frontières Schengen : on s'assure que son document de voyage et son visa, s'il est soumis à visa, sont bien réguliers en interrogeant les bases de données. Pour ce faire, on passe le passeport dans un lecteur de titre automatisé relié à la base VIS, qui recense tous les visas délivrés par l'ensemble des consulats des pays de l'espace Schengen. En cas de doute sur les documents, le douanier peut être amené à retenir le voyageur en le faisant passer dans une pièce à l'écart pour approfondir le contrôle. Le douanier dispose d'une formation particulière dispensée par les collègues de la PAF, mais également de loupes et de lampes UV qui permettent d'approfondir le contrôle du document de voyage.

En aubette, le douanier consulte également le fichier des personnes recherchées (FPR). Pour l'agent de la PAF, cette consultation est automatique lors de la lecture du document de voyage ; l'agent de la PAF consulte d'un seul coup l'ensemble des fichiers. Sur un plan technique, ce n'est pas vrai aujourd'hui pour le douanier, qui est obligé de passer par une passerelle particulière (« judiweb ») pour consulter ce fichier. Cela est cependant technique et provisoire puisque d'ici l'été 2017, nous devrions en principe disposer des mêmes accès que les collègues de la PAF.

Le FPR permet de consulter le fichier des personnes recherchées, mais également celui des objets et des véhicules signalés (FOVeS).

En cas de refus d'admission sur le territoire, l'agent des douanes est habilité par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à refuser l'admission, donc à maintenir en zone d'attente le ressortissant qui ne peut pénétrer sur le territoire.

La zone d'attente est très variable selon les points de passage frontières. Elle est définie par l'autorité préfectorale et peut, par exemple, être constituée par une partie de l'aéroport et inclure un hôtel.

Pour la douane, cette situation est marginale car, dans le cadre de la complémentarité avec la PAF, nous avons un protocole d'accord au niveau central avec la DCPAF et au niveau zonal avec les DZPAF, qui prévoit que nous appelons immédiatement la DDPAF pour qu'elle prenne en charge le ressortissant étranger. Nous effectuons un procès-verbal de remise et, selon les endroits, soit nous acheminons l'étranger auprès de la PAF, soit la PAF vient le chercher. Par exemple, à La Rochelle, où nous tenons le point de passage maritime, en cas de refus d'admission, nous prononçons le maintien en zone d'attente et acheminons la personne sur Bordeaux. C'est la DZPAF qui prend en charge les formalités en vue de son éloignement : placement en centre de rétention éventuellement et réacheminement vers le pays tiers.

M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, des contrôles et de la lutte contre la fraude. – Cette mission d'éloignement est essentiellement celle du ministère de l'intérieur. En 1995, l'administration des douanes s'est vue conférer, du fait de sa présence aux frontières pour le contrôle des marchandises, une mission en matière

migratoire. C'est une forme de mutualisation des moyens de l'État. Mais nous n'avons pas les mêmes prérogatives que les officiers de police judiciaire (OPJ). Il a fallu modifier les dispositions afin de permettre aux agents des douanes de procéder aux contrôles d'identité et de placer en retenue administrative des personnes en situation irrégulière le temps de les remettre à l'officier de police judiciaire le plus proche, qui relève le plus souvent de la PAF.

M. Jean-François Rubler. - De même, s'il arrive qu'à un péage autoroutier, à l'occasion d'un contrôle sur le territoire, on se trouve en présence d'un étranger en situation irrégulière, on le remet à un OPJ, pas forcément la PAF, ce peut être la gendarmerie ou la police.

M. Yannick Vaugrenard. - Pour en revenir à la question de notre rapporteur sur le partage d'informations, pouvez-vous nous indiquer s'il existe des obstacles juridiques au niveau européen ou au niveau national aux contrôles les plus efficaces possibles ? Il faut certes prendre en compte le nécessaire équilibre entre sécurité et préservation des libertés individuelles, cependant êtes-vous suffisamment armés pour être efficaces en matière de sécurité ?

Vous indiquiez que l'interopérabilité n'était pas suffisamment fluide. Vos contacts habituels avec les services de renseignement au niveau du territoire national sont-ils suffisamment opérants, y compris pour ce qui est des renseignements que l'on est en droit d'attendre de nos partenaires européens ?

Enfin, considérez-vous que les moyens techniques dont vous disposez sont suffisamment poussés, efficaces, modernes ou qu'ils seraient trop archaïques ?

Mme Hélène Crocquevieille. - Avant d'aborder les manques, je vais vous indiquer ce qui existe en matière de coopération et de transmission d'informations.

Au niveau national, la douane dispose d'un service spécialisé, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), qui fait partie de la communauté nationale du renseignement (CNR). Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les passerelles et lieux d'échanges et d'enrichissement d'informations ont été renforcés, sous la coordination de la DGSJ.

Aux niveaux européen et international, il existe plusieurs canaux de coopération pour échanger et demander des informations. La convention d'assistance administrative mutuelle internationale (AAMI) permet d'obtenir des informations de manière bilatérale. Europol est une agence de police à l'origine mais qui, depuis quelques temps, à la suite d'échanges fructueux notamment avec la douane française, s'intéresse à l'apport de la douane pour lutter contre les différents trafics. Cela permet de solliciter, au-delà des autres services douaniers, tous les services répressifs compétents à l'échelle

européenne. Je souhaite que la douane continue de conforter sa présence au sein d'Europol, notamment dans les domaines de la lutte contre le trafic d'arme et les flux financiers illicites, sur lesquels nous avons beaucoup investi ces derniers temps.

Il existe également les centres de coopération policière et douanière (CCPD) positionnés sur le territoire et sur la frontière. Ce sont des structures de coopération bilatérale, voire quadrilatérale, à Luxembourg, entre l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg, qui apportent une plus-value opérationnelle tout à fait satisfaisante lorsqu'il y a des signalements sur certains PPF ou certaines opérations.

D'autres canaux d'échanges peuvent être cités comme le Collège européen de Police (CEPOL) qui permet de créer des liens entre les services de police et de douane en termes de partage de pratiques et d'informations. En 2016, la douane a signé un accord de partenariat, devenant ainsi un partenaire à part entière de cet organisme de formation.

Quels sont les éventuels obstacles juridiques ? Je passe la parole à mon adjoint.

M. Jean-Michel Thillier, chef de service, adjoint à la directrice générale des douanes et droits indirects. – L'Europe des marchandises et l'Europe des personnes, des voyageurs ne se sont pas construites dans le même temps. On a commencé par l'Europe des marchandises, la coopération douanière est ancienne puisqu'elle remonte à 1967, peu avant le tarif extérieur commun, dans le cadre juridique communautaire. La libre circulation des personnes *via* la convention de Schengen n'est arrivée qu'en 1990. Les outils informatiques SIS, puis VIS sont venus ensuite.

Nous avons donc deux cadres juridiques différents qui poursuivent des objets différents et ne se recoupent que pour partie puisque la convention Schengen évoque également les marchandises en son ancien article 98. Aujourd'hui, ces cadres continuent de vivre l'un à côté de l'autre. Là-dessus est venue se greffer une préoccupation d'ordre policier en vue de lutter contre la criminalité organisée avec Europol. Europol n'est pas une banque de données, bien qu'en son sein il existe des bases de données, et n'a pas vocation à être réintégrée dans les échanges d'informations recueillies pour le contrôle des marchandises et des personnes.

Aujourd'hui, le constat est le suivant : toutes les informations utiles pour un contrôle à la frontière, qu'il soit effectué par un agent de la PAF, des douanes ou d'une quelconque autre force de sécurité, ne se retrouvent pas dans les outils consultés par les agents, ce qui les contraint soit à consulter plusieurs bases, soit à consulter une entité qui a, elle, accès à une information qui n'est pas largement diffusée pour de bonnes raisons. La réflexion engagée par la Commission européenne et les États membres vise à faire émerger des systèmes plus interopérables, mieux consolidés. Nous nous trouvons actuellement dans une situation transitoire. Les services qui

opèrent sur le terrain, qui ne sont pas des services de renseignement, n'ont pas directement accès à toutes les informations, indépendamment de toute considération technique.

M. Philippe Kaltenbach. - Nos collègues du groupe Les républicains ont souhaité que cette commission d'enquête traite également des flux de marchandises. Quel pourcentage des marchandises est effectivement contrôlé à l'entrée dans l'espace Schengen ? Quelles conséquences le rétablissement des contrôles des personnes aux frontières intérieures a-t-il eu sur le contrôle des marchandises ? Quelles seraient les conséquences d'un rétablissement définitif de ces contrôles ? La concentration des moyens sur la lutte contre le terrorisme a-t-elle eu des conséquences sur le contrôle des marchandises ?

Mme Hélène Crocquevielle. - À la différence des contrôles des personnes, les contrôles opérés par les services douaniers, que ce soit par les bureaux de douanes ou par les brigades, sur les marchandises, ne sont pas systématiques ; ils procèdent de plus en plus systématiquement d'une analyse de risque et d'un ciblage. Les transformations de l'administration des douanes vont en ce sens avec la création d'un Service d'Analyse de Risque et de Ciblage (SARC) qui vise à coordonner la chaîne de contrôles de l'ensemble des services douaniers en matière économique - flux de marchandises - ou en matière fiscale.

Cette approche poursuit le double objectif d'intercepter dans les flux de marchandises tout ce qui porte atteinte au commerce licite et, parallèlement, de sécuriser les conditions d'échanges des marchandises vis-à-vis des opérateurs réguliers, dignes de confiance, donc de fluidifier le commerce pour ces opérateurs. Il convient donc de repérer les flux, les opérateurs porteurs de risque.

Ce travail d'analyse de risque puis de ciblage est différent selon la nature des flux.

Sur les flux déclaratifs, on procède à un recoupement d'informations. Tout d'abord, pour les marchandises provenant de pays tiers à l'espace européen, il y a obligation pour les importateurs d'adresser des déclarations sommaires d'entrées (ENS) qui sont analysées dans un objectif de sûreté et de sécurité. Ce dispositif ICS, pour *Import Control System*, a été mis en place à la suite des attentats aux États-Unis en 2001 dans un objectif non de dédouanement mais de sûreté et de sécurité. Nous disposons d'un point d'analyse ICS à Roissy qui opère le premier niveau de contrôle pour l'ensemble des points aériens et deux points d'analyse au Havre et à Marseille pour les entrées maritimes. Le deuxième niveau d'analyse est effectué à partir des données déclaratives de dédouanement. Le moteur de ciblage identifie les profils à risque pour orienter le contrôle de nos services aux différents points d'entrée des marchandises.

Il est important de garder à l'esprit que nous accroissons systématiquement l'efficacité de nos contrôles, notamment par l'allègement des contrôles réglementaires formels des documents administratifs d'accompagnement de marchandises, par exemple en matière alimentaire. Ces formalités conduisaient les services à accomplir de très nombreux contrôles systématiques et purement formels, en général négatifs puisque touchant à 99 % des opérateurs économiques réguliers. La douane a été chargée de mettre en place un guichet unique national dématérialisé (GUN) qui met en interconnexion l'ensemble des administrations françaises chargées d'émettre ces documents d'accompagnement des marchandises. Cette fenêtre unique permet aux opérateurs de solliciter les documents auprès des différentes administrations (agriculture, écologie, défense, etc.) et de les adjoindre automatiquement à leur déclaration. L'efficacité de nos contrôles est devenue beaucoup plus importante puisque nous pouvons identifier rapidement les documents qui manquent sans avoir à opérer de contrôle documentaire physique et inversement, cibler les contrôles physiques sur des flux identifiés comme étant à risque.

D'autres flux ne sont pas accompagnés de déclaration (fret postal, circulation routière) et gagnent en importance avec notamment le développement exponentiel du e-commerce. Ce dernier représente un enjeu d'abord fiscal, lorsqu'il s'agit de recouvrer les droits et taxes qui y sont associés, mais également de lutte contre la fraude puisque, dans les paquets, arrivent beaucoup de choses : contrefaçons, armes en pièces détachées, produits stupéfiants, argent liquide, faux-papiers, etc. Beaucoup de produits illicites.

Le travail d'analyse de risque et de ciblage est possible sur une partie de ces flux, sur le fret express traditionnel car les envois au-dessus d'un certain seuil de valeur sont accompagnés de documents de déclaration. Mais il est plus difficile, voire impossible sur le fret postal qui ne fait pas l'objet de déclaration préalable. Celui-ci représente pourtant environ 60 millions d'envois et de réceptions par an. Nous avons des brigades dans les *hubs*, comme à Roissy où est positionné le *hub* de La Poste pour les envois de moins de 2 kg. Les agents des douanes sélectionnent des paquets à partir d'observations et d'échanges avec La Poste et les expressistes une fois que nous avons identifié certaines origines, certaines entreprises, certains destinataires. Plus de 300 000 contrôles par an sont opérés sur ces paquets.

M. Jean-Michel Thillier. – Nous avons renforcé les effectifs qui contrôlent les envois postaux et le fret express grâce aux emplois supplémentaires créés dans cadre de la lutte contre le terrorisme. Si ce fret n'est pas important en volume, il l'est en nombre et nous avons considéré qu'il avait un caractère critique. Aujourd'hui, les flux internationaux sont à 90 % du fret maritime.

Mme Hélène Crocquevieille. – S'agissant de l'impact du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures sur nos missions

traditionnelles, nous vous avons communiqué les estimations en termes de volume horaire et d'équivalent agents consacrés par les douanes depuis novembre 2015 à cette mission, ce qui correspond au nombre de vacations effectuées aux points de passage autorisés définis conjointement avec la PAF et la gendarmerie, sous le contrôle du ministère de l'intérieur. Au début, en contrecoup des événements dramatiques du 13 novembre, on nous a demandé d'opérer les contrôles douaniers autant que possible en points fixes sur des vacations complètes - H24, 7 jours sur 7. Les préfets responsables ont progressivement mesuré qu'il était plus efficace de laisser les douaniers faire des contrôles comme ils savent faire, en « douane volante » avec ciblage grâce à la connaissance des flux transfrontaliers plutôt qu'en points fixes et de manière systématique mais plus formelle. Le nombre de contrôles opérés et surtout d'identifications d'individus signalés ont montré la complémentarité bénéfique des contrôles en points fixes opérés par la PAF et la gendarmerie et ceux des brigades des douanes sur le territoire.

Les résultats de la douane en matière d'interception n'ont pas pâti du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Pendant les premières semaines, il y a eu incontestablement une mobilisation plus forte des agents et un renfort en effectifs est intervenu sur les exercices 2016 et 2017, pour lequel nous sommes encore en cours de recrutement. Conformément au souhait du législateur, ces renforts sont principalement positionnés dans les zones frontalières. On ne constate pas de décre de résultats car les contrôles sont opérés, certes de manière renforcée aux frontières, mais selon les méthodes douanières, ils permettent aussi bien le contrôle des personnes que l'interception de produits illicites ou le constat de manquements aux obligations déclaratives.

M. Didier Marie. - L'essentiel des points d'attention ont fait l'objet de réponse. J'aurais souhaité quelques éléments statistiques sur les personnes identifiées en situation irrégulière aux points de passage autorisés et déférées à la PAF. Considérant que la plupart des personnes ne passent pas par ces points, vos services mobiles appréhendent-ils beaucoup de ces personnes ?

En tant qu'élu d'un département maritime, on sait que, parfois, trafic de marchandises et trafic d'êtres humains se mêlent. Exercez-vous des contrôles particuliers sur ce plan ? Disposez-vous de statistiques de personnes appréhendées dans les ports et de démantèlement de trafic ? Quelle est l'ampleur de ce phénomène aujourd'hui dans notre pays ?

Mme Hélène Crocquevieille. - Je ne dispose pas ici de telles statistiques, nous vous les communiquerons ultérieurement. De manière qualitative, il est certain que, dans des zones comme Calais ou en Normandie, très fréquemment dans le cadre de contrôles terrestres, nos brigades interceptent des véhicules acheminant des migrants, parfois dans des conditions dangereuses : les personnes sont prêtes à tout pour passer le

contrôle douanier, elles refusent d'obtempérer, prennent les autoroutes à contresens...

Nous avons également des brigades spécialisées sur le ferroviaire, au nombre de six, qui interviennent dans des conditions très spécifiques (lieux confinés) pour la sécurité des passagers et des agents, dans le cadre d'une coopération très fructueuse avec la SNCF. Elles interceptent régulièrement des personnes en situation irrégulière. Dans certaines gares routières également, à bord d'autocars, des contrôles sont conduits qui permettent d'interpeler des personnages peu recommandables. J'ai, en tête, le cas de Mehdi Nemmouche interpellé lors d'un tel contrôle en gare routière de Marseille en 2014, ou encore un certain nombre de véhicules contrôlés par les douaniers en 2015 à proximité de la frontière suisse, transportant des personnages en lien avec des attentats.

Mme Gisèle Jourda. – Dans une interview donnée au *Nouvel économiste*, vous évoquez l'interdépendance avec les autres services douaniers européens. Vous laissez deviner des difficultés dans l'application du droit communautaire douanier par certains États. Dans certains dossiers, on se rend bien compte que tout le monde ne va pas à la même vitesse, on constate des dysharmonies. Pouvez-vous préciser votre pensée sur ce point ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Il en va pour les marchandises comme pour les personnes, nous sommes tous interdépendants dès lors que la sécurité de l'espace Schengen dépend du contrôle de la frontière extérieure. Pourtant, il n'existe pas en matière douanière les mêmes facultés d'intervention rapide que celles dont dispose le contrôle des personnes *via* Frontex, alors même que pour assurer la liberté de circulation des marchandises, nous disposons d'un seul et même code douanier.

La capacité, parfois peut-être même la volonté, d'appliquer le code douanier peut varier d'un pays à l'autre. Pour la capacité, on peut citer l'exemple de la Grèce, les mêmes problèmes sont rencontrés pour les marchandises que pour les personnes.

Nous constatons en matière douanière la même problématique de co-responsabilité de l'ensemble des États membres pour la sécurisation de la frontière extérieure puisqu'un seul point d'entrée permet ensuite la libre circulation sur l'ensemble du territoire de l'espace européen.

M. François-Noël Buffet. – Qu'en sera-t-il lorsque la Bulgarie et la Roumanie rejoindront l'espace Schengen ?

Mme Hélène Crocquevieille. – Ces pays sont déjà dans l'union douanière.

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête va effectuer des déplacements sur le terrain. Nous y rencontrerons aussi des services des douanes. Un déplacement est déjà prévu à Strasbourg le 6 février. Je vous remercie par avance pour la collaboration de vos services.

Mme Hélène Crocqueville. - Nous en avons déjà pris bonne note.

*Audition du contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la Mer
(jeudi 26 janvier 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition du contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la mer.

Le secrétariat général de la mer, institué par un décret de 1995 et placé sous l'autorité du Premier ministre, assure la coordination de la politique maritime de la France. Le secrétariat général de la mer assure la direction du centre opérationnel et interministériel de la fonction garde-côtes. Opérationnel depuis septembre 2010, ce centre est chargé d'informer le Gouvernement, d'observer et d'analyser les flux maritimes pour permettre aux autorités nationales d'adopter des priorités d'action tout en étant le point d'entrée des coopérations européennes et internationales en matière de situation maritime.

La lutte contre l'immigration illégale par voie maritime est devenue l'une des priorités de l'action de l'État en mer. Cette activité, conduite sous l'égide de Frontex, est assurée par le secrétariat général de la mer.

Quelles sont les spécificités des contrôles effectués en mer ? Selon quelles modalités sont-ils réalisés ? Comment est organisée la coopération avec la police aux frontières ? Quelles ont été les conséquences du rétablissement de certains de ces contrôles en France ? Comment se passe la coopération avec Frontex et les autres agences européennes ? La France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment le secrétariat général de la mer y a-t-il contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel, en abordant plus spécifiquement les frontières maritimes et leur contrôle. C'est dans cet objectif que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Augier prête serment.

M. Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la mer. – Merci de me recevoir.

Une précision liminaire : nous parlons de limites maritimes, non de frontières maritimes. En effet, dans chacun de nos espaces maritimes – mer territoriale, zone économique exclusive, zone définie dans le cadre d'une opération Frontex –, nous concédons toujours une part de notre souveraineté, en permettant un passage inoffensif non déclaré, par exemple. La notion de frontière n'a de sens qu'à terre. Cette distinction montre l'importance et la difficulté de la mutation de Frontex d'une agence de garde-frontières vers une agence de garde-côtes. Contrôler un espace maritime affecté de degrés de souveraineté variables invite de plus à travailler plus en amont sur l'origine des flux de migrants.

Les contrôles en mer prennent en premier lieu la forme d'une surveillance permanente, et d'une identification par le renseignement de tout navire suspect pouvant transporter des migrants – souvenez-vous des centaines de migrants kurdes qui ont débarqué près de Saint-Raphaël à la fin des années 1990 sur le navire « East Sea ». Notre stratégie de défense consiste à alimenter par tous types de renseignements des listes de navires suspects – souvent de vieux cargos – circulant en Méditerranée orientale susceptibles d'approcher les côtes européennes et à les suivre afin, le cas échéant, de les intercepter sur le fondement du protocole de Palerme.

Nous coopérons en second lieu avec Frontex, que nous accompagnons en tant qu'agence de garde-côtes. Le modèle français repose non sur un organe dédié, une agence, mais sur une fonction « garde-côtes », assurée par l'action conjointe de plusieurs administrations : la marine nationale, les douanes, la gendarmerie maritime, la gendarmerie nationale, la police des frontières, les affaires maritimes. Ces administrations sont coordonnées par le préfet maritime sur la façade maritime ou, dans les outre-mer, par le délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer – le préfet – et, au niveau central, par le secrétariat général de la mer. Là, nous accompagnons la mutation de Frontex vers une fonction « garde-côtes » afin de juguler les flux de migrants, mais aussi de pouvoir réaliser d'autres missions en mer. Nous travaillons en outre avec les fonctions « garde-côtes » des pays du sud de la Méditerranée, afin de les aider à maîtriser les départs.

Nous aidons par exemple Frontex à se doter d'un système d'information unique qui pourrait être muni d'une intelligence artificielle permettant de détecter tout de suite les anomalies ou les comportements suspects. Les agences européennes se sont en effet dotées chacune de moyens propres et il est bien difficile de maîtriser l'information maritime sur la multitude de réseaux... Le projet européen Eucise 2020 (*Common information sharing environment for maritime surveillance in Europe*), adopté par la direction générale des affaires maritimes et de la pêche de la Commission européenne, vise à doter les quelque trois cents administrations européennes qui interviennent en mer d'un système commun. L'Italie préside le

programme, la France en assure la vice-présidence et ce système pourrait permettre à tous de communiquer sur un même réseau.

Nous nous sommes en effet beaucoup impliqués dans l'audit Schengen, réalisé ces dernières semaines. Beaucoup de choses avaient été faites depuis le dernier audit, en 2009 : la création du centre opérationnel de la fonction de garde-côtes, le rapprochement des administrations... L'audit a donné lieu cette année à trois observations. D'abord, l'insuffisance des moyens du centre opérationnel, fondée sur le constat que les permanences ne sont assurées que par un représentant de chaque administration. Or, les effectifs du secrétariat général de la mer sont aussi composés en permanence d'un représentant de chaque administration, ce qui ne nuit pas à la continuité de nos activités, 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

La deuxième critique porte sur notre application du principe de subsidiarité. Il nous est en réalité imposé par la géographie : la diversité de nos façades maritimes explique l'autonomie donnée à chaque préfet maritime. Le centre opérationnel de la fonction de garde-côtes centralise les informations des trois préfectures maritimes hexagonales et des cinq zones maritimes outre-mer. Le cas de Mayotte, certes hors espace Schengen, nous préoccupe d'ailleurs aussi beaucoup : une intervention a lieu chaque jour dans le plus grand silence médiatique pour récupérer des migrants en difficulté...

Enfin, la question de la surveillance des navires de plaisance a de nouveau été soulevée. Les côtes françaises sont reliées par des sémaphores, et des brigades de gendarmerie littorale surveillent les navires de plaisance. Tous ne sont certes pas contrôlés - c'est matériellement impossible - mais ils sont suivis de près. De plus, tous les sémaphores sont reliés au centre opérationnel par le système « Spationav V2 », qui concentre toute l'information en matière maritime - en provenance également de la marine nationale ou des douanes - dont des extractions sont envoyées aux autorités européennes.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Comment voyez-vous l'évolution des migrations en Méditerranée, surtout au large de la Libye ? Le secrétariat général de la mer produit des informations qui sont exploitées ailleurs. L'interopérabilité de différents systèmes d'information est-elle suffisante ? Pour quels résultats ? Comment voyez-vous son évolution ?

M. Patrick Augier. - L'effondrement de la Libye a entraîné la concentration des flux de migrants sur son territoire, où ils sont désormais exploités par les milices locales. Les flux s'adaptent en permanence : nous avons analysé ce risque dès 2014. Nous estimons à 800 000 à 1 million le réservoir de personnes prêtes à traverser la Méditerranée, plus ou moins déjà en transit depuis, essentiellement, l'Afrique de l'Ouest - Tamanrasset en Algérie, Agadez au Niger qui sont des points de passages. En 2010-2012, les migrants passaient beaucoup par les Canaries, mais l'Espagne a réussi à

canaliser ce flux. Ils traversent désormais la Libye, car c'est facile et rapide : 90 % à 95 % des tentatives sont d'ailleurs couronnées de succès, quoi que nous laissent penser les terribles naufrages dont l'actualité est pleine.

Nous avons besoin d'un plan de défense et de gestion des flux. Le problème ne doit pas être appréhendé comme une frontière à franchir, mais comme un flux de personnes qui adaptent rapidement leur comportement. Il faut donc agir très en amont. Frontex l'a compris, qui envoie du personnel directement à Agadez. Nous devons limiter les flux au plus tôt sur les points de passage car, une fois sur la place libyenne, notre intervention n'est plus de l'ordre du contrôle aux frontières, mais du sauvetage de vies humaines. Lorsqu'un canot de 400 personnes s'approche de nos côtes, la première chose à faire est d'ailleurs de ne pas s'approcher, pour éviter que la panique ne précipite des migrants à l'eau, mais d'envoyer des embarcations légères pour le sécuriser et commencer à leur porter secours. La semaine dernière encore, deux cents migrants sont morts ainsi, car on ne survit guère plus d'une heure dans une eau à dix degrés. Les milices le savent, qui font appareiller de gros zodiacs chargés de migrants avant d'appeler le *Maritime rescue coordination centre* (MRCC) de Rome pour dépêcher les secours...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Juridiquement, c'est alors une mission de sauvetage ?

M. Patrick Augier. – Oui, car les règles relatives aux migrants ne s'appliquent qu'à terre.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Et à bord, comment les choses se passent-elles ?

M. Patrick Augier. – Les premiers contrôles sont sanitaires : il s'agit de détecter les personnes malades ou les femmes enceintes – il y a quelques semaines encore, une femme a accouché à bord du navire qui l'emmenait en Europe. On ne peut dans ces circonstances commencer par leur demander leurs papiers – il est d'ailleurs rare qu'ils les possèdent. À l'exclusion de l'hypothèse dans laquelle un cargo soupçonné de transporter des migrants est interpellé sur le fondement du protocole de Palerme, nos missions sont de sauvetage.

M. Yannick Vaugrenard. – Peut-on identifier les organisations qui font embarquer ces malheureux vers l'Europe ?

M. Patrick Augier. – Les organisations qui vivent du trafic sont connues : ce sont des milices. L'aide au passage d'un migrant leur rapporte de l'ordre de 5 000 dollars ou euros. Les passeurs ne sont désormais plus à bord des embarcations, et ce sont de toute façon des lampistes. Tant qu'il n'existera pas de garde-côtes libyens, nous n'arriverons à rien. Nous essayons bien de contribuer à leur formation, mais nous ne savons toujours pas lequel des deux pouvoirs rivaux finira par s'imposer.

Une autre solution consisterait à déplacer le *hotspot* italien en Libye ou en Tunisie, afin que les migrants y soient directement pris en charge. Avant l'effondrement de la Libye, les migrants partaient du Sénégal ou de Mauritanie pour gagner les Canaries. Les Espagnols ont beaucoup aidé le Sénégal, financièrement et matériellement, ont patrouillé avec leurs garde-côtes, car ils ont compris ce qu'ils pouvaient retirer d'une coopération en amont. Il y aurait donc un travail de négociation à mener avec la Libye pour que le pays comprenne l'intérêt qu'il a à maîtriser les flux de départs.

M. Yannick Vaugrenard. – La communauté internationale reconnaît pourtant un gouvernement légitime en Libye.

M. Patrick Augier. – Certes, mais il ne parvient pas à s'imposer et il n'est pas dit que son rival ne finira pas par l'emporter.

M. Yannick Vaugrenard. – Qu'est-ce qui nous empêche de négocier avec les deux ?

M. Patrick Augier. – C'est ce que nous essayons de faire, mais la situation sur place est très confuse. La semaine prochaine, j'interviendrai à Barcelone dans le cadre de l'Union européenne, aux côtés du chef des garde-côtes libyens, dont j'ignore quel pouvoir il représente... Et les milices sont à proximité de Tripoli...

Mme Gisèle Jourda. – Des associations et organisations non gouvernementales ont été créées pour venir en aide aux migrants, comme SOS Méditerranée en 2015. Comment votre activité s'articule-t-elle avec la leur ?

M. Patrick Augier. – À l'occasion du dernier comité interministériel de la mer, qui s'est tenu le 4 novembre dernier à Marseille, le Premier ministre a décidé que le sauvetage en mer serait une grande cause nationale en 2017. Il visait la société nationale de sauvetage en mer, mais aussi des organisations comme SOS Méditerranée qui bénéficiera sans doute d'une aide d'État. Cette ONG sauve en effet des milliers de personnes par an.

Le préfet maritime donne à ces organisations toutes les informations utiles et elles sont reliées au centre de sauvetage de Rome. Nous essayons également d'organiser le plus efficacement possible le positionnement de leurs bateaux et des nôtres. Mais, à nouveau, se concentrer sur le sauvetage empêche de voir la racine du problème...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pourriez-vous nous apporter quelques précisions sur la collaboration avec les autres pays européens qui participent aux opérations ?

M. Patrick Augier. – Plusieurs opérations ont lieu simultanément dans la même zone maritime.

Tout d'abord, l'opération Sophia est une opération militaire entre les marines européennes qui a pour but de lutter contre les passeurs et contre

l'effet migration en essayant d'aller au plus proche de la côte libyenne. Il y a en permanence deux ou trois bateaux, dont un français. L'Espagne et l'Allemagne participent également.

Dans la même zone, l'opération Triton de Frontex est davantage tournée vers le sauvetage des migrants. L'Italie et Malte sont les premiers contributeurs ; la France est le troisième. Des bateaux, plus « neutres », qui ne sont pas forcément des bateaux militaires sont affrétés, par exemple, par la Norvège ou le Royaume-Uni. Ils reçoivent leurs informations du centre de sauvetage, le MRCC à Rome.

Par ailleurs, le secrétariat général de la mer suit la situation maritime de tous les bateaux depuis notre centre opérationnel grâce aux images satellites et aux informations que les bateaux français sur zone échangent en continu.

L'on y pense moins, mais les bateaux de commerce français jouent également un rôle. De nombreux bateaux, notamment de la CMA CGM, sont déroutés pour porter secours à des migrants. Ces opérations sont souvent très périlleuses car les bateaux sont imposants et les équipages restreints et non formés au sauvetage. Par ailleurs, ces bateaux ne disposent ni de médecins ni d'infirmiers à bord. Enfin, se dérouter ainsi leur fait perdre du temps sur leur route et leur programme. Bien qu'ils contribuent ainsi à sauver des vies, cela ne manque pas de créer des contraintes logistiques.

M. Jean-Pierre Vial. – Vous indiquez clairement que la réponse est à trouver sur les côtes.

Vous venez de préciser que l'action de Frontex s'inscrit dans une démarche de sauvetage, et que les marines qui interviennent au bord du littoral, notamment libyen, s'inscrivent plutôt dans une démarche de conservation du littoral afin d'éviter que les gens ne prennent la mer.

Si cette situation se conçoit bien sur le terrain, cela est moins évident sur le plan politique et juridique. Vous avez évoqué tout à l'heure l'éventualité de mettre des *hotspots* dans ces pays-là. Est-ce possible sur le plan technique et politique ? Si les marines ne font pas de sauvetage et qu'elles ne peuvent pas accéder aux côtes, quelle est leur mission ? Est-ce qu'elles ne sont pas au début d'une mission dont elles attendent la poursuite ? Il semble qu'une interrogation demeure sur ce point, alors qu'une solution n'a jamais été aussi urgente.

M. Patrick Augier. – Vous avez parfaitement raison, la solution de ce problème se trouve à terre. Nous avons jugulé la piraterie dans la corne de l'Afrique quand nous avons commencé à agir contre les Somaliens à terre, directement contre les camps et les chefs. La piraterie persiste au Nigeria parce que nous n'agissons pas encore contre les bases et ceux qui en profitent à terre.

Les marines occidentales sont engagées dans l'opération européenne Sophia. Nous essayons actuellement d'intercepter les passeurs à bord des bateaux de migrants, mais nous n'avons pas encore le droit d'agir à terre. Nous en sommes à la phase dite « 2.1 » de l'opération, il y aura une phase « 2.2 » d'action dans les eaux territoriales, et la phase 3 consistera à agir à terre, mais cela dépendra alors du pouvoir qui va s'imposer en Libye.

Pour le moment, l'impunité règne. Les images satellites, qui nous montrent les camps installés sur les plages, nous servent à prévoir les opérations de sauvetage. Lorsqu'un bateau de guerre se trouve devant un canot prêt à chavirer avec 300 personnes à bord, il sauve les migrants avant de pouvoir traiter l'interception du passeur s'il est présent. L'urgence médicale prime. Il ne faut pas oublier que les migrants sont des victimes qui payent 5 000 dollars ou 5 000 euros pour une traversée sur un canot de fortune.

Ma position personnelle est que nous devrions pouvoir mettre en place un *hotspot* à Tripoli. Les migrants économiques et les réfugiés politiques s'y rendront directement plutôt que de se faire parquer par des milices dans des camps, parfois sans nourriture.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Avez-vous recours au système de surveillance Eurosur ? Est-il redondant avec les informations que vous collectez grâce à nos services nationaux ?

M. Patrick Augier. – Dans le monde d'aujourd'hui qui est complètement ouvert et doté de réseaux d'information de plus en plus connectés, l'enjeu n'est pas tant de détenir l'information que d'être capable de la traiter. Quand je transmets une information à partir d'un sémaphore français à Spationav V2, Spationav V2 la transmet à son tour à l'Agence de sécurité maritime européenne pour des raisons de sécurité de la navigation ; cette dernière transmet l'information à Frontex, et je la retrouve ainsi dans Eurosur.

Le problème n'est donc pas tant d'avoir des réseaux interconnectés que de déceler de l'information pertinente et d'en faire un traitement intelligent. Certains parlent de mettre en place un nouveau système d'information, mais je ne crois pas que ce soit la priorité.

Frontex dispose aussi des images des satellites du réseau européen Copernicus, mais il faut ensuite que l'information soit directement transmise aux États membres, aux marines, aux ONG pour intervenir tout de suite sur un départ de migrants.

Nous ne cherchons pas à multiplier les réseaux, mais à faire de l'intelligence.

M. Didier Marie. – Je vous remercie de vos précisions concises et utiles.

On assiste depuis quelques semaines à une reprise des flux en Méditerranée centrale. Quelle est l'origine des migrants ? J'ai le sentiment qu'il y a une évolution quant aux pays d'origine.

L'Espagne a mis en place un dispositif efficace à la fois dans la relation avec les pays d'origine et sur sa politique de retour et d'asile. Ce que l'Union européenne a mis en place avec les cinq pays bénéficiant d'un pacte – dont le Sénégal, le Niger, le Nigeria et l'Éthiopie –, vous semble-t-il comparable ? En mesurez-vous déjà les effets ?

On constate un léger frémissement des flux en Méditerranée orientale, avec une moyenne qui est actuellement de 80 passages par jour. Est-ce selon vous lié aux purges qui ont été menées dans les services de sécurité turcs, qui seraient moins opérants qu'ils ne l'ont été, ou à une reprise réelle des trafics ?

M. Patrick Augier. – Vous avez raison, la méthode espagnole est la bonne. Les accords que nous avons passés avec les cinq pays pour le retour sont en train de se mettre en place. C'est un début, et c'est sans doute moins facile que ça ne l'a été pour l'Espagne qui avait pu proposer un contrat gagnant-gagnant au Sénégal. Cela étant, comme ils ont déclenché des flux qui partaient dans l'autre sens, je ne sais pas si c'était vraiment gagnant-gagnant !

Il est difficile de déterminer l'origine des migrants car ils peuvent changer d'identité et qu'on n'est pas certains de tous les intercepter. Une fois qu'ils sont passés par le *hotspot*, ils sont remis en liberté avec pour consigne de rester dans les environs, mais ils partent presque tous vers le Nord. Ceux qui viennent d'Afrique de l'Ouest s'arrêtent avant Calais, chez de la famille ou des amis, à Marseille ou ailleurs. Si nous avons l'impression que les migrants sont essentiellement anglophones à Calais, c'est parce que les francophones se sont arrêtés avant d'arriver dans le Nord de la France.

M. Didier Marie. – On me dit qu'il y a beaucoup de Soudanais.

M. Patrick Augier. – Effectivement, il y a beaucoup de Soudanais. Cette filière d'Afrique de l'Est finira par se tarir quand toute la population d'Érythrée aura émigré, mais les Soudanais sont effectivement en difficulté en ce moment.

Il est toutefois très difficile de déterminer l'origine des migrants car ils changent souvent d'identité en traversant l'Algérie où il y a quantité de trafics de papiers. Certains prennent alors des identités maliennes par exemple.

M. Didier Marie. – Et sur la Méditerranée orientale ?

M. Parick Augier. – Ce n'est pas encore significatif. Il a eu de forts flux de migrants syriens qui partaient parce que la situation devenait intenable pour eux. Les autres préfèrent passer par la Libye que dans une zone de guerre.

Permettez-moi, en guise de conclusion, d'attirer votre attention sur deux points.

Le premier est la sûreté maritime et dans les transports maritimes. Nous avons mis en place quantité de mesures visant à éviter un « Bataclan maritime » et à nous prémunir contre le risque terroriste à bord des transports de passagers. La commission interministérielle de sûreté maritime et portuaire, présidée par le cabinet du Premier ministre, se réunit tous les deux mois pour renforcer les mesures de sûreté maritime dans les transports de passagers.

Comme vous le savez, de nombreuses mesures ont été prises dans la loi pour une économie bleue et dans d'autres textes, notamment pour mettre en place un PNR maritime. Le SGMER est chargé de ces travaux. Ce point est très important, car si les flux aériens et maritimes sont contrôlés et que les systèmes sont interconnectés, nos capacités de surveillance seront nettement renforcées. C'est là ma conception du nouveau Schengen : des systèmes qui contrôlent les passages pour agir sur les flux plutôt qu'un drapeau indiquant qu'il ne faut pas dépasser la ligne.

Le deuxième point est la nécessité pour la police et les administrations de la mer de travailler ensemble malgré leurs cultures très différentes. Le fait que la PAF ait commencé à travailler avec nous en 2010 a déjà constitué une évolution majeure. Il faut continuer à encourager la mutation de l'agence Frontex. Un règlement européen établit désormais qu'elle est une agence à la fois de garde-frontières et de garde-côtes. Elle doit se comporter comme les administrations de la mer françaises se comportent entre elles.

Par ailleurs, je pense que le domaine maritime devrait être plus représenté au sein de Frontex. Comme vous le savez, le ministère de l'intérieur et la PAF sont dans son conseil d'administration. Le SGMer pourrait y représenter les administrations qui agissent en mer.

Frontex n'a pas de culture maritime naturelle. Ils ont des moyens pour acheter des bateaux et exploiter des systèmes satellite, mais ils ne savent pas encore comment les utiliser. Il faut les aider à entrer dans la logique d'un nouveau Schengen : les systèmes d'information, le croisement entre le maritime et le terrestre... Il faut apprendre à travailler différemment.

M. Jean-Claude Requier, président. - Je voudrais dire à mes collègues que vous avez travaillé à l'élaboration de la loi pour l'« économie bleue » et à ses décrets d'application, et que vous avez commandé le porte-hélicoptères Jeanne d'Arc, qui était le bateau-école de marine pour la formation des officiers. Je vous remercie de votre intervention.

*Audition de M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations
internationales de la direction centrale de la police judiciaire
au ministère de l'intérieur
(mercredi 1^{er} février 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Jean-Jacques Colombi, commissaire divisionnaire et chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur.

La direction centrale de la police judiciaire, la DCPJ, appartient à la direction générale de la police nationale. Elle concourt à l'exercice des missions de police judiciaire sur l'ensemble du territoire, à la prévention et à la répression des formes spécialisées, organisées ou transnationales de la délinquance et de la criminalité. Elle participe à la lutte antiterroriste et à la coopération policière internationale.

La coopération opérationnelle de police recouvre trois canaux : Interpol, Schengen et Europol. La division des relations internationales de la DCPJ a pour mission de coordonner cette coopération policière. C'est ainsi qu'a été créé en 1995 le bureau SIRENE, chargé de la gestion opérationnelle de la partie nationale du système d'information Schengen - le SIS. L'année suivante a été créée l'unité nationale Europol, correspondant unique d'Europol pour la France, qui comporte également un bureau de liaison situé au siège d'Europol, à La Haye, aux Pays-Bas. C'est d'ailleurs vous qui représentez notre pays au conseil d'administration d'Europol, Monsieur Colombi. La même année, c'est un troisième organisme, l'unité centrale de coopération policière internationale dédiée à la coopération policière Schengen, qui a également été créé.

Nous vous demanderons de nous expliquer comment fonctionne cette complexe organisation administrative.

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel, la DCPJ ayant des interlocuteurs à la fois nationaux et européens. C'est dans ce but que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. En outre, la France a fait l'objet d'une récente évaluation Schengen : comment a-t-elle été conduite ? Sur quels aspects a-t-elle porté ? Comment la DCPJ, et plus particulièrement votre division, y ont-elles contribué ? Quelles sont ses conclusions ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, M. François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Jacques Colombi prête serment.

M. Jean-Jacques Colombi, chef de la division des relations internationales de la direction centrale de la police judiciaire au ministère de l'intérieur. – Je suis ici en qualité de chef de la division des relations internationales – DRI – de la police judiciaire, division que je dirige depuis six ans et qui est chargée de la gestion des canaux de coopération internationale que sont Interpol, Schengen et Europol, ainsi que des échanges qui résultent des décisions issues du traité dit « de Prüm ».

La DRI est un service tourné vers les unités opérationnelles avec lesquelles nous entretenons des liens étroits, afin d'assurer la mise en œuvre d'échanges d'informations concrets, échanges qui constituent la réalité de la coopération policière internationale et européenne.

S'il m'est possible de vous apporter toute précision utile sur ces matières, ce n'est en revanche pas le cas pour les questions touchant aux visas, à l'asile ou même au rétablissement provisoire des frontières intérieures, qui ne relèvent pas de mes compétences.

La DRI relève directement du directeur central de la police judiciaire. Elle a trois composantes essentielles : la section de coopération opérationnelle de police – la SCCOPOL – qui est en quelque sorte la « salle des machines » de la coopération internationale, le service en charge des actions de coopération européenne et internationale – le SCACEI – qui participe à l'élaboration des stratégies françaises dans le cadre de nos échanges avec Interpol et Europol et, enfin, une section de gestion administrative. Au sein de la DRI, il existe également une représentation permanente du bureau de l'entraide pénale internationale du ministère de la justice, qui nous aide à apporter une réponse optimale et rapide au traitement des dossiers d'extradition ou des mandats d'arrêt européens qui relèvent de la coopération judiciaire. En effet, une grande partie d'entre eux échoit au quotidien aux services chargés de la coopération policière.

C'est la SCCOPOL qui mérite toute votre attention aujourd'hui. Elle a été mise en place en 2000 par Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'intérieur. Il s'agit du point de contact national unique pour tous les échanges relevant des canaux institutionnels. Nous y enregistrons et traitons l'ensemble des demandes de coopération policière émanant de nos partenaires étrangers, ainsi que les demandes à destination de l'étranger émises par les services de police, de gendarmerie et des douanes.

Elle a également pour mission d'accompagner les services d'enquête, en les aidant à choisir le meilleur canal d'information pour leurs requêtes. La SCCOPOL est un service interministériel. Elle regroupe des fonctionnaires issus de la police, de la gendarmerie et des douanes. Elle travaille vingt-quatre heures sur vingt-quatre et trois cent soixante-cinq jours par an.

L'année dernière, la SCCOPOL a échangé plus de 450 000 messages sur l'ensemble de ces canaux. Le volume des échanges explose, à l'instar de ce qu'enregistrent nos partenaires britanniques et allemands.

La SCCOPOL comprend le bureau central national Interpol, rattaché à la DCPJ depuis 1928, le bureau SIRENE qui assure le traitement des informations résultant de la consultation du système d'information Schengen depuis 1995, l'unité nationale Europol depuis 1996, ainsi que l'unité de coordination des actions dites « Prüm », plus récemment.

Interpol et Europol constituent des outils d'aide à l'enquête : ils nous permettent d'adresser des demandes d'informations à l'étranger, de mettre en place des réunions opérationnelles, de réaliser des transferts d'informations, etc.

Schengen, c'est tout autre chose : Schengen est un outil d'aide au contrôle sur la voie publique. Il s'agit d'un vaste filet tendu au-dessus du territoire des vingt-six pays qui en sont membres, à l'intérieur duquel ces pays ont placé 71 millions de données, dont 830 000 concernent des personnes à surveiller ou à arrêter selon les cas. Par l'intermédiaire des bureaux SIRENE des différents pays, Schengen permet aux États de conduire de nombreux contrôles, qui donnent lieu ensuite à une remontée immédiate de l'information. Les opérateurs du contrôle reçoivent ensuite des indications sur la conduite à tenir, la plus simple et claire possible, car ceux-ci ne disposent souvent que de quelques instants pour réagir, notamment lors des contrôles sur la voie publique.

Le dispositif Prüm a été adopté pour approfondir la coopération policière internationale. S'il était auparavant envisageable d'interroger certains pays pour savoir si des échantillons d'ADN ou des empreintes digitales non identifiés en France pouvaient leur être connus, il est désormais possible d'envoyer de manière systématique l'ensemble de ces données non identifiées pour les confronter avec le fichier de données commun à l'ensemble de nos pays partenaires : c'est la grande avancée obtenue grâce au traité de Prüm.

Pour en revenir à la coopération policière Schengen, celle-ci s'exerce pleinement au travers de l'utilisation du système d'information, le SIS, et du travail du bureau SIRENE dont je viens de parler, mais aussi par l'intermédiaire de l'office N.SIS II, lui aussi situé au sein de la DRI. En février 2015, le directeur général de la police nationale a en effet souhaité confier la responsabilité de la mise en place et la direction de cet office à la DCPJ.

Les dispositions européennes prévoient la désignation dans chaque État membre d'un office N.SIS II, qui est responsable du bon fonctionnement et de la sécurité du SIS II national, qui fait en sorte que les autorités compétentes aient accès au SIS II et qui prend les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions du règlement de 2006 et de la décision de 2007 relatifs au SIS II. L'office N.SIS II est chargé de coordonner l'action de l'ensemble des acteurs concernés par le SIS en France, à savoir les services techniques et informatiques du ministère de l'intérieur, ainsi que les services gestionnaires des fichiers raccordés en alimentation et en consultation.

La DRI représente ainsi la France auprès de nos homologues européens et de l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'eu-LISA, en particulier lors des réunions trimestrielles du groupe consultatif sur le SIS II.

L'espace Schengen, qui comprend désormais vingt-six États, consacre le principe de libre circulation des personnes au travers de la suppression des frontières intérieures. Cela étant, ces frontières intérieures peuvent être rétablies temporairement pour des raisons de sécurité. En outre, la suppression de ces frontières a donné lieu à la mise en place de mesures compensatoires, comme le développement de la coopération judiciaire et policière avec la création du système d'information Schengen, fichier commun informatisé, la mise en place de règles communes en matière de conditions d'entrée et de visa pour les courts séjours, le traitement des données en matière de demandes d'asile et le maintien des contrôles volants.

Pour autant, le système Schengen et la coopération policière en Europe résultent aujourd'hui de dispositions autonomes. L'échange d'informations et de renseignements entre États membres relève ainsi de la décision-cadre dite « initiative suédoise », laquelle établit un principe de disponibilité de l'information entre pays partenaires. La SCCOPOL est là encore le point de contact national dans ce domaine.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, la coopération, qui se déroulait jusqu'alors dans le cadre de Schengen, a été intégrée dans le cadre de l'Union européenne. Toutefois, les droits d'observation et de poursuite transfrontalières restent en vigueur et sont pleinement utilisés aujourd'hui. Il s'agit d'outils fondamentaux de la coopération policière du quotidien : plusieurs fois par semaine, des enquêteurs français traversent les frontières pour poursuivre des surveillances et des filatures à l'étranger, et réciproquement.

L'élargissement progressif de l'espace Schengen et le nécessaire recours à de nouvelles fonctionnalités ont entraîné le remplacement du SIS par un système de deuxième génération, le SIS II, entré en vigueur le 9 avril 2013. Créé par une décision et deux règlements européens, géré par la

Commission européenne et placé sous la responsabilité technique de l'agence eu-LISA, il correspond à une base de données commune.

Pour conclure, je vais vous livrer quelques données chiffrées qui démontrent l'utilité du système d'information Schengen, dont je dis souvent qu'il reste la « Rolls Royce » de la coopération policière, bien qu'il soit beaucoup décrié.

Schengen, c'est 71 millions de données et 830 000 personnes à arrêter ou à surveiller – parmi lesquels 35 600 personnes visées par un mandat d'arrêt européen – contre 170 à 180 000 personnes seulement dans le fichier français des personnes recherchées, le FPR. Les policiers français qui effectuent quotidiennement des contrôles sur la voie publique recherchent donc davantage d'individus figurant dans le SIS II que dans le FPR.

En 2015, 522 mandats d'arrêt européens émis par la France ont été mis à exécution par nos partenaires européens dans le cadre de Schengen. De notre côté, nous avons arrêté 819 personnes pour le compte de nos partenaires, auxquelles on peut ajouter les 60 personnes interpellées à l'extérieur de l'espace Schengen grâce à Interpol. Cela fait donc un peu plus de 1 500 individus tombés dans les rets de la justice internationale, soit près de trois personnes par jour.

En 2015 toujours, nous avons enregistré près de 3 milliards de consultations dans le fichier Schengen en Europe, dont 555 millions de consultations pour notre seul pays. La France a répertorié 12 000 signalements de personnes recherchées à l'étranger. Nos collègues étrangers, quant à eux, nous ont alertés à 7 500 reprises pour des signalements concernant des personnes recherchées en France.

Le fichier Schengen comprend 86 000 personnes recherchées sur le fondement des surveillances exercées dans le cadre de la répression des infractions pénales, dont 44 000 pour la France, et 10 000 individus recherchés pour atteinte à la sûreté de l'État, dont 2 000 pour la France.

Un dernier détail, le fichier Schengen comporte environ 2 650 personnes visées par un mandat d'arrêt européen émis par un magistrat français.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci pour cet exposé, Monsieur le Commissaire divisionnaire.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'objectif de cette commission d'enquête est de parvenir à évaluer le fonctionnement de l'espace Schengen. Dans ce cadre, elle peut soit conclure à la nécessaire suppression de cet espace, ce qui n'est pas l'option que nous privilégions *a priori*, soit conclure au contraire au nécessaire maintien de cet espace. Dans cette seconde hypothèse, elle entend identifier les carences ou les difficultés de fonctionnement actuelles et proposer des améliorations au dispositif en vigueur.

L'espace Schengen a été mis en place pour gérer le contrôle des entrées et des sorties des personnes, mais aussi pour contribuer à la lutte contre le terrorisme.

À ce stade, la coopération policière vous paraît-elle suffisante ou peut-elle être nettement améliorée ? Quels sont moyens à mettre en œuvre pour renforcer cet espace de sécurité et de coopération policière à la fois en matière de criminalité « classique » et de terrorisme ?

Comment êtes-vous associés au contrôle des frontières dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, enjeu prioritaire pour chacun d'entre nous ?

Enfin, de quelle façon le système d'information Schengen pourrait-il être amélioré ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Pour répondre à votre question, la coopération policière en Europe fonctionne bien. Elle n'a même jamais aussi bien fonctionné !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Est-ce lié aux récents événements ?

M. Jean-Jacques Colombi. – L'amélioration de la coopération policière est un phénomène relativement récent, dans la mesure où cette coopération est née sur une base empirique et très pragmatique à l'époque de TREVI – « Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence internationale ». Ensuite, l'institutionnalisation des processus et l'arrivée de nouveaux outils ont donné un cadre à cette coopération. Dans un premier temps, elle a rigidifié des procédures qui peuvent encore être considérées aujourd'hui comme compliquées pour des non-spécialistes.

En matière de coopération internationale, les enquêteurs disposent d'une boîte à outils. En fonction des situations, ces outils sont plus ou moins adaptés à la situation à laquelle ils sont confrontés. Je ferai une remarque complémentaire : dans le cadre de l'espace Schengen, tous les États partagent des normes juridiques communes, des valeurs communes et un niveau commun de protection des libertés. Cela signifie que l'on travaille de la même manière avec Berlin et avec Châteauroux, mais pas avec Pékin ! C'est un peu différent quand il est question de collaborer avec des pays plus lointains.

La coopération policière n'a jamais aussi bien fonctionné, parce que les outils qui se trouvent à notre disposition sont de plus en plus nombreux. Il n'en demeure pas moins qu'il est bien sûr possible de faire mieux au niveau national et au niveau européen.

Au niveau national, tout d'abord, on considérait que les crimes de dimension internationale étaient l'œuvre du spectre le plus élevé de la criminalité si bien que, par tradition, seule la DCPJ s'occupait de coopération policière en France. En outre, plutôt que de confier ces outils de coopération à l'ensemble des agents de la direction, on les a confiés à une unité

spécialisée, embryon de la DRI actuelle. On le voit, il existe donc une propension culturelle chez les enquêteurs français à ne pas s'approprier les outils de la coopération internationale et à demander aux services idoines, chargés spécifiquement de coopération policière internationale, de régler ces questions.

Or, nous rencontrons aujourd'hui un problème lié au volume des données à traiter. Il est désormais nécessaire que toutes les institutions exerçant le métier de la police judiciaire s'approprient les différents outils de la coopération policière internationale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cela vous semble insuffisamment fait aujourd'hui ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Tout à fait. D'ailleurs, la nécessité d'une telle appropriation est insuffisamment présente dans les formations dispensées dans les écoles de police et de gendarmerie. Je n'invente rien, puisque ce problème avait été clairement mis en évidence dans un rapport de l'inspection générale de la police nationale publié il y a quelques années sur la connaissance et les outils de la coopération policière. Cela étant, ce manque concerne davantage la formation initiale que la formation continue des personnels.

Au niveau national, le système d'information Schengen offre un cadre de coopération dans la confiance, qui est irremplaçable aujourd'hui. Les processus sont très clairs, les conduites à tenir sont très simples, la normalisation des échanges par formulaires est parfaitement assimilée par les vingt-six États membres.

En revanche, les limites du système d'information tiennent à l'utilisation que veulent en faire les différents États : certains pays s'efforcent de l'alimenter davantage que d'autres. À cet égard, la France n'est pas le meilleur élève. Par méconnaissance, y compris chez nos magistrats, un grand nombre de mandats d'arrêt émis en France ne sont pas européens, ce qui est très dommageable selon moi. En effet, on a aujourd'hui autant de chances de trouver un individu recherché à Stuttgart qu'à Lisbonne ou en Norvège !

Je ne cherche pas à noircir le tableau, mais nous avons un système d'information Schengen au niveau national qui est vieillissant et obsolète par certains aspects. Aussi, il ne nous permet pas de répondre à toutes les prescriptions européennes. Un certain nombre de nouvelles fonctionnalités ne sont pas encore mises en œuvre : certaines sont envisagées, d'autres sont encore en discussion, bien que la création de l'office N.SIS II en 2015 ait permis de résoudre certaines difficultés et qu'un projet de refonte globale du N.SIS français soit envisagé pour 2018.

En tant que technicien chargé de « piloter » ces outils de coopération, je peux vous assurer que cet objectif implique une volonté politique forte et l'engagement total de notre pays, car l'automatisation de l'échange d'informations en matière de coopération policière constitue une nécessité

absolue. Compte tenu du volume des données enregistrées actuellement, il n'est plus possible de traiter les données au hasard. Il convient de mettre en place des outils adaptés à cette situation nouvelle.

Au niveau européen, ensuite, nous avons également constaté des hiatus. Après la vague d'attentats que nous avons malheureusement connus, le ministre de l'intérieur de l'époque s'était fait l'écho à Bruxelles de la nécessité d'un renforcement de la coopération policière. Il avait alors réclamé une meilleure prise en compte des enjeux liés au terrorisme par nos partenaires.

Certains écueils sont inévitables : il est très difficile à vingt-six pays de s'entendre sur des définitions communes : qu'est-ce qu'un combattant étranger, par exemple ?

Nous pouvons faire beaucoup mieux et nous devons faire beaucoup mieux ! Le SIS, par exemple, est un énorme filet de pêche. À mon sens, il serait préférable de ne pas s'en priver et de plutôt tenter d'en resserrer les mailles. En effet, le système Schengen comporte des atouts formidables : une fois qu'un individu est appréhendé, il peut être transféré dans le pays où il est recherché dans des délais très brefs. Le mandat d'arrêt européen est ainsi devenu la pierre angulaire de la coopération judiciaire.

M. Olivier Cigolotti. – Vous nous avez parfaitement décrit les différents dispositifs de la coopération policière internationale et permis de distinguer les outils d'aide à l'enquête des outils de contrôle sur la voie publique. Je vous remercie pour les chiffres que vous nous avez communiqués, car ils donnent un éclairage très intéressant sur l'ampleur de la base de données Schengen et démontrent l'intérêt du SIS II.

Comment la coopération policière se traduit-elle dans le cadre du système SIS II lorsque nos policiers ou gendarmes interpellent le ressortissant d'un État membre qui est recherché ? Jusqu'où vont les autorités françaises dans ce type de situation, en lien avec les magistrats internationaux ?

Avez-vous pu identifier des États membres qui tireraient un certain avantage du système SIS II sans pour autant pleinement collaborer, en d'autres termes des États qui pourraient améliorer leur contribution au système ? Certains pays sont-ils de moins bons élèves que d'autres ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Pour répondre à votre seconde question, il ne m'appartient pas de dresser un tableau d'honneur des bons et des mauvais élèves. J'aurai néanmoins tendance à dire que les pays auxquels on pense immédiatement comme pouvant figurer parmi les mauvais élèves putatifs se révèlent souvent être les meilleurs utilisateurs de Schengen. Au plan technique, le travail des bureaux SIRENE de Sofia et de Bucarest est inattaquable. Ces bureaux ont été créés *ex nihilo* avec des fonds européens et les autorités politiques de ces deux États ont parfaitement compris l'enjeu que la coopération policière représentait pour eux.

Cela étant, il est très facile pour un pays de 4 millions d'habitants, comme la Slovénie par exemple, d'utiliser cet outil de coopération policière de manière extensive. C'est plus difficile pour Rome ou Madrid où l'appareil sécuritaire est plus éclaté. C'est plus difficile aussi dans des États où il existe une concurrence interne en matière policière, même si l'outil est à la disposition de tous.

La France a d'excellents rapports avec tous ses pays frontaliers. La coopération fonctionne tellement bien avec ces États que les relations interpersonnelles que nous avons construites les uns avec les autres au fur et à mesure de nos rencontres au sein des enceintes de coopération permettent parfois de pallier les dysfonctionnements éventuels de l'outil de coopération.

Certaines utilisations du système d'information Schengen varient en fonction des réalités propres à chaque État. Le BKA, l'office fédéral de police criminelle allemand, rencontre parfois des difficultés à recueillir des renseignements auprès des polices de certains *Länder*, très attachés au respect de leurs compétences propres. C'est donc pour obtenir des informations qu'elle aurait eu du mal à se procurer en interne que la police fédérale allemande fait une utilisation extensive des outils de la coopération policière internationale. Le cas de la France est différent : c'est un pays centralisé, qui dispose d'une plateforme commune et ne rencontre pas ce type de difficultés.

Enfin, l'utilisation des outils de coopération dépend aussi de la sensibilité des affaires à traiter : ce qui est urgent pour un pays ne l'est pas nécessairement pour un autre pays, notamment si l'information circule mal entre les pays.

Pour moi, il n'y a donc pas de mauvais élève à proprement parler. Certains États sont parfois plus irritants que d'autres, mais je suis sûr que c'est ce que certains de nos partenaires peuvent aussi penser de nous.

À mon sens, il faudrait obtenir de l'ensemble des États membres du système Schengen que le SIS II ait la prééminence sur les systèmes d'information nationaux. Jusqu'ici, le SIS a pâti de cette situation. Aujourd'hui, le système d'information Schengen est toujours considéré comme une sorte d'extension du FPR national, alors qu'il faudrait faire du N.SIS II le fondement de l'organisation de notre système d'information national. C'est ainsi que la Norvège, par exemple, a choisi de mettre à bas tout son système d'information pour recréer une infrastructure conforme à ce que préconisait l'eu-LISA. Les Norvégiens ne sont plus confrontés aux hiatus préjudiciables auxquels nous faisons face de temps en temps en raison de la coexistence de deux systèmes d'information national et européen.

Pour répondre à votre première interrogation, il convient de distinguer deux cas, celui d'une personne que l'on cherche à arrêter et celui d'une personne que l'on souhaite surveiller.

En pratique, une patrouille interpelle et contrôle un individu où qu'elle soit. Prenons l'exemple de l'arrestation d'une personne visée par un mandat d'arrêt européen : l'individu est contrôlé en Pologne et est recherché par la France. Le policier polonais va recevoir l'information selon laquelle l'individu contrôlé doit être interpellé. Il va alors immédiatement prendre contact avec le bureau SIRENE de Varsovie, lequel va lui confirmer qu'il faut bien interpellier l'individu et le conduire auprès de la juridiction la plus proche. Le bureau SIRENE de Varsovie va alors envoyer un message au bureau SIRENE de Paris, qui lui confirmera en retour la matérialité de la recherche et lui enverra le document judiciaire qui permettra à la procédure de suivre son cours. Huit à quinze jours après s'être vu notifier le mandat d'arrêt européen, l'individu arrêté en Pologne se trouvera dans le bureau du magistrat ayant émis le mandat d'arrêt à Paris. Le processus est analogue lorsque l'individu est recherché à l'étranger et arrêté en France.

En cas de surveillance d'une personne, la procédure est similaire. La personne à surveiller peut soit faire l'objet d'un contrôle discret, soit faire l'objet d'un contrôle spécifique, c'est-à-dire d'un contrôle approfondi avec fouille. Ce sont deux procédures bien distinctes. L'intérêt des services de renseignement, pour prendre cet exemple, est bien entendu de procéder à un maximum de contrôles discrets.

Le contrôle discret implique que le contrôleur prenne le plus d'informations possible sans éveiller les soupçons. Ainsi, dans le cadre du contrôle d'un véhicule où se trouvent trois personnes, un individu recherché mais aussi deux personnes inconnues, les policiers tenteront, s'ils sont malins, de connaître l'identité des deux personnes qui ne figurent pas dans leur fichier. Je donne cet exemple parce que c'est ce qui s'est passé pour Salah Abdeslam.

Dans ce type de situations, la patrouille qui interpelle un individu contactera son bureau SIRENE qui, de son côté, enverra un formulaire normalisé au bureau SIRENE du pays émetteur pour lui signaler que l'individu a été contrôlé. Tous les pays ne réagissent pas toujours aussi rapidement. De son côté, la France tient à déclencher cette procédure le plus vite possible, car elle a une interprétation très restrictive de ce dispositif. Aussi envoie-t-elle immédiatement à ses partenaires l'information selon laquelle un contrôle a eu lieu, et ce quelle que soit l'heure du jour ou de la nuit.

M. Yannick Vaugrenard. – Je vous remercie pour la précision des informations que vous nous avez communiquées. Vous venez de nous dire que le système n'avait jamais aussi bien fonctionné, mais qu'il existait encore des marges de progrès. Quels obstacles doit-on faire tomber pour davantage d'efficacité ? Selon vous, peut-on envisager une coopération renforcée entre certains pays à l'intérieur de l'espace Schengen ?

Les magistrats ne sont pas toujours suffisamment formés au risque terroriste, lequel n'a rien à voir avec le grand banditisme d'hier : cette formation indispensable pour les magistrats est-elle suffisante au niveau de la police et de la gendarmerie ? Vous venez de parler de Salah Abdeslam : s'il y avait eu un contrôle plus approfondi, nous aurions pu empêcher certains faits qui se sont produits par la suite.

Le système Galileo fournira bientôt une géolocalisation beaucoup plus précise que le GPS traditionnel, ce qui contribuera à aider la police et la gendarmerie dans leurs missions. Avez-vous connaissance de nouveaux outils technologiques qui leur permettront d'être plus efficaces demain ? Une coopération renforcée a-t-elle été envisagée pour faciliter l'utilisation de ces nouveaux moyens techniques et technologiques ? Police et gendarmerie ont-elles mis en place des mesures pour bénéficier des dernières avancées dans le domaine de la recherche fondamentale ou de la recherche appliquée ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Faut-il une coopération renforcée entre certains États de la zone Schengen ? Je ne le crois pas, car Schengen est un tout, il n'y a pas de « bons » ni de « mauvais » élèves et, si certains États coopèrent mieux entre eux, c'est pour des raisons historiques – nous coopérons le mieux avec l'Espagne, par exemple, du fait d'un passé commun sur la question basque : nous avons onze officiers de liaison outre-Pyrénées, nous nous connaissons à tous les échelons, les relations sont très fréquentes. L'espace Schengen fonctionne comme un tout, les règles doivent être les mêmes pour tous les États, une coopération renforcée à quelques-uns briserait cette unité en créant des divisions, contre l'esprit de Schengen.

En revanche, nous pouvons faire mieux pour se former, en particulier les policiers et les magistrats, pour s'approprier mieux les outils de la coopération policière et judiciaire, tant les flux de circulation ont augmenté. Dans l'affaire Salah Abdeslam, Schengen a parfaitement fonctionné, puisque les Belges avaient demandé une surveillance discrète : c'est bien ce qui a été fait, et si nos partenaires belges avaient signalé Salah Abdeslam comme un individu dangereux, à arrêter, il aurait évidemment été arrêté ; au passage, c'est une victoire à la Pyrrhus, mais Schengen a permis l'arrestation de deux complices de Salah Abdeslam. Sur le fond, en quarante ans de police judiciaire, j'ai vu bien des cas où nous étions convaincus de tenir un suspect, sans pouvoir cependant le produire devant le procureur – Schengen n'est pas le problème.

Y a-t-il des sujets où la coopération, à l'intérieur de Schengen, soit renforcée ? Oui, c'est le cas en matière de cyber-criminalité, entre les États, Europol et Interpol, les initiatives sont nombreuses, ainsi que les échanges techniques. Il y avait par exemple hier une réunion de travail organisée par Europol avec les Vingt-Huit, sur les techniques spéciales de géolocalisation. L'étape suivante serait de mettre en place un système de balises lisibles par tous, cela faciliterait grandement les filatures transnationales : nous y

travaillons. La coopération policière est encadrée par le droit, ce qui n'empêche pas des évolutions.

M. Jean-Pierre Vial. – Vous nous dites que les choses se passent bien, dans l'articulation entre les règles européennes et les domaines régionaux ; voyez-vous, cependant, des points du droit à modifier, pour vous faciliter la tâche ?

M. Jean-Jacques Colombi. – Oui, la coopération judiciaire, nécessaire pour toute filature transfrontalière – chez nous, l'autorisation vient du bureau d'entraide pénale –, fonctionne de façon satisfaisante, en particulier dans l'urgence, car les procédures y sont plus rapides que dans les situations ordinaires. Peut-on améliorer le droit ? Probablement, pour plus de rapidité et d'opérationnalité, mais ce n'est pas une demande forte qui remonterait du terrain. L'équipe commune d'enquête reste le *nec plus ultra* de la coopération, elle est réservée aux affaires les plus importantes. C'était le cas pour le Bataclan, où nous avons convenu qu'Europol ferait l'ensemble de l'analyse criminelle, alors que nous nous en étions chargés pour l'affaire Charlie ; de fait, les assassinats à Charlie relevaient de terroristes ancrés dans le territoire national, alors qu'avec le Bataclan, on était dans un registre d'emblée international, l'enquête devait passer par le *big data* et embrasser plusieurs pays, Europol a été créée pour ce type d'enquête. Devrait-on faire davantage d'équipes communes d'enquête ? C'est possible, mais il faut bien voir la nécessité d'un intérêt commun et que si les équipes communes ont l'avantage d'une information commune en temps réel, elles présentent aussi des lourdeurs parce qu'il faut avancer d'un même pas alors que les procédures sont parfois bien différentes – en France, nous écrivons tous les actes, ce que ne font pas du tout les Espagnols, par exemple. Faut-il, dès lors, revoir toute notre procédure pénale pour accélérer les enquêtes transnationales et nous rapprocher de certaines règles en usage chez nos voisins ? Je n'en suis pas convaincu.

A-t-on besoin de nouveaux outils ? Je ne le crois pas. En revanche, nous pouvons mieux utiliser ceux dont nous disposons, mieux nous former à les utiliser.

Reste, cependant, que nous recherchons à simplifier certains circuits, nous le faisons à l'échelle européenne, pour que les enquêteurs n'aient pas à multiplier les demandes d'information mais qu'ils puissent n'en faire qu'une, qui soit ensuite relayée dans le temps. Quand un policier dispose d'une information sur un individu, il vérifie s'il est déjà connu des services de police – et si c'est le cas, l'information prend d'emblée plus de valeur. Or, nous ne disposons pas d'un tel outil entre pays européens ; nous y avons travaillé il y a une dizaine d'années lors de la mise en place du casier judiciaire européen, mais la Commission européenne avait repoussé notre projet, considérant que les bases de données entre polices n'étaient pas suffisamment stabilisées, ce qui était effectivement le cas. Nous y travaillons de nouveau, un dispositif va être expérimenté avec l'Allemagne, l'Espagne,

l'Irlande, la Finlande et la Hongrie, une enveloppe de 1,5 million d'euros lui a été attribuée.

M. André Reichardt. - Je coprésidais, il y a deux ans, une commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, nous y entendions déjà ce que vous nous dites aujourd'hui... mais entretemps, le terrorisme n'a pas régressé. On nous y disait également que la Cnil était un obstacle à l'échange d'informations, le diriez-vous aussi ? Vous nous dites, ensuite, ne pas avoir besoin de beaucoup de moyens...

M. Jean-Jacques Colombi. - Il en faut cependant.

M. André Reichardt. - Certes, mais vous semblez dire que l'essentiel est plutôt dans le fait de mettre de l'huile dans les rouages, est-ce le cas ?

M. Jean-Jacques Colombi. - On peut toujours mieux faire, mais je mesure le chemin parcouru depuis le temps où j'ai pris mes fonctions.

La Cnil n'est pas un problème en la matière, car le droit européen s'impose au droit français. Ce serait plutôt notre tradition, régaliennne, qui fait obstacle, en particulier au principe désormais en vigueur de la disponibilité de l'information. Avant 2011, quand des collègues européens demandaient une information aux services de police français, nous répondions en opportunité et à condition de réciprocité, sauf quand une procédure pénale était ouverte sur notre territoire, auquel cas nous ne transmettions pas d'information. Mais aujourd'hui, quand on détient une information et qu'un collègue de l'espace Schengen me la demande, je suis tenu de la lui transmettre, même s'il n'y a pas de réciprocité. Les choses ont changé, on le voit pour les « fadettes », nous ne passons plus par la demande d'entraide de coopération internationale. Ce sont des habitudes à prendre, je crois que nous y arriverons par capillarité : il suffit qu'un membre d'une équipe ait eu lui-même à demander et qu'il ait obtenu dans les nouvelles conditions une information à des collègues étrangers, pour que le service entier y soit familiarisé. Ces questions pratiques n'ont donc pas grand-chose à voir avec la Cnil.

M. François-Noël Buffet. - Faut-il une décision européenne pour qu'un fichier unique voie le jour ? Si c'est le cas, je ne suis pas sûr qu'on l'obtienne...

M. Jean-Jacques Colombi. - Effectivement, les chances seraient assez faibles tout de suite. Cependant, la coopération européenne sur la police et la justice progresse par les crises, dans l'urgence. On l'a vu après le Bataclan : Europol ne se serait peut-être pas vue confier une affaire de cette ampleur si les attentats n'avaient pas provoqué un tel choc.

L'interopérabilité des fichiers est un serpent de mer, chacun sait que c'est une nécessité, mais elle demande de surmonter bien des rigidités. Je suis un optimiste, les choses me paraissent progresser car je constate, depuis un an, que le sujet est de plus en plus débattu.

M. Jean-Claude Requier, président. – Merci pour la qualité et la précision de vos informations.

*Audition du contre-amiral Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'État-major
Opérations aéronavales, et du commissaire en chef Thierry de La Burgade, de
l'État-major de la Marine
(mardi 14 février 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition du contre-amiral Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'état-major opérations aéronavales, et du commissaire en chef Thierry de La Burgade, de l'État-major de la Marine.

Le 26 janvier dernier, nous avons auditionné le contre-amiral Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la mer.

La lutte contre l'immigration illégale par voie maritime est en effet devenue l'une des priorités de l'action de l'État en mer et cette activité, conduite sous l'égide de Frontex, est assurée par le secrétariat général de la mer.

Comment le domaine fonctionnel spécialisé dans les opérations aéronavales, que vous dirigez à l'état-major de la Marine, et qui est l'autorité de coordination de la fonction garde-côtes, se complète-t-il avec le SGMer ? Pouvez-vous nous expliquer en quoi consistent vos missions au titre des opérations maritimes de Frontex ? Quelles sont les difficultés, également juridiques, auxquelles la Marine doit faire face dans le cadre de ces opérations ? La Marine a-t-elle accès aux bases de données Schengen ? Avez-vous participé à la récente évaluation Schengen de la France et quelles sont ses principales conclusions ?

Avec cette audition, nous poursuivons notre travail d'investigation sous un angle très opérationnel, en abordant plus spécifiquement les limites maritimes et leur contrôle. C'est dans cet objectif que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre. Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête MM. Bernard-Antoine Morio de l'Isle et Thierry de La Burgade prêtent serment.

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle, sous-chef d'État-major Opérations aéronavales. – Merci de me donner l'occasion de rappeler le rôle

de la Marine nationale dans ses fonctions si nécessaires de protection de l'espace européen.

Nous sommes engagés face à deux grandes menaces : l'immigration clandestine, d'une part, le trafic de drogue, d'autre part.

Contre l'immigration clandestine, notre action se déploie sur trois zones de Frontex : la zone Triton, en Méditerranée centrale, où nous engageons des patrouilleurs de haute mer ; la zone Indalo, où nous engageons surtout des remorqueurs de haute mer ; enfin la zone Hera, où nous intervenons avec des Falcon 50 basés à Dakar. Nous intervenons également dans la Manche, où des passages se font sur des voiliers ou des embarcations de fortune, avec leur lot de naufragés.

Une incise sur notre action contre les pêches illégales outremer. Nous assurons une présence permanente en Guyane où la pêche illégale est fréquente ; dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), notre présence est également nécessaire contre la résurgence de pêches illégales que notre action a fait reculer, mais pas disparaître ; enfin, nous luttons, en Nouvelle-Calédonie, contre les *blue boats* depuis quelques mois, ces flottilles vietnamiennes qui pêchent la holothurie, ou « concombre de mer », laquelle est nécessaire à la vie de certains coraux ; cette semaine encore, nous avons intercepté des navires vietnamiens.

Contre le trafic de drogue, nous travaillons en coordination avec le centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants (MAOC-N), basé à Lisbonne. L'essentiel de nos efforts se situent aux Antilles, d'où la drogue est réexpédiée, mais nous intervenons aussi dans le Pacifique, autour de la Polynésie française où nous avons récemment conduit une prise de quelque 1,4 million de tonnes de cocaïne.

Quel rôle et quels moyens de la Marine nationale dans cet ensemble d'actions ? Nous adoptons, conformément au Livre Blanc de 2013, une posture permanente de sauvegarde maritime ; 59 sémaphores, 33 bâtiments et 14 aéronefs sont engagés dans des missions d'alerte et de surveillance, ce qui représente quelque 1 830 personnels en métropole et 300 outre-mer, sous la coordination du préfet maritime.

L'année 2016 a été marquée par notre engagement dans l'opération Sophia, pour laquelle nous avons mobilisé cinq patrouilleurs de haute mer, deux frégates de type Lafayette – pour 160 jours de mer – et 130 heures de vol de nos Falcon 50, pour un coût total de 6 millions d'euros. Cet engagement est à comparer à notre mobilisation dans Frontex : 14 jours de patrouilleur de haute mer et 24 heures de vol de nos Falcon 50.

Depuis le début de cette année, nous sommes fortement engagés dans Frontex, nous avons participé à une mission d'un mois, avec trois opérations où nous avons sauvé 283 naufragés. Nous poursuivrons notre engagement dans Sophia jusqu'au terme du mandat actuel.

M. Thierry de La Burgade, commissaire à l'État-major de la Marine. – La Marine nationale est engagée dans trois types d'opérations concomitantes : celles de Frontex, celles qui relèvent de la politique européenne de sécurité et de défense commune, au premier chef Sophia, enfin les opérations qui relèvent de l'OTAN, en particulier la mission de renseignement que nous menons en mer Égée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Sur les 170 agents que la France s'est engagée à affecter au corps européen des garde-frontières et garde-côtes, il nous est indiqué que 25 proviendraient de la Marine nationale : est-ce exact ?

Quelles sont vos relations de travail en matière d'information avec vos différents partenaires, en particulier les organisations comme Europol ? On parle de plus en plus d'interopérabilité, comment y participez-vous ? Quel partage d'information ?

Enfin, on nous a signalé qu'il y aurait des décalages, parfois, dans les délimitations maritimes selon la Marine nationale et la police aux frontières, ou bien encore que les échanges d'informations ne seraient pas à l'optimum entre elles : qu'en pensez-vous ?

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. – Une réunion interministérielle, le 29 septembre 2016, a fixé la clé de répartition des 170 agents que la France mobilise dans le nouveau corps de garde-frontières et garde-côtes : 125 pour le ministère de l'Intérieur, 20 pour les Douanes et 25 pour la Marine nationale. Cependant, il ne s'agit pas de détacher des personnels *ad hoc*, mais bien de mobiliser nos ressources dans les missions désignées ; concrètement, les missions que nous réalisons, par exemple avec nos Falcon 50, représenteront l'équivalent des 25 personnels dont la mobilisation nous échoit.

M. Thierry de La Burgade. – Les échanges d'informations avec nos partenaires se font à travers un système d'information spécifique développé par la DGA, Spationav version 2. Ce système de surveillance en temps réel des approches maritimes donne une image tactique de la situation maritime, en regroupant les informations recueillies par des capteurs disposés le long des côtes – ceci à destination du préfet maritime et des centres opérationnels de la marine. Ces centres opérationnels ont eux-mêmes une cellule de coordination de l'information maritime en leur sein, à vocation interministérielle, qui est chargée d'agréger et d'interpréter les nombreuses informations et signaux qui remontent jusqu'aux centres, dont elles informent le préfet maritime – lequel décide d'engager des moyens.

Au sein de Frontex, nous participons aux échanges d'informations qui alimentent Eurosur sur les flux migratoires et nous échangeons des informations dans le cadre de nos relations bilatérales avec nos voisins – belges, britanniques, espagnols et italiens. La Marine n'étant pas une force répressive, elle n'a pas vocation à être dans Europol. En revanche, un

démembrement de la Marine nationale, la gendarmerie maritime, représentant quelque 1 100 équivalents temps plein, entretient des liens directs avec Europol sur les affaires judiciaires de son ressort.

Le système d'information Schengen est destiné au contrôle des personnes à terre plutôt qu'en mer, où les personnes que nous secourons sont des naufragés – je rappelle qu'en mer, il n'y a nulle obligation de décliner son identité ni de se déclarer tant qu'on effectue un transit inoffensif, et que ce n'est qu'une fois le pied posé à terre que le naufragé devient un migrant.

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. – Le rapport d'information des députés Alain Marleix et Jean-David Ciot sur le rôle de la Marine nationale en Méditerranée est élogieux pour nos forces. Si l'on recherche un critère d'évaluation, la proportion de morts dans la traversée de la Méditerranée indique que notre action est efficace : nous déplorons bien sûr qu'il y ait eu cinq mille décès l'an passé, mais ils représentent 1,4 % de l'ensemble des traversées clandestines. Quant à l'opération Sophia, nous ne saurions disposer de chiffres précis, mais nous savons que l'efficacité est directement fonction de la qualité du renseignement, c'est ce que nous recherchons.

Mme Gisèle Jourda. – La Marine nationale coordonnant l'action de l'État en mer, avez-vous constaté des dysfonctionnements ou incidents entre les différents acteurs qui y participent ? Y a-t-il des cas où vous deviez arbitrer entre différentes priorités d'intervention en mer, faute de moyens ?

M. Thierry de La Burgade. – La Marine nationale ne coordonne pas l'action de l'État en mer, c'est l'affaire du préfet maritime et du secrétariat général de la mer.

Juridiquement, c'est l'agence Frontex qui sollicite la participation des États membres aux opérations qu'elle décide. Concrètement, une sorte de « bourse de moyens » se tient deux fois par an à Varsovie, où les États membres annoncent les moyens qu'ils mettent à disposition de l'agence. Ensuite, chaque opération est déléguée à un État hôte qui la coordonne en tout point. En zone Indalo, par exemple, les opérations sont coordonnées par l'Espagne qui a signé des accords avec le Maroc et l'Algérie. Lorsque nous engageons des moyens, l'Espagne nous assigne une zone de patrouille, nous mettons en place notre dispositif de surveillance et c'est l'Espagne, sur la base des informations que, parmi d'autres, nous lui communiquons sur cette zone qui décide des suites, conformément au droit international, aux accords avec ses voisins du Sud et à l'opportunité. L'opération Triton, elle, est coordonnée par l'Italie et, concrètement, le centre italien de coordination de sauvetage maritime est informé des embarcations en détresse – et ce sont les Italiens qui, selon les conditions météorologiques, le type d'embarcation, la détresse, décide de l'intervention pour conduire les naufragés vers le port de déroutement, généralement italien. Un véritable trafic existe au large de la

Libye, avec une méthode éprouvée consistant à envoyer des embarcations de misère au large des côtes, pour appeler aussitôt les secours européens.

M. Olivier Cigolotti. – À Bruxelles, le système européen de surveillance des frontières Eurosur et les programmes de l'agence Frontex nous ont été présentés, en particulier les équipes d'intervention rapide Rabit (*Rapid Border Intervention Teams*), qui peuvent intervenir dans un délai très court en cas de crise aiguë : y avez-vous recours ? La Marine nationale, ensuite, a-t-elle accès aux images satellites produites par les différentes agences, en particulier dans les situations d'urgence, ou bien devez-vous toujours en passer par le préfet maritime ?

M. Thierry de La Burgade. – Le dispositif Rabit a une vocation terrestre beaucoup plus que maritime, il n'a pas été déployé en mer – on peut imaginer que Frontex y recoure dans un cas exceptionnel, par exemple si un flux tout à fait inhabituel de personnes était constaté entre l'Albanie et l'Italie.

Les images satellitaires passent par la préfecture maritime et le centre maritime, où toutes les données utiles sont traitées, y compris celles qui sont transmises par les navires privés et commerciaux quand ils signalent des situations anormales.

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. – Il est très important de disposer de toutes les informations utiles, ce qui est hors de portée des navires seuls. C'est bien pourquoi le contrôleur opérationnel, dans les centres opérationnels de la marine, joue un rôle crucial : c'est lui qui agrège les informations et qui les interprète, avant de nous les communiquer.

Face aux opérations de sauvetage, en particulier au large des côtes libyennes, le vrai problème est juridique : c'est parce qu'il nous est interdit d'intervenir dans les douze mille nautiques des eaux territoriales libyennes qu'un tel trafic se développe, que les passeurs peuvent tranquillement conduire leurs victimes au seuil des eaux territoriales dans des embarcations de fortune. Nous n'attrapons quasiment pas les passeurs : notre intervention n'a pas d'incidence militaire ou policière, elle est seulement humanitaire.

M. Thierry de La Burgade. – On peut comparer la situation de Mayotte, où nous faisons face à un flux d'une dizaine de milliers de migrants par an, dans une situation juridique tout à fait différente qu'en Méditerranée. À Mayotte, nous attrapons des passeurs, nous faisons des reconduites à la frontière, dans le respect du droit international – avec des moyens juridiques d'intervenir, notre action a une incidence directe, tangible.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Vous nous dites là que le problème est moins technique que juridique et politique ? Qu'il tient au mandat que le pouvoir politique vous confie ?

M. Thierry de La Burgade. – C'est cela. Il faut voir aussi qu'en 2013, l'opération italienne *Mare Sicuro*, en mettant des moyens permanents de

sauvetage au large des côtes libyennes, a créé une sorte d'appel d'air - les chiffres le démontrent, on est passé d'environ cent mille, à plusieurs centaines de milliers de migrants par an.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Confirmez-vous que l'enjeu numérique est aujourd'hui de ce côté-ci plutôt que dans la mer Égée ?

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. - C'est certain, les flux sont désormais beaucoup plus importants entre la Libye et l'Italie qu'en mer Égée. L'origine géographique des migrants aussi a changé : on trouvait avant une majorité de Syriens, d'Irakiens et d'Afghans ; on trouve désormais davantage de Nigériens et d'Erythréens.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Il faut sauver les naufragés, mais comment intégrez-vous la menace terroriste, avez-vous en particulier des moyens pour identifier les personnes que vous embarquez ou accompagnez à bon port ?

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. - Nous faisons un premier contrôle, déclaratif, à bord, puis les contrôles ont lieu à terre.

M. Thierry de La Burgade. - Nous n'avons pas de moyens biométriques à bord, le contrôle y est seulement déclaratif. Cependant, nous sommes en lien avec les services de renseignement.

M. Yannick Vaugrenard. - Il faut faire la différence entre les migrants et les naufragés que vous recueillez, auxquels nous avons le devoir de porter assistance. Vous parlez de 5 000 morts en Méditerranée l'an passé : d'où tenez-vous ce chiffre, dont plus d'une association et plus d'un expert disent qu'il est sous-évalué ? D'une manière générale, considérez-vous disposer de suffisamment de moyens techniques et en personnel face au nombre de naufragés en Méditerranée ?

M. Bernard-Antoine Morio de l'Isle. - Les responsables de l'agence Frontex seraient mieux à même de vous répondre sur les moyens d'ensemble ; nous ne maîtrisons qu'une partie des données. Sur le nombre de décès en mer, c'est une estimation, mais je crois qu'elle est proche de la réalité : lorsqu'une embarcation approche des côtes, nous la survolons et faisons une estimation assez précise de ses capacités. Je crois ce chiffre fiable.

M. Jean-Claude Requier, président. - Merci pour toutes ces précisions.

*Audition de M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police
(Europol)
(mardi 14 février 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police, plus connu sous le nom d'Europol. Son siège se trouve à La Haye, d'où nous discuterons avec M. van Gemert par visioconférence. Je précise que celui-ci n'est pas francophone, mais qu'Europol a eu l'extrême amabilité de bien vouloir affecter un interprète à cette audition. Je vous remercie par avance de bien vouloir en tenir compte dans nos échanges, en particulier lorsque vous poserez vos questions.

Europol a été créé par une décision du Conseil de 2009 qui, elle-même, remplaçait une convention de 1995 prise sur la base du traité de Maastricht. Je rappelle qu'un règlement du 11 mai 2016, qui entrera en vigueur le 1^{er} mai prochain, va changer le nom d'Europol en Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs et va donner un nouveau mandat à cette agence.

Europol aura pour objectif d'appuyer et renforcer l'action des autorités compétentes des États membres et leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que dans la lutte contre ceux-ci – trente formes de criminalité sont visées par le nouveau règlement. Europol est donc amené à coopérer avec les États membres, ainsi qu'avec d'autres agences européennes.

Qu'est-ce que le règlement de l'année dernière va concrètement changer dans le fonctionnement d'Europol ? Quel rôle le risque terroriste et la crise migratoire ont-ils joué dans le renforcement de votre mandat ? Comment se passe la coopération avec les autorités françaises ? Avec Frontex ? Estimez-vous disposer des moyens suffisants pour mener à bien vos missions ? Plus généralement, quel bilan tirez-vous du fonctionnement de l'espace Schengen et quelles seraient vos propositions pour l'améliorer encore ? Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions. Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

M. Wil van Gemert, directeur adjoint de l'Office européen de police. – Merci Monsieur le Président. C'est un honneur pour moi d'être entendu par votre commission d'enquête. En réponse à vos premières questions, je commencerai par présenter l'organisation d'Europol, qui changera à partir du 1^{er} mai prochain, et notre coopération avec la France.

Europol est le centre européen de coopération et de coordination des services répressifs. Nous les soutenons grâce à notre expertise et à l'établissement de bases de données sur le terrorisme et la criminalité organisée. Dès lors que plus d'un État membre est concerné par une affaire criminelle ou terroriste, nous pouvons procéder à des échanges d'informations.

Je mentionnerai cinq points clés concernant Europol. Tout d'abord, nous disposons de plus de 200 officiers de liaisons, venant de plus de 41 pays différents, ce qui nous permet d'avoir des échanges réguliers avec les États membres mais aussi avec des pays tiers importants. Deuxièmement, nous fournissons aux États membres un système d'information et de communication connectant plus de 700 agences de par le monde, ce qui nous permet de traiter plus de 15 000 messages par semaine et d'en communiquer le résultat aux États membres. Troisièmement, nous maintenons des bases de données sur le crime organisé et le terrorisme depuis la création d'Europol il y a plus de dix-sept ans. Au total, nous avons ainsi plus de 13 millions d'éléments dans ces bases de données qui sont protégées par des moyens perfectionnés. Quatrièmement, nous sommes un pôle d'expertise organisé autour de 28 points focaux réunissant des analystes essayant de mieux comprendre certains types de crimes liés, par exemple, à la cybercriminalité ou aux mouvements migratoires. Enfin, nous fournissons un soutien aux enquêtes et une coordination entre États membres avant, pendant ou à la suite d'enquêtes de manière à ce qu'ils puissent poursuivre des objectifs communs.

Pour remplir ces missions, nous avons un effectif d'un peu plus de 1 000 personnes au siège de La Haye, mais aussi la possibilité de nous déplacer un peu partout en Europe, ce qui nous permet d'être de plus en plus engagés dans le travail d'enquête sur le terrain conduit par les États membres.

Concernant l'organisation de nos services, nous disposons d'un point de contact disponible 24 heures sur 24, sept jours par semaine, et de trois centres : un sur la cybercriminalité, un autre sur la criminalité organisée et enfin un centre sur le contre-terrorisme, nouvellement créé. Nous avons également des services de soutien fournissant des analyses et des enquêtes financières.

Des changements importants interviendront au 1^{er} mai 2017 avec l'entrée en vigueur du règlement du 11 mai 2016 relatif à l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs. Premièrement, notre

approche concernant les bases de données va évoluer : il ne s'agira plus simplement d'une maintenance intégrée mais de rendre les bases de données davantage interopérables. Cela devrait nous prémunir contre des changements futurs, et nous permettre de travailler de façon plus opérationnelle. Ceci ira de pair avec une meilleure protection de nos bases de données, notamment grâce à un meilleur système d'enregistrement des données permettant d'éviter de les dupliquer, ainsi que des règles encore plus strictes de traitement des données à caractère personnel.

Deuxièmement, le règlement prévoit de nouvelles tâches pour Europol, dont la possibilité de proposer l'établissement d'équipes conjointes d'enquête, des enquêtes techniques et financières et d'augmenter les activités de signalement de contenus sensibles sur internet. En revanche, nous n'aurons plus la possibilité de conclure directement des accords avec des parties tierces ; cela sera traité désormais dans le cadre de l'Union européenne, ce qui maintiendra toutefois les possibilités de coopération. Enfin, nous pourrions désormais interagir avec des entités privées au travers des États membres, par exemple pour interroger des entreprises de télécommunication afin d'obtenir des informations.

En ce qui concerne la coopération avec la France, cette dernière est membre de 28 points focaux concernant le terrorisme et la criminalité organisée. Elle participe également activement à la mise en œuvre des priorités européennes appelées EMPACT (*European multidisciplinary platform against criminal threats*) ; la France est notamment chef de file des plans d'action contre le trafic de cocaïne et la criminalité contre la propriété.

La France est aussi l'un des principaux contributeurs au système d'information d'Europol : il s'agit du quatrième pays partageant le plus grand nombre d'informations. En particulier, depuis l'année dernière, elle est en tête concernant les informations sur les combattants étrangers en Syrie et en Irak. Concernant le système d'information SIENA (*Secure information exchange network application*), la France est en troisième position avec 43 000 messages échangés en 2016, contre 37 000 en 2015, soit une augmentation d'environ 20 %. En ce qui concerne le nombre d'affaires initiées par la France, il y en avait environ 2 500 en 2015 et 3 300 en 2016. Enfin, Europol a huit officiers de liaison provenant de la France, cinq de la police nationale, deux de la gendarmerie et un des douanes. Il y a une augmentation du nombre d'officiers de liaison français travaillant dans le contre-terrorisme. Parmi les membres du personnel d'Europol, environ 60 sont de nationalité française. Voilà le cadre général ; je suis à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Tous les pays participent-ils de façon active à l'échange d'information ?

M. Wil van Gemert. -Tous les États membres ne participent pas de la même façon. Tout d'abord, tous les pays ne sont pas intéressés par les 28 points focaux. Ensuite, certaines autorités nationales fournissent des

informations en moins grande quantité mais de meilleure qualité. Nous observons une forte hausse du nombre d'informations reçues – plus 60 % entre 2015 et 2016 – et cette augmentation se concentre plus particulièrement sur certains domaines. Les échanges d'information ont également augmenté de 88 % par rapport à l'année dernière. Par exemple, en 2010, seulement dix-huit combattants étrangers étaient recensés dans nos bases de données, aujourd'hui il y en a plus de 6 000. Il y a donc eu un développement très fort d'Europol au cours des dernières années. La participation varie d'un pays à l'autre mais, comme je l'ai indiqué, la France est parmi les premiers pays contributeurs, en particulier dans le domaine du contre-terrorisme.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – À l'occasion de la crise migratoire, il a été décidé de remettre en place les contrôles aux frontières intérieures. Pensez-vous que cela soit un facteur bénéfique pour la lutte contre la criminalité ? Cela vous aide-t-il dans vos missions ou bien cette mesure n'est-elle pas la plus performante ?

Il est beaucoup question d'interopérabilité des fichiers : pensez-vous qu'elle est aujourd'hui optimale ou, à l'inverse, qu'il faille l'améliorer ? Dans quelles conditions cela vous paraît-il possible et utile ?

M. Wil van Gemert. – En réponse à votre première question, je souhaiterais souligner que le mandat d'Europol est de soutenir les États membres dans leurs enquêtes ; il ne nous revient pas de juger de l'efficacité de l'espace Schengen et des contrôles aux frontières qui y sont menés. Ceci étant dit, l'Union européenne a décidé la libre circulation des personnes et des marchandises qui doit être contrebalancée par certaines mesures telles que le système d'information Schengen, au sein duquel plus de 3 milliards d'informations sont échangées, avec 65 millions d'entités enregistrées, ou encore la coopération contre la criminalité organisée. On pourrait faire un parallèle avec le cyberspace : personne ne pense à fermer cet espace, même s'il existe une cybercriminalité. De même, pour les personnes physiques, il faut trouver un juste équilibre. Les contrôles sont utiles pour savoir qui voyage, mais cela signifie une certaine limitation à la libre circulation. Dans l'affaire Anis Amri, il a fallu un certain temps pour que les personnes en cause soient identifiées ; les informations doivent donc être disponibles.

En ce qui concerne l'interopérabilité, notre travail évolue de plus en plus de la collecte de données vers la connection des données (*from collect to connect*). Dans le passé, les différents systèmes d'information ont été conçus dans un but spécifique et limité, mais maintenant nous devons trouver les moyens de relier le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac. Un exemple quant à la manière d'améliorer notre travail est de permettre une recherche en passant d'une base de données à une autre. Jusqu'ici, on pouvait seulement rechercher une personne précise mais sans interroger toutes les bases, maintenant ceci est possible. Mais il faut faire encore davantage pour renforcer l'interopérabilité. Jusqu'à récemment, on ne voyait pas l'intérêt d'une interconnexion entre les

bases de données d'Europol et Eurodac, mais désormais, notamment en raison du problème des combattants étrangers, nous constatons que ceci est souhaitable. Tout le travail effectué en ce moment aux niveaux européen et national pour améliorer l'interopérabilité et la disponibilité de données biométriques est crucial.

M. Yannick Vaugrenard. – Nous savons qu'aux États-Unis, les élections ont pu être influencées par une cyberattaque venant d'un autre pays. Cette année, il y aura des élections importantes en Allemagne et en France. Comment Europol peut-il intervenir et nous rassurer à propos des éventuelles menaces de cyberattaque ?

Le nouveau système européen de géolocalisation Galileo, qui est en train d'être mis en place, pourra-t-il être utilisé par Europol ? Cela permettra-t-il de renforcer notre indépendance par rapport au système de géolocalisation GPS américain ?

M. Wil van Gemert. – En ce qui concerne les cyberattaques, je souligne que le rôle d'Europol est la répression de la criminalité. Or les incidents que vous évoquez sont davantage du ressort des services de renseignement. Nous disposons depuis cinq ans d'un centre de lutte contre la cybercriminalité et nous observons une augmentation de l'utilisation de la cybercriminalité par la criminalité organisée qui développe des méthodes qui peuvent ensuite être reprises par d'autres acteurs, y compris ceux agissant pour le compte d'un État. Nos enquêtes se concentrent sur la cybercriminalité en tant que telle, mais elles alertent également sur les nouvelles méthodes utilisées. Ces informations peuvent aussi être utiles aux autorités nationales qui défendent les infrastructures vitales des États contre les cyberattaques. Par exemple, depuis un an, nos activités aident à mieux comprendre comment les terroristes de l'organisation État islamique utilisent les réseaux sociaux. Ce sont ensuite les services de renseignement des États membres qui sont responsables de la lutte contre ces menaces.

Au sujet de Galileo, Europol ne participe pas directement à ce projet, mais je souhaite souligner l'importance du marquage géographique ou *geotagging*. Nous pouvons fournir des informations aux services répressifs pour savoir où et quand une image a été prise ou bien où des personnes se rencontrent. L'une des actions que nous menons en ce moment a ainsi pour but d'aider les États membres en leur fournissant des données afin qu'ils puissent suivre des personnes ou des biens liés à des actes criminels. Voilà encore un cas où l'interopérabilité est importante. À l'avenir, si nous pouvons mieux exploiter les informations provenant de Galileo, ceci permettra d'améliorer la lutte contre la criminalité en Europe, mais aussi d'être plus indépendants d'autres acteurs étatiques dans le monde.

M. Olivier Cigolotti. – Nous avons largement évoqué la problématique de l'interopérabilité des systèmes d'information et nous avons bien compris la nécessité de pouvoir mettre en relation les différentes bases de données. Au-delà des aspects techniques, n'êtes-vous pas

confrontés à une rétention des informations en matière de renseignement de la part de certains États membres ?

M. Wil van Gemert. – Il est clair que l'interopérabilité a peu de sens si les autorités ne communiquent pas entre elles. C'est la première étape. Depuis deux ans, nous avons vu une évolution importante, y compris en France, où l'on reconnaît de plus en plus qu'un point de vue européen est utile. Mais il est vrai qu'il y a toujours certains services ou personnes qui souhaitent garder des données pour eux. Les décisions des juges d'instruction français et belge de permettre à Europol d'accéder à l'ensemble des dossiers concernant les attaques terroristes de 2015 – soit 18 téraoctets de données – a permis d'informer d'autres pays, mais également de fournir plus de 100 éléments d'information à l'enquête menée par la France.

J'ai travaillé personnellement depuis une trentaine d'années dans des services de renseignement et d'enquête et je constate qu'il est toujours préférable de rassembler les enquêteurs plutôt que de faire une simple demande d'information. C'est pourquoi nous développons les équipes communes d'enquête qui produisent des résultats très positifs en matière de lutte contre la cybercriminalité et contre le terrorisme. Europol devient désormais un centre de « fusion » des différents flux d'information. Il faudrait bien sûr renforcer également les contacts avec les services de renseignement nationaux concernant les personnes à risque. Il devrait donc y avoir une forme d'échange, tout en respectant les compétences et responsabilités de chacun. Il ne s'agirait pas de fusionner les différentes bases de données mais d'avoir, au niveau européen, un centre rassemblant les informations en matière de criminalité, un autre en matière de renseignement et de les interconnecter. Ces derniers mois, nous avons eu la visite de deux services de renseignement et je suis confiant sur l'avancée de notre coopération en raison du soutien politique clair en faveur de ce type d'actions, notamment de votre Parlement. Je précise que déjà cinq ou six services de renseignement nationaux sont représentés au sein des bureaux nationaux à Europol puisque dans certains pays, par exemple les pays scandinaves, il y a un lien fonctionnel très fort entre les services répressifs et les services de renseignement. Mais j'aimerais, moi aussi, qu'il y ait davantage de liens entre forces de répression de la criminalité et services de renseignement au niveau européen.

M. Didier Marie. – Vous avez noté l'attention particulière portée par les sénatrices et sénateurs aux questions d'interopérabilité. Nous avons mesuré quels en étaient encore les freins politiques, techniques et, éventuellement, financiers. À quel moment et dans quels délais aurons-nous un système efficace et performant ?

Ma deuxième question porte sur la lutte contre les trafics d'êtres humains et les mafias organisant le passage illicite dans l'espace Schengen. Quelle est l'action d'Europol dans ce domaine et quels sont les résultats obtenus ?

Enfin, la Grande-Bretagne va prochainement activer l'article 50 du Traité sur l'Union européenne pour se retirer de l'Union européenne. Quelles conséquences ceci aura-t-il sur le fonctionnement d'Europol ?

M. Wil van Gemert. – Au sujet de l'interopérabilité, il ne s'agit pas de créer un seul grand système d'information, mais de connecter les bases de données entre elles. Il y a déjà eu une amélioration au niveau européen, par exemple en ce qui concerne SIENA, VIS et Eurodac. Dans le même temps, la mise en place de systèmes de données des dossiers passagers des compagnies aériennes dans toute l'Union européenne, grâce à la directive *Passenger name record* (PNR), qui devra être transposée au 1^{er} juin 2018, nécessitera pour Europol de s'assurer que les bonnes informations sont redirigées vers l'agence. Ainsi, dans les deux années à venir, les activités d'Europol vont s'élargir.

Concernant la lutte contre les trafics de personnes, nous avons mis en place un centre européen spécialisé sur cette question il y a dix-huit mois. À la suite de la crise migratoire et grâce au soutien du Conseil de l'Union européenne, nous avons pu intensifier et améliorer les enquêtes des États membres dans ce domaine. En 2015, il y avait seulement sept officiers travaillant sur ce point focal de lutte contre les trafics de personnes, désormais il y en a plus de 44. Nous soutenons également plus de 50 enquêtes prioritaires dans les États membres où nous fournissons des informations complémentaires concernant notamment l'utilisation des réseaux sociaux. Nous investissons également dans des moyens pour lutter contre la vente de faux documents ou l'impression de tels documents. Nous soutenons également des enquêtes d'ordre financier ainsi que le recouvrement d'avoirs criminels. Enfin, nous disposons d'un registre de navires suspects qui pourraient transporter illégalement des personnes – environ 500 vaisseaux y figurent actuellement. Par ailleurs, nous avons des officiers sur place au Pirée et à Catane et des équipes mobiles pouvant participer aux enquêtes dans les « points chauds » ou lieux sensibles. À cet égard, nous avons réalisé un rapport stratégique sur les mouvements migratoires identifiant environ 220 lieux sensibles. Le trafic de personnes est le domaine de criminalité qui a connu la plus grande croissance en Europe récemment. En 2015, nous avons estimé qu'il représentait entre 3 et 6 milliards d'euros. Toutefois, nous ne pouvons pas résoudre ce problème uniquement par la répression.

En ce qui concerne le Brexit, je ne peux pas exprimer d'opinion politique, mais je peux vous répondre sur le plan technique. Tout comme la France, le Royaume-Uni porte un très grand intérêt à la coopération policière et échange un grand nombre d'informations. Le Royaume-Uni est impliqué dans environ 40 % des affaires recensées à Europol. Il y a donc un très grand intérêt, des deux côtés, à continuer d'assurer l'échange d'informations après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. À un autre niveau, nous travaillons déjà avec des pays tiers – Australie, Canada, États-Unis, Islande...

Un signal positif est qu'il y a quelques mois à peine, le gouvernement britannique a utilisé sa possibilité d'*opt-in* sur le règlement relatif à Europol. Il y a beaucoup à perdre si nous ne parvenons pas à une coopération soit du type de celle menée avec les pays tiers ou à un accord spécifique. Parmi les professionnels, il me semble qu'il y a une volonté de poursuivre les échanges d'information. Nous travaillons en ce moment même avec la Commission européenne pour trouver un accord spécifique avec le Danemark, à la suite du référendum du 3 décembre 2015, et ce afin qu'il puisse continuer de coopérer avec Europol.

M. Jean-Claude Requier, président. - Je note que le nouveau règlement modifie le nom d'Europol en agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs. N'y aurait-il pas un nom plus porteur et plus pédagogique ?

M. Wil van Gemert. - Nous allons continuer à utiliser le nom d'Europol dans nos publications et notre communication. Seul notre nom officiel est modifié afin de souligner que notre agence ne concerne pas seulement les forces de police mais toutes les forces de répression et de maintien de l'ordre, soit plus de 2 millions d'agents à travers l'Europe que nous essayons de soutenir.

*Audition de M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile du Bureau européen
d'appui en matière d'asile (EASO)
(mercredi 15 février 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile du Bureau européen d'appui en matière d'asile, plus connu sous son acronyme anglais d'EASO. Son siège se trouve à La Valette, à Malte, d'où nous discuterons avec M. Addou par visioconférence.

L'EASO a été créé par un règlement du 19 mai 2010, dans le cadre du « paquet asile » proposé par la Commission européenne.

Aux termes de ce règlement, l'EASO doit contribuer à améliorer la mise en œuvre du régime d'asile européen commun (RAEC), renforcer la coopération pratique en matière d'asile entre les États membres et apporter un appui opérationnel aux États membres dont les régimes d'asile et d'accueil sont soumis à des pressions particulières et/ou coordonner la fourniture de cet appui. Par ailleurs, une proposition de la Commission visant à transformer l'EASO en « véritable » agence de l'Union européenne pour l'asile en lui transférant la responsabilité du traitement des demandes d'asile au niveau européen est actuellement en cours de négociations.

Comment l'assistance de l'EASO aux États membres – je pense à la Grèce et à l'Italie, mais pas seulement – s'est-elle traduite dans le contexte de la crise migratoire ? Qu'est-ce que la réforme envisagée, si elle était adoptée, changerait concrètement dans le fonctionnement de l'agence et de l'exercice du droit d'asile en Europe ? Comment cette réforme pourra-t-elle garantir l'indépendance de l'agence vis-à-vis de la Commission ? Ne voyez-vous pas d'obstacle à rendre les lignes directrices établies par l'agence juridiquement contraignantes ? Comment se passe la coopération avec l'OFPPRA ? Estimez-vous disposer des moyens suffisants pour mener à bien vos missions ? Plus généralement, quel bilan tirez-vous du fonctionnement de l'espace Schengen et quelles seraient vos propositions pour l'améliorer encore ?

Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Vous avez la parole, Monsieur.

M. Jamil Addou, chef de l'unité soutien asile du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). – En premier lieu, je tiens à vous présenter les excuses du directeur exécutif de l'agence, M. José Carreira, qui ne peut malheureusement être avec nous et que j'ai l'honneur de représenter.

L'EASO – BEAA en français – résulte d'un règlement proposé par la Commission européenne en février 2009 et adopté en juin 2010. L'agence est opérationnelle depuis le 1^{er} février 2011. Elle a conclu son premier plan de soutien avec la Grèce le 1^{er} avril 2011, soit deux mois après son établissement, c'est dire combien le soutien à la Grèce fait partie du cœur de mission de l'agence et a accompagné historiquement son développement. En juin 2011, l'agence s'est établie à Malte après avoir quitté ses bureaux temporaires de Bruxelles. Elle a acquis l'indépendance financière en septembre 2012.

Une grande étape de l'évolution de l'agence a été marquée par la crise migratoire de l'été 2015 et l'agenda européen pour les migrations alors proposé par la Commission. Cela a eu pour conséquence la transformation du rôle opérationnel de l'agence qui, tout en continuant ses activités de soutien technique, de coopération pratique et de renforcement des capacités des administrations nationales, s'est orientée sur des actions de terrain, en première ligne, où il lui a été demandé de déployer des agents et de venir en soutien opérationnel aux agents italiens et grecs au sein même des procédures nationales.

En 2016, nous avons ouvert des bureaux à Athènes, à Rome et à Bruxelles, à côté du siège à Malte, pour augmenter notre couverture géographique en Europe.

En février 2016, M. Carreira a été désigné second directeur exécutif de l'agence. D'origine portugaise, il a une longue expérience des migrations et il a notamment longtemps travaillé à Frontex comme directeur de l'administration.

En mai 2016, la Commission européenne a proposé un nouveau règlement érigeant l'EASO en véritable agence européenne de l'asile.

S'agissant des moyens de l'EASO, lors de son installation, en 2010, elle avait été dotée d'un premier budget de 5,25 millions d'euros et son plan d'établissement prévoyait 24 agents pour la première année. À mi-parcours, au 1^{er} janvier 2013, son budget a été porté à 12 millions d'euros et elle comptait 58 agents. Au 1^{er} janvier 2016, le budget prévisionnel était de 19 millions d'euros, mais les besoins opérationnels ont conduit à abonder ce budget par trois fois jusqu'à atteindre 65 millions d'euros ; ses effectifs propres au 31 décembre étaient de 135 agents hors intérimaires et agents locaux. Pour 2017, le budget prévisionnel est de 69 millions d'euros et son plan d'établissement prévoit de porter les effectifs à 235 agents d'ici à la fin de l'année, soit plus de 100 agents temporaires supplémentaires. D'ici 2020, les effectifs devraient atteindre 500 agents.

On peut résumer les modalités de la coopération entre les États membres et l'EASO à deux vecteurs :

- la coopération pratique en matière de formation, de mise en commun de l'information sur les pays d'origine, de réseaux d'experts thématiques ; nous avons par exemple mis en place un réseau des unités Dublin dans les différents États membres, un réseau des différentes autorités en charge de l'accueil des demandeurs d'asile – il s'agit là véritablement de coopération pratique et de renforcement de la capacité des États membres ;

- le soutien opérationnel aux États qui en ont besoin par le déploiement dans ces pays d'experts provenant de tous les États membres, comme cela a été le cas en Italie et en Grèce, mais également à Chypre et en Bulgarie ou dans des pays tiers, principalement dans les Balkans occidentaux et en Afrique du Nord, coopération que l'on désigne sous l'appellation de « dimension extérieure de la politique de l'asile ». 827 agents provenant des différentes administrations nationales ont été déployés dans ces États en 2016. Pour le soutien plus particulièrement à l'Italie et à la Grèce dans le cadre des *hotspots*, les principaux pays contributeurs ont été les suivants : l'Allemagne pour 6 200 jours-hommes, la France avec 5 600 jours-hommes, les Pays-Bas, 4 100 jours-hommes, et le Royaume-Uni pour 3 000 jours-hommes.

Plus spécifiquement, s'agissant des relations avec les autorités françaises, il convient de rappeler que le siège français au conseil d'administration de l'EASO est occupé par le directeur de l'asile au ministère de l'intérieur comme titulaire, le directeur général de l'Ofpra faisant office de suppléant. La France est présente dans la quasi-totalité des réseaux thématiques animés par l'EASO et participe à un certain nombre de groupes de travail, notamment à celui mis en place très récemment pour la mise en œuvre de la directive « qualifications » par déploiement d'experts. Enfin, comme je l'ai déjà indiqué, la France est le deuxième contributeur en termes de soutien opérationnel en première ligne en Grèce et en Italie.

La coordination opérationnelle dans les *hotspots* est particulièrement étroite avec Frontex. Nous nous plaçons à différents moments de la chaîne de traitement des migrants puisque Frontex est en charge du premier enregistrement et de la gestion de l'arrivée des migrants, tandis que nous prenons en charge le suivi de ceux qui y demandent l'asile. Depuis juillet 2016, nous disposons d'un agent de liaison au sein de Frontex afin d'assurer une parfaite coopération et coordination au quotidien. La semaine dernière, à l'occasion du premier conseil d'administration commun à EASO et Frontex, nous avons conclu un accord de coopération spécifique portant sur des échanges en matière de formation, d'échanges d'informations, mais également sur des modalités de coopération opérationnelle dans les *hotspots*.

Dans les *hotspots* nous collaborons également avec Europol. Nous sommes, par ailleurs, actifs au sein du groupe de contact des agences

européennes Justice et affaires intérieures où sont également représentés Eurojust, le CEPOL, etc...

Je ne saurais dresser un bilan politique de la gestion de la crise migratoire. En revanche, d'un point de vue purement opérationnel et pratique, on ne peut que souligner les bénéfices de la gestion intégrée des points d'entrée aux frontières extérieures que sont les *hotspots* et leur valeur ajoutée. On constate d'ailleurs que dans le nouveau règlement Frontex qui vient d'être adopté et dans le règlement qu'elle propose pour l'Agence européenne de l'asile, la Commission européenne organise la mise en place d'équipes de gestion des migrations mixtes – c'est-à-dire pour les *hotspots*. En Italie, les *hotspots* ont permis un enregistrement quasi-systématique des migrants aujourd'hui, ce qui a permis une mise en œuvre plus effective du règlement Dublin, mais également une meilleure traçabilité des demandeurs. En Grèce, ils ont tout simplement permis au système d'asile d'absorber, voire de survivre au flux particulièrement important de ces deux dernières années.

Dans le cadre spécifique de la déclaration commune Union européenne-Turquie, on constate que l'on est passé d'une situation, en février 2016, où la Grèce comptait plusieurs milliers d'arrivées quotidiennes sur ses îles en mer Égée, à moins de 110 migrants débarqués sur toute la semaine dernière. Ces chiffres seuls démontrent l'efficacité du plan, de ce point de vue du moins.

Vous nous avez interrogés sur l'examen de recevabilité d'une demande d'asile préalablement à la saisine de l'autorité nationale concernée dans le cadre de l'accord Union européenne-Turquie. Si je peux clarifier ce point, l'examen de recevabilité n'est pas préalable à la saisine de l'autorité nationale car elle est conduite par cette autorité nationale, en l'occurrence le service de l'asile grec. C'est la Grèce qui examine la recevabilité d'une demande d'asile avec le soutien de l'EASO et des experts déployés par les autres États membres. La Grèce reste donc souveraine sur cette question de recevabilité. La recevabilité est donc préalable uniquement à l'examen au fond de la demande.

La Turquie n'est bien évidemment pas soumise au régime d'asile européen commun. En revanche, elle a fourni un certain nombre de garanties à la Grèce et à l'Union européenne en matière d'accès aux procédures d'asile pour les personnes reconduites depuis la Grèce au motif que leur demande y aurait été considérée irrecevable, ainsi qu'en termes de protection temporaire accordée, notamment aux Syriens reconduits en Turquie. Par ailleurs, l'EASO, à côté d'autres acteurs, mène des actions de formation en Turquie et apporte un soutien aux procédures d'asile nationales afin d'y faire appliquer et respecter les meilleurs standards et les meilleures normes en matière d'asile.

Pour en revenir aux *hotspots* et aux personnes qui y sont accueillies depuis leur création, il me semble nécessaire de préciser que les *hotspots*

prennent des formes et assurent des missions légèrement différentes selon leur implantation. Ainsi, en Italie, il n'y a pas d'accueil à proprement parler dans les *hotspots*, ceux-ci constituant seulement des points de débarquement et d'enregistrement des migrants avant que ces derniers ne soient répartis dans différents centres d'accueil sur le territoire italien. En Grèce, depuis mars 2016 et la mise en œuvre de l'accord Union européenne-Turquie, les *hotspots* ont effectivement été transformés en centres d'accueil fermés pour le temps du traitement de leur demande. Aujourd'hui, 15 000 personnes sont présentes dans les cinq *hotspots*.

La relocalisation des demandeurs d'asile conformément à la décision du Conseil de septembre 2015 a concerné, à ce jour, près de 12 000 personnes – 8 685 depuis la Grèce, 3 204 depuis l'Italie. Les trois principaux pays de relocalisation sont, en premier chef, la France avec 2 695 demandeurs relocalisés, puis l'Allemagne avec 2 042 personnes accueillies et, en troisième lieu, les Pays-Bas avec 1 362 demandeurs. Il y a encore en Grèce à peu près 6 500 personnes en attente de leur transfert vers le pays de relocalisation qui leur a été attribué, 2 600 en Italie. Plus de 9 000 personnes peuvent prétendre à la relocalisation en Grèce, mais sont en attente du début de la procédure.

Je vous rappelle que l'EASO n'a pas de mandat pour raccompagner les migrants dans leur pays d'origine et vous renvoie pour cela à Frontex.

Dans la situation actuelle, le soutien de l'EASO à la Grèce et à l'Italie est non seulement toujours nécessaire mais il a même été récemment renforcé *via* de nouveaux plans de soutien opérationnel conclus avec ces pays à la fin 2016 pour l'année 2017. Chacun de ces plans prévoit un renforcement des moyens déployés dans ces pays. À plus long terme, l'EASO est prêt à assurer ce soutien aussi longtemps que nécessaire mais cela dépendra à la fois des besoins exprimés par ces pays et des décisions du Conseil de l'Union européenne et de la Commission. En pratique, cela dépend donc essentiellement de l'évolution des flux, d'une éventuelle prolongation du programme de relocalisation censé s'achever en septembre 2017 et de la potentielle ouverture de nouveaux *hotspots* dans de nouveaux pays aux frontières de l'Europe.

L'EASO n'a pas accès aux bases d'information Eurodac et Schengen. À ce jour, seules les autorités nationales y ont accès en consultation directe. Dans le cadre du dispositif d'alerte précoce mis en œuvre par l'EASO cependant, l'accès à Eurodac pourrait nous être utile à l'avenir, non pour connaître des données personnelles des demandeurs, mais pour disposer des métadonnées : agrégats des personnes enregistrées, lieu d'enregistrement, provenance, afin d'avoir un tableau plus complet en temps réel de la situation de la demande d'asile dans tous les pays européens.

En tout état de cause, tout renforcement d'Eurodac pour obtenir une information plus précise et une meilleure traçabilité des demandeurs – cela fait l'objet de discussions en ce moment à Bruxelles – va dans la bonne direction d'un point de vue opérationnel. Dans le cadre de l'accord de

coopération conclu avec Frontex, un des points-clé concerne l'interopérabilité de nos systèmes d'information afin que toute information collectée par Frontex soit immédiatement connue de nous et réciproquement. Nous travaillons actuellement à des solutions techniques pour sécuriser et fiabiliser nos échanges d'information, en conformité avec les normes européennes.

La proposition de la Commission européenne de transformer l'EASO en véritable Agence de l'Union européenne pour l'asile, qui fait l'objet du trilogue actuellement, ne prévoit pas de faire de l'EASO une autorité de détermination des demandes d'asile ; il s'agit-là seulement d'une perspective de long terme. La proposition actuelle vise plutôt à en faire un centre indépendant d'expertise. Mais dans une perspective de long terme, on peut relever que le traitement conjoint des demandes d'asile en Grèce et en Italie par des agents provenant des autorités nationales de tous les pays, dont l'Ofpra, peut préfigurer ce que pourrait représenter à l'avenir un traitement européenisé de la demande d'asile. À ce stade, il ne s'agit toutefois que de projections et de spéculations.

Sans rentrer dans le détail des négociations en cours qu'il ne m'appartient pas de commenter, la proposition actuelle de la Commission prévoit que les États doivent « tenir compte » des lignes directrices adoptées par l'EASO. Je vous laisse juge du caractère contraignant ou pas de cette formulation.

Pour que le régime d'asile européen commun ait du sens, il est indispensable que des demandes similaires introduites dans des pays différents soient traitées de la même façon et aboutissent à des résultats identiques. La coopération pratique est assurément un levier fort de convergence, mais l'expérience prouve qu'aujourd'hui encore, malgré un cadre juridique précis et de vrais efforts de coopération entre États, les taux de reconnaissance sont encore très variables d'un État à l'autre. Donc tout effort de convergence de l'analyse de la situation dans les pays d'origine, mais aussi d'application du cadre juridique aux cas d'espèce, va dans le sens d'une réalisation des objectifs du régime européen commun.

L'EASO se tient prêt à assumer un rôle d'évaluateur du traitement des demandes de protection par les États membres si les négociations devaient aboutir à le lui confier, mais il n'appartient pas à l'EASO de se prononcer sur les contours exacts de cette mission.

S'agissant du projet de mise en place d'une réserve opérationnelle, l'expérience prouve que le chiffre initialement proposé de 500 agents mis à disposition de manière permanente semble être un strict minimum. On constate actuellement, en Grèce et en Italie, que de tels déploiements sont très consommateurs de ressources humaines, du fait d'une forte rotation des agents car les missions sont de quelques semaines ou de quelques mois dans le meilleur des cas. Il importe donc que la réserve opérationnelle soit

suffisante pour assurer la continuité des opérations, donc le renouvellement des effectifs.

L'EASO ne participe pas à l'évaluation Schengen.

Un renforcement du système européen d'asile ne peut que contribuer à un espace Schengen plus stable. Nous suivons avec intérêt les négociations autour de la proposition d'un nouveau règlement Dublin qui le ferait évoluer d'un système de pure détermination de l'État responsable de l'examen de la demande d'asile vers un système de correction et de solidarité en cas d'afflux massif.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pour en revenir au concept des *hotspots* né de la crise migratoire, les moyens mis en place ont-ils été suffisants pour traiter l'afflux migratoire tel qu'il a existé sur les côtes grecques ? Qu'en est-il aujourd'hui sur les côtes de Lampedusa ? Doit-on les installer en Europe ou dans les pays limitrophes des pays en crise avec le même standard de traitement de la demande d'asile ? Le problème est le retour des personnes ne relevant pas de l'asile.

Transformer l'EASO en Agence européenne de l'asile pose la question de la standardisation du traitement des demandes. Nos auditions n'ont pas fait apparaître un enthousiasme extraordinaire sur ce point précis. De votre point de vue, y a-t-il des pistes de coordination plutôt que de standardisation ?

M. Jamil Addou. – Vos questions portent en elles un élément d'appréciation que je ne peux commenter.

La mise en place des *hotspots* n'a pas été sans difficultés, mais il ne faut pas sous-estimer les efforts réalisés car il s'agissait de créer un système entièrement nouveau, sans référence, de pousser la coopération entre agences européennes mais aussi avec les autorités nationales (en Grèce, la police, le service de l'asile, l'administration en charge de l'accueil...) d'une manière très opérationnelle, alors même que cette multitude d'acteurs était amenée à collaborer directement pour la première fois ensemble. Il ne m'appartient pas de dire si les *hotspots* ont été mis en place trop tôt ou trop tard, trop vite ou pas assez, mais je tiens à souligner les progrès accomplis en seulement un an et demi.

La valeur ajoutée des *hotspots* en termes de gestion des flux migratoires aussi bien en Grèce qu'en Italie, bien que sous des modalités différentes, est en revanche indiscutable. Il ne s'agit pas d'une formule clé en main à dupliquer de manière identique à tous les points de frontière extérieure en Europe, mais bien d'un concept : rassembler en un lieu un centre de gestion intégrée des migrants. Les modalités opérationnelles de mise en œuvre doivent être suffisamment flexibles pour s'adapter en fonction des spécificités des différentes situations. Si les *hotspots* en Grèce et en Italie répondent à la même logique générale, pour autant les missions

précises, les tâches assignées à chacun, les profils déployés varient en fonction des lieux et des besoins.

C'est pourquoi il est intéressant de relever que les propositions de la Commission aussi bien pour le règlement Frontex que pour l'Agence européenne de l'asile tirent déjà les premières leçons des *hotspots* en transposant cette notion d'équipes de gestion migratoire mixte.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Finalement, on est en train de pérenniser les *hotspots* dans leur principe, moyennant leur adaptation selon les circonstances, de les intégrer pour ainsi dire dans la « boîte à outils » de la gestion de crise ?

M. Jamil Addou. – Absolument.

Le terme de « standardisation » du traitement des demandes d'asile est peu attrayant. Dans ses travaux, l'EASO parle plutôt de convergence. L'objectif n'est pas de standardiser, d'uniformiser pour dupliquer dans tous les pays européens des normes ISO. Ce qui compte avant tout, c'est l'objectif final : que les chances de se voir reconnaître une protection ou au contraire d'être débouté soient les mêmes dans tous les pays, que les garanties procédurales soient les mêmes, qu'il n'y ait aucun avantage ou inconvénient du point de vue de la procédure d'asile pour un demandeur à choisir un pays plutôt qu'un autre.

La politique commune de l'asile a désormais une certaine antériorité. Avec un peu de recul, on observe qu'une certaine forme d'uniformisation est indispensable. Cela passe par la formation : à défaut d'une méthode commune de travail, cela donne aux différentes administrations en charge du traitement des demandes un langage commun, une approche commune des différents concepts juridiques et des différentes techniques à appliquer.

L'EASO s'est également engagé dans le développement d'outils pratiques. Libre aux États de les adopter ou non, en les adaptant à leur procédure nationale le cas échéant. Peu importe qu'on utilise en Allemagne, en Belgique et en France des formulaires portant le sceau européen, mais une approche identique est nécessaire.

Il est évident qu'il restera une part de différences irréductibles du fait de nos traditions juridiques et administratives. Il est donc illusoire de tendre à une standardisation. En revanche, il faut rapprocher les pratiques, l'interprétation du cadre juridique et le résultat final des procédures.

M. Jean-Yves Leconte. – Sur ce point de la convergence, ne faudrait-il pas commencer par faire converger les procédures de recours ? Admettre que chaque État est souverain s'agissant de sa procédure administrative, mais que la procédure contentieuse converge ?

Je reviens d'Italie dont les frontières au Nord sont désormais fermées. Comment cela peut-il ne pas fonctionner mieux ? Beaucoup de réfugiés attendent dans les villes italiennes. Comment se fait-il qu'ici comme

en Grèce, on ne puisse répondre aux objectifs de relocalisation fixés par le Conseil ?

Plutôt que de parler de *hotspots* hors de l'Union européenne, pourquoi ne pas mettre en place un système de visas pour asile au niveau européen comme cela existe en France ? Dès lors que les demandeurs se trouveraient sur le territoire européen, ils l'obtiendraient. Cela ne pourrait-il pas dès lors être de votre compétence ?

M. Jamil Addou. – La question de la convergence des procédures contentieuses m'occupe personnellement beaucoup au quotidien. Il s'agit d'un vecteur de convergence très fort, mais un des plus difficiles à mettre en œuvre. Si les procédures administratives sont différentes, voire divergentes, on observe encore plus de divergences dans les organisations nationales sur la partie contentieuse. La France, avec sa juridiction spécialisée – la Cour nationale du droit d'asile –, est à cet égard particulièrement bien équipée, à l'instar de la Suède par exemple, mais il s'agit là d'exceptions. Dans d'autres pays, il s'agit de juges spécialisés sur la question de l'asile au sein de juridictions administratives généralistes. Dans d'autres États membres enfin, les juges de l'asile sont des juges de droit commun, parfois civils, non spécialisés sur ce contentieux. L'EASO propose un programme de formation pour les juges, un programme de « développement professionnel ». La particularité de ces activités vient de ce qu'il faut respecter pleinement l'indépendance judiciaire, ce qui nous empêche de répliquer les programmes mis en place pour les administrations. Depuis trois ans, a été mis en place un réseau de juges spécialisés. Nous menons des conférences, des formations. Mais la route est encore longue. Cela constitue une des priorités de l'agence, mais nos moyens d'action en la matière sont un peu plus contraints qu'avec les administrations.

Votre question sur la relocalisation en soulève plusieurs. L'Italie présente un cas particulier car les nationalités éligibles à la relocalisation ne concernent que très peu les flux italiens. Parmi ceux-ci, seuls les Erythréens pourraient être relocalisés et ils n'arrivent qu'en nombre limité. Le réservoir de personnes relocalisables depuis l'Italie en fonction des critères établis par le Conseil n'est donc pas aussi large qu'initialement envisagé.

De manière générale, que ce soit pour l'Italie ou la Grèce, tous les États membres n'ont pas considéré leurs engagements de la même façon. Un certain nombre n'ont pas rendu disponible le nombre de places nécessaires à la réalisation de leur quota. D'où les 9 000 personnes enregistrées en Grèce qui n'ont pas encore « trouvé preneur », si vous me passez l'expression. Récemment l'Allemagne a augmenté le nombre de places ouvertes à la relocalisation, permettant l'accélération d'un certain nombre de procédures. Tout n'est pas noir comme en témoigne l'augmentation des chiffres de relocalisation avec plusieurs milliers de relocalisés tous les mois. Mais un effort supplémentaire pourrait être fait par certains États.

La question du visa pour asile est particulièrement d'actualité puisque la Cour de justice de l'Union européenne examine actuellement le cas. Son avocat général s'est prononcé la semaine dernière en faveur de la délivrance de visa pour asile en cas de risque en cas de maintien dans le pays d'origine. Reste à voir si ces conclusions seront suivies par la Cour. Si les visas pour asile devaient devenir une nouvelle voie d'accès à la procédure d'asile, l'EASO aurait vocation à mettre en œuvre de manière pratique cette nouvelle procédure.

M. André Reichardt. – Je vais mettre les pieds dans le plat. Vous indiquez avoir le sentiment qu'en peu de temps, l'Europe avait accompli de grands progrès. Pour ma part, il me semble que ce sont toujours les mêmes États membres qui se sentent concernés par les demandes d'asile. N'a-t-on pas atteint un plafond de verre ? J'en veux pour preuve les chiffres de contribution que vous indiquez tout à l'heure. Que se passe-t-il dans les autres États ? Existe-t-il véritablement une volonté d'encourager une convergence dans ces pays ou bien, comme je le crains, un plafond de verre a-t-il été atteint ?

M. Jamil Addou. – Tout est question de perspective. Je me garderai de parler de plafond de verre du fait de la faible antériorité que nous avons sur la procédure de relocalisation – moins de deux ans. Il s'agissait effectivement d'une procédure entièrement nouvelle, dont on a parfois sous-estimé les efforts nécessaires pour la mettre en œuvre : organiser le transfert de milliers de personnes en Europe, après avoir procédé à leur enregistrement, vérifier leur identité, évaluer le risque qu'elles représentaient éventuellement pour l'État d'accueil... soit des procédures extrêmement lourdes. Tout le monde s'attendait à ce que des milliers de personnes soient déplacées du jour au lendemain, mais d'un point de vue pratique, cela était impossible.

En Grèce, le service de l'asile s'est doté de la capacité à mener cette procédure de manière complètement autonome ; il n'est plus sous perfusion européenne. Si au début, certains États avaient beau jeu de dire qu'ils étaient prêts à accueillir mais qu'on n'avait personne à leur proposer, ce n'est plus le cas aujourd'hui : l'intégralité des personnes pouvant faire l'objet d'une relocalisation est enregistrée. Désormais, il s'agit pour chacun de respecter ses obligations.

Pour le reste, je ne vais pas m'aventurer sur des commentaires concernant les attitudes des uns et des autres.

Quant aux contributions des différents États membres, je me suis limité aux cinq premiers par facilité, mais un certain nombre d'États, y compris d'Europe centrale, peuvent contribuer de manière significative dans le déploiement d'experts sans pleinement mettre en œuvre pour l'instant leurs obligations en matière de quotas de relocalisation. C'est le cas par

exemple de la République tchèque qui a déployé plus de 2 000 jours-hommes en Italie et en Grèce depuis le début de la crise migratoire.

Il ne m'appartient pas de porter une appréciation sur le concept de « solidarité flexible », sur son réalisme, sa compatibilité avec les principes européens et la politique européenne de l'asile. Toutefois, j'aurai une appréciation plus prudente que vous sur la situation actuelle : nous sommes non pas à la fin, mais au début d'un processus, les *hotspots* sont un concept neuf, la procédure de relocalisation est également une invention qui a peut-être vocation à être pérennisée à travers le nouveau règlement Dublin. Je me placerais plutôt dans une position d'attente pour voir ce que l'avenir nous réserve.

M. Jean-Claude Requier. – Je vous remercie.

*Audition de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés
(mercredi 22 février 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. - Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Édouard Geffray, secrétaire général de la CNIL, qui est accompagné de M. Émile Gabrié, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales.

La mise en place de l'espace Schengen s'est notamment traduite par la création de diverses bases de données, dont la plus importante est le système d'information Schengen, qui a été complété et renforcé - on parle du SIS II.

Au cours des auditions que nous avons conduites, et lors des déplacements que nous avons effectués, un point important a souvent été mentionné, celui de l'accès des différents services impliqués dans le fonctionnement de l'espace Schengen à ces bases de données et à leur interconnexion. Le croisement des bases permettrait d'accéder à des informations plus nombreuses et plus fiables, et donc de gagner en efficacité.

Il existe toutefois un certain flou - pour ne pas dire un flou certain - sur ce qu'il est possible de faire en la matière, car le bon fonctionnement de l'espace Schengen ne saurait s'affranchir du respect des droits et de la protection des données.

C'est pour y voir un peu plus clair sur cette question que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui pourrait constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par le rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Édouard Geffray et Émile Gabrié prêtent successivement serment.

M. Édouard Geffray, secrétaire général de la CNIL. - Quelques mots, d'ordre général, à propos du contexte tout d'abord.

La Commission européenne a publié en avril 2016 une communication sur ce qu'elle appelle les « frontières intelligentes et l'interopérabilité des différentes bases de données européennes », qu'elle souhaitait améliorer grâce à différents scénarios.

On en distingue en général quatre : une interface de recherche unique commune à l'ensemble des fichiers européens, une interconnectivité entre les différents systèmes, un « service de base » du *matching*, et enfin ce que l'on peut qualifier de répertoire commun des données.

C'est dans ce contexte, je pense, que vos travaux s'inscrivent, en partant d'un paysage qui n'est peut-être pas un maquis, mais qui n'est pas non plus un jardin à la française.

Il existe différents systèmes regroupant des bases de données européennes.

Le premier, le système d'information Schengen (SIS), qui répertorie les personnes recherchées ou interdites de séjour, s'est musclé pour devenir le SIS II.

Le deuxième, le système d'information sur les visas (VIS), enregistre les demandeurs de visas de court séjour.

Le troisième, Eurodac, est centré sur les demandeurs d'asile et contient leurs données biométriques. Lorsqu'un individu est contrôlé dans un État membre, on interroge Eurodac pour savoir s'il a déjà été enregistré en tant que demandeur d'asile dans un autre pays. Si c'est le cas, il est réorienté vers ledit pays.

Enfin, il faut également mentionner l'*Entry-Exit System*, plus global.

Quel rôle la CNIL joue-t-elle ? Le rôle de la CNIL est assez clair. Il est organisé par les textes. Le contrôle des fiches communautaires résulte d'un système à triple étage. Le premier contrôle est exercé par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD). Cette institution représente en quelque sorte la CNIL des institutions communautaires.

Les différentes autorités nationales, dont la CNIL, sont réunies dans un groupe de coordination des contrôles afin de vérifier le bien-fondé et le bon fonctionnement des fichiers communautaires, comme Europol ou Eurojust.

Un troisième volet concerne l'autorité nationale - en France, la CNIL. C'est là que nous intervenons.

La CNIL a contrôlé et contrôle donc régulièrement le N-SIS, transcription nationale du système d'information Schengen, ainsi que le fichier des personnes recherchées (FPR), qui sert à alimenter le N-SIS. Nous avons également, pour la partie visas, une double traduction nationale avec, d'une part, le RMV2 (Réseau mondial visas 2) et, d'autre part VISABIO. Ces deux fichiers nationaux sont contrôlés par la CNIL.

Eurodac, fichier commun à l'ensemble de l'Union européenne, n'ayant en revanche pas de base nationale, nous ne sommes pas appelés à le contrôler.

La question qui se pose concerne l'interopérabilité ou l'interconnectivité entre ces différents fichiers, notamment entre SIS, VIS et Eurodac.

Une première précision de vocabulaire : il existe en fait différents schémas correspondant à un vocabulaire juridique relativement précis, que l'on retrouve dans la loi informatique et libertés.

On distingue tout d'abord la consultation. Il s'agit d'entrer un nom dans une interface pour interroger ensuite différentes bases de données. On le qualifie parfois de système « *hit/no hit* » : si le nom de quelqu'un qui a été entré dans la base de données ressort, le droit d'accès se déclenche, à condition que la personne qui effectue la recherche soit qualifiée pour accéder aux informations.

Le deuxième cas de figure que l'on distingue concerne le rapprochement. Il s'agit de comparer deux extraits de base de données dans une troisième « enveloppe » et de voir ce qui correspond ou non.

La troisième terminologie juridique est l'interconnexion, qui consiste à établir un pont entre deux fichiers et permettre la fluidité et la circulation de l'information.

L'interopérabilité n'existe pas aujourd'hui dans la loi, ni dans le futur règlement européen sur la protection des données personnelles. Il s'agit en fait de la condition technique de l'interconnexion : lorsque deux bases de données ont été développées dans deux systèmes différents, on fait en sorte que l'interconnexion puisse avoir lieu.

L'interopérabilité pose problème d'un point de vue technique, mais non juridique. Seule l'interconnexion se traduira par une intervention de la CNIL.

Vous avez compris qu'il existe différents systèmes correspondant à des degrés d'intégration plus ou moins élevés. Le premier, c'est l'interface unique, qui permet, à partir d'une seule plateforme, d'interroger différents fichiers. On est dans l'hypothèse de la consultation.

Le deuxième système, c'est l'interconnexion des systèmes d'information. Elle est en soi possible, à condition qu'elle reste en lien avec la finalité des traitements, dont il ne faut pas sortir. Elle n'est donc pas juridiquement exclue.

Le troisième dispositif qui pourrait être envisagé est celui de la citerne : on met en commun l'ensemble des contenus des fichiers, et on réalise un fichier central.

Cela pose évidemment à chaque fois des difficultés croissantes. Ce type d'environnement soulève notamment des questions assez lourdes de mise à jour, de fiabilité des données et de sécurité.

La question de la mise à jour n'est pas une question triviale. Dans un système comme le SIS, alimenté par des inscriptions nationales répercutées dans des fichiers nationaux, l'enjeu de fiabilisation des données est essentiel.

On peut être amené à refuser une demande de visa ou l'entrée sur le territoire européen à des personnes en droit de l'obtenir, la décision qui a présidé à l'opposition ayant été levée, tout comme on peut ne pas faire obstacle à l'entrée sur le territoire national ou européen d'une personne dont le signalement a bien été effectué en temps utile, mais n'a pas été répercuté au niveau central, et encore moins dans les systèmes nationaux.

Plus on réalise de fichiers centraux, plus on accroît le risque de pertes en ligne et de se retrouver en situation préjudiciable pour le droit des personnes ou pour l'intérêt et la sécurité publique.

Le deuxième enjeu est évidemment un enjeu de sécurité informatique. Je n'ai pas besoin d'y revenir : il suffit d'ouvrir la presse tous les jours pour mesurer que les questions de cybersécurité explosent.

À la CNIL, 85 % des 500 contrôles que nous effectuons chaque année nous amènent à émettre des recommandations, des injonctions ou à prendre des sanctions à propos de la sécurité des données.

Nous avons aujourd'hui là un enjeu de sécurité des données majeures. Les attaques peuvent en effet être relativement massives, et les moyens sont relativement considérables. Ce type d'informations très sensibles, regroupées « en citerne » au niveau communautaire ou national, présente un risque d'exposition plus grand que des fichiers segmentés, avec lesquels on opère ensuite d'éventuels ponts.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Merci de ces précisions qui sont au demeurant extrêmement techniques. Si j'ai bien compris, la CNIL contrôle l'accès aux fichiers qui concernent le territoire français et possède une compétence exclusivement nationale.

Comment comptez-vous intervenir dans les projets de type PNR, qui sont en cours de préparation et pour lesquels on va devoir réaliser des contrôles à l'échelle de l'espace Schengen ? Comment travaillez-vous aujourd'hui avec l'Europe et les autres pays pour mettre cette interopérabilité en œuvre, dans la mesure où, même si les choses peuvent être limitées au seul périmètre national, elles s'ouvrent en fait plus largement ? On a bien compris que la question de l'interopérabilité est la question majeure de la préservation du système Schengen et de la lutte contre le terrorisme.

M. Édouard Geffray. - La CNIL intervient à deux niveaux, nationalement tout d'abord, pour traiter des bases comme le N-SIS, qui

constitue la déclinaison nationale du fichier commun, et elle contrôle également les fichiers communs, qu'il s'agisse du SIS, d'Eurodac, d'Europol, d'Eurojust ou, demain, du PNR.

Le contrôle de ces fichiers est assuré par un groupe de coordination des autorités de contrôle. C'est dans ce cadre que la CNIL, qui y siège, opère ses contrôles. Un commissaire de la CNIL, qui fait partie des dix-sept membres du collège, s'y rend. Pour ce qui concerne le SIS, la règle est au minimum de deux réunions par an, parfois plus.

La Commission européenne a elle-même constitué une mission d'évaluation du SIS, au cours de laquelle elle a été amenée à auditionner la CNIL.

La CNIL, qui possède un pouvoir de contrôle que je qualifierai de fort et de complet au plan national, qu'elle partage avec ses homologues européens, agit également en interaction avec les pouvoirs publics européens ou nationaux.

Second élément : le G29, qui constitue le groupe des CNIL européennes, est lui-même compétent pour fournir des avis à la Commission européenne sur ses projets éventuels. Dans le cadre de ce G29, la CNIL, qui en assure la présidence depuis trois ans et pour une année encore, est amenée à faire valoir un certain nombre de positions ou de retours d'expérience, juridiques ou technologiques. C'est ici que l'on retrouve la question de l'interopérabilité.

Que contrôle-t-on ? La CNIL n'est pas un développeur informatique. Elle n'est pas là pour encourager ou décourager l'interopérabilité des systèmes, mais pour contrôler ce qu'on lui soumet. En revanche, elle apporte une double expertise juridique et technologique. Par exemple, lorsqu'elle constate le fonctionnement de deux fichiers interopérables, elle s'assure des conditions de mise à jour.

Nous sommes donc amenés, dans le cadre du contrôle du SIS et du N-SIS, à vérifier si cette interopérabilité est effective et concrètement fiable. Si ce n'est pas le cas, nous devons nous prononcer sur les mesures qu'il convient de mettre en place pour fiabiliser ladite interopérabilité. C'est ce que j'évoquais il y a quelques instants, à propos d'éventuels défauts de mise à jour.

C'est dans ce cadre que nous agissons, avec des prérogatives de mise en demeure au niveau national et, éventuellement, de sanctions.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Êtes-vous, à ce stade, associés à toute la démarche de mise en place du PNR ?

M. Émile Gabrié, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales à la CNIL. - Nous y sommes associés comme pour la mise en place de n'importe quel fichier. Nous ne sommes pas partie prenante de la mise en place du dispositif, mais consultés à chacune des

étapes, notamment en matière de projet de loi, ainsi que sur les projets de décret d'application.

On peut également, sur ce fichier comme sur les autres, exercer un pouvoir de contrôle. Il existe pour ce faire plusieurs étapes : un contrôle *a priori*, de l'ordre du conseil juridique et technologique, et un contrôle *a posteriori*, que M. Geffray vous a présenté à l'instant.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. - Quelle est la limite à tout cela ? Jusqu'où peut-on aller dans cette notion d'accès aux fichiers des uns et des autres ?

M. Édouard Geffray. - Il existe plusieurs limites. J'ai déjà mentionné la limite technologique, qui est bien réelle. La CNIL observe qu'il faut se garder du mythe du fichier central géant qui fonctionnerait merveilleusement bien et résoudrait tous les problèmes. Cela n'existe pas, et engendre même parfois plus de difficultés que cela n'en résout. C'est là une réalité technologique.

Le second élément est d'ordre juridique : il existe un principe de sectorisation des fichiers. Ce n'est pas la même chose d'être demandeur de visa, demandeur d'asile ou recherché pour terrorisme.

En matière de construction globale du dispositif, il ne faut pas « mélanger les carottes et les navets » quand on parle d'interconnexion, d'interopérabilité, voire de fichiers communs. C'est la limite.

Je ne suis pas sûr que le fait d'interconnecter le SIS, fichier constitué du nom des personnes à qui l'on a interdit l'entrée sur le territoire, avec Eurodac, qui répertorie les empreintes des demandeurs d'asiles déjà sur le sol national, constitue une grande pertinence opérationnelle ni que cela ne se heurte pas à une limite juridique. Au regard de la finalité des traitements, le lien n'est pas évident.

On se heurte donc à une limite technologique, que l'on peut certes dépasser si l'on fait les choses proprement, mais surtout à une limite juridique qui oblige à rester dans la finalité initiale du traitement, qui doit être compatible avec celui-ci. C'est en tout cas ce que prévoit aujourd'hui le cadre national et européen.

*Audition de M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure au
ministère de l'intérieur
(mercredi 22 février 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. – Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

La DGSI, créée en avril 2014, reprend les missions de la direction centrale du renseignement intérieur, elle-même issue du rapprochement de la direction centrale des renseignements généraux et de la direction de la surveillance du territoire.

Notre commission d'enquête a entendu plusieurs responsables du ministère de l'intérieur, notamment de la direction centrale de la police aux frontières, de la direction centrale de la police judiciaire et de la direction générale des étrangers en France.

La fin des contrôles aux frontières intérieures inhérente à l'espace Schengen doit en principe s'accompagner du renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne et de la mise en œuvre de mesures compensatoires, dont une coopération policière plus étroite et la création de diverses bases de données, à commencer par le SIS, le Système d'information Schengen.

Du point de vue du renseignement, quelle appréciation portez-vous sur cette architecture d'ensemble ? Existe-t-il un « risque Schengen » ? Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures consécutif aux attentats vous paraît-il efficace ? Les bases de données vous semblent-elles comporter des informations suffisantes et, sinon, comment pourrait-on en améliorer la portée ? Telles sont quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

J'indique que cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Calvar prête serment.

M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure. – Le contrôle des personnes en Europe, tant aux frontières extérieures qu'intérieures, est un sujet d'importance majeure, non seulement pour lutter contre le terrorisme mais également pour prévenir d'autres menaces comme la criminalité organisée, voire l'espionnage, qui porte gravement atteinte à nos intérêts nationaux et dont on sous-estime régulièrement l'importance.

La menace terroriste, cependant, est aujourd'hui, la priorité absolue et requiert un contrôle aussi étroit que possible des mouvements des personnes suspectes. Le niveau de cette menace reste à un seuil particulièrement élevé et rien ne permet de dire qu'il baissera dans les mois à venir. Cette menace est aussi bien le fait d'individus vivant sur notre sol et fanatisés par une propagande intense des organisations terroristes, au premier rang desquelles Daesh, que des membres des organisations elles-mêmes, Daesh ou Al Qaïda – que l'on oublie un peu trop souvent.

Daesh lance en permanence des appels à l'action violente, à travers ses publications, ses vidéos, relayés par les réseaux sociaux, mais aussi grâce aux contacts établis avec des individus en France par certains de ses membres présents en zone syro-irakienne. Les conséquences de cette menace endogène peuvent être particulièrement dramatiques, comme l'attentat du 14 juillet dernier, à Nice, l'a démontré. Je rappelle à cet égard les difficultés majeures que nous rencontrons dans l'identification de terroristes potentiels, du fait de l'utilisation de moyens de communication cryptés, le plus souvent incassables.

S'agissant des organisations, la planification dans la durée, le professionnalisme et la patience des intéressés, la clandestinité des opérations, ajoutés là encore à l'utilisation de moyens de communication chiffrés sont autant de défis majeurs pour les services, chargés de détecter les menaces, d'en identifier les auteurs et de les neutraliser judiciairement. J'en veux pour preuve les attaques du 13 novembre 2015 : opération planifiée en Syrie, projection des terroristes sur le sol européen, y compris en utilisant les voies migratoires, regroupement des terroristes en Belgique, acquisition des armes et location des véhicules sur place, réservation des chambres d'hôtel en région parisienne depuis la Belgique, transport, la veille des attentats sur notre territoire, soit un minimum de temps entre l'arrivée en France et le passage à l'acte, le tout sans cellule logistique sur notre territoire.

Dans ce contexte, le contrôle des mouvements des personnes représente un enjeu crucial de sécurité, tant à l'entrée de l'espace Schengen qu'à l'intérieur de cet espace. La question qui se pose est celle du prix à payer pour une meilleure sécurité : quelles atteintes à nos libertés sommes-nous prêts à accepter ?

De quoi avons-nous besoin aujourd'hui ? D'une alimentation systématique, par les différents services européens en charge de la lutte contre le terrorisme, qu'ils soient de police ou de renseignement, du fichier Schengen. Je puis vous dire que mon service y a inscrit environ 12 000 fiches, concernant des individus suspectés d'activité terroriste. Il conviendrait que tous les pays de l'espace Schengen fassent de même, ce qui n'est pas toujours le cas, le plus souvent pour des raisons légales, certains de ces services n'étant pas policiers et ne relevant pas de l'autorité du ministère de l'intérieur ou de la justice de leur pays.

Ces fiches devraient automatiquement comprendre des données biométriques ainsi que des photographies permettant une reconnaissance faciale, les contrôles fondés sur le seul déclaratif ou les documents d'identité, du fait des risques de fraude documentaire, ne permettant pas un suivi correct des individus suspects.

Enfin, il faudrait interconnecter le SIS et la base Eurodac, comme cela est le cas avec nos différents fichiers nationaux, pour une plus grande efficacité. Il faudrait aussi que les contrôles soient systématiques à l'entrée dans l'espace Schengen, de même qu'à la sortie. Les contrôles au sein de l'espace Schengen devraient répondre aux mêmes impératifs. Néanmoins, la question de la faisabilité se pose, étant donné qu'il est impossible aujourd'hui de réaliser des contrôles exhaustifs.

Le PNR (*Passenger Name Record*) a apporté un plus, même si la directive européenne est venue limiter ce que la loi nationale permettait, notamment concernant la durée de conservation des données – deux ans contre six mois dans la directive. Pour plus d'efficacité encore, le PNR devrait être étendu à d'autres moyens de transport que l'aérien, nombre de suspects utilisant désormais la voie maritime, le ferroviaire, sans oublier les bus.

Un dernier mot pour vous dire que ces mesures ne seront véritablement efficaces que si elles s'appuient sur une coopération intense avec les pays source. J'entends par là notamment, pour ce qui nous concerne, les pays d'Afrique du Nord, puisque nombre de Tunisiens, de Marocains ou d'Algériens sont présents sur la zone syro-irakienne et sont susceptibles de gagner l'espace Schengen pour y commettre des actions violentes. Pour prévenir toute action violente sur notre sol, nous sommes en effet obligés de nous intéresser à tous les francophones.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans l'activité qui est la vôtre, voyez-vous un avantage au rétablissement des frontières internes de l'espace Schengen ? C'est en effet une question qui se pose dans la situation actuelle, si l'on veut maintenir cet espace « vivant ».

Autre question : l'interopérabilité des fichiers et la coopération entre services de police vous paraissent-elles suffisantes pour avoir connaissance de ceux qui passent par l'espace Schengen ? Et sinon, quelles évolutions vous sembleraient nécessaires ?

Le PNR est un point d'inquiétude. Bruxelles a retenu une date limite de transposition dans les législations nationales à 2018, mais il faudra trois ou quatre ans de plus pour qu'il devienne réalité. Si la France est en avance sur ce sujet, d'autres États membres, en revanche, ne le sont pas. Que faire dans l'intervalle ?

M. Patrick Calvar. – Le rétablissement de contrôles à nos frontières a le mérite de déstabiliser les auteurs potentiels d'attentats, susceptibles d'être interceptés à tout moment. Ces contrôles sont effectués par nos camarades de

la police aux frontières, mais également de la gendarmerie ou de la police en deçà de la frontière. Comme la quasi-totalité de ceux qui font l'objet d'une surveillance de notre part sont inscrits au FPR, le fichier des personnes recherchées, nous sommes immédiatement informés lorsqu'un contrôle se révèle positif, ce qui nous met en capacité de prendre les mesures opérationnelles qui s'imposent.

Vous m'interrogez sur l'interopérabilité des fichiers et l'efficacité de la coopération. Comme je vous l'ai indiqué, il faudrait que l'ensemble des pays de l'espace Schengen mettent dans le SIS la totalité des suspects qu'ils ont pu identifier, afin que l'on puisse connaître leurs mouvements. Le problème, comme je l'ai indiqué, tient au fait que nombre de services travaillant dans le domaine de la lutte antiterroriste n'ont pas compétence à alimenter ce fichier, pas plus qu'ils ne peuvent le consulter.

Autre problème : on ne peut plus se fier qu'à la biométrie et à la reconnaissance faciale, qui seuls permettent de s'assurer qu'un individu repéré à tel endroit et bien celui que l'on retrouve à tel autre. Quelqu'un qui entre dans l'espace Schengen peut en effet, à tout moment, changer frauduleusement d'identité et de nationalité.

L'alimentation systématique par les services, l'usage généralisé de la biométrie et le croisement des fichiers, notamment avec Eurodac, qui recense les migrants et les demandeurs d'asile : telles sont pour moi les clés essentielles.

Le PNR commence à fonctionner, et plutôt bien, en France. Ce sera un peu plus lent au niveau européen, mais surtout plus restrictif. L'Europe a considéré que la protection des données avait priorité sur les nécessités opérationnelles. Cela étant, le PNR reste un outil supplémentaire pour faire face à la menace.

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage ce que vous dites de l'utilité de la biométrie pour l'identification, mais j'imagine que sur les 12 000 fiches que vous évoquiez, vous ne disposez pas toujours d'éléments biométriques. Et lorsque vous en disposez, les entrez-vous systématiquement dans le fichier SIS ?

M. Patrick Calvar. – Le FPR II permettra bientôt cette intégration, mais pour l'instant, nous nous heurtons à un petit souci technique.

M. Jean-Yves Leconte. – Et tous les autres pays européens pourront le faire également ?

M. Patrick Calvar. – Le SIS II prévoit cette possibilité d'intégration. Il reste, encore une fois, que les pays où certains services de sécurité n'ont pas compétence pour alimenter le fichier devront envisager des évolutions, par souci d'efficacité. Je puis vous citer un cas de figure illustrant la difficulté actuelle : un pays A nous signale l'arrivée sur notre territoire d'un individu susceptible de poser un problème. Nous cherchons à localiser

l'intéressé, sans y parvenir : nous diffusons, à tout hasard, une fiche S, au cas où il apparaîtrait ailleurs. Un pays B nous signale, quelques mois plus tard, que l'intéressé a pris un avion à destination d'Istanbul, ce qui donne une autre connotation à l'affaire. Nous signalons la chose au pays A, dont le client finit par arriver dans un pays C : nous réitérons le processus, pour nous assurer à nouveau que tout le monde en est bien informé. Et le tout se termine par une tentative d'action violente sur notre sol, par cet individu en provenance du pays C. Ceci pour expliquer que les deux services concernés au premier chef n'avaient pas de contact entre eux. Et tout cela à cause d'une incapacité légale à alimenter le fichier.

M. Jean-Yves Leconte. – On se souvient de nos débats, en France, sur l'usage des fiches S. Si le principe devait en être repris dans le SIS, on risque de voir surgir les mêmes débats dans l'ensemble des pays européens. Ne serait-il pas judicieux de clarifier, au niveau européen, l'usage qui peut être fait de telles fiches, sauf à voir se multiplier par vingt-six les craintes qui se sont exprimées quant aux possibles conséquences sur les libertés de l'intégration de ces fiches dans le SIS ?

M. Patrick Calvar. – La fiche S n'est pas un titre judiciaire, susceptible de donner lieu à rétention, c'est un titre de mise en attention. À la suite de quoi, c'est la loi du pays dans lequel le contrôle est exercé qui s'applique.

M. Jean-Yves Leconte. – Je ne l'ignore pas, mais vous n'ignorez pas non plus les débats que nous avons eus, où des responsables politiques ont voulu faire croire que c'était autre chose qu'une mise en attention. Imaginez de tels débats multipliés par vingt-six : le risque devient réel.

M. Patrick Calvar. – La question est très politique. Je m'exprime comme responsable d'un service. Encore une fois, il est pour nous très important, parce que cela fait partie des éléments qui nous aident à évaluer la dangerosité d'un individu, de savoir qu'il se trouve dans tel aéroport européen, en partance, par exemple, pour la Turquie. Il reste que ce n'est en aucun cas un titre qui permettrait la rétention, sauf si le pays concerné en juge autrement, pour des raisons qui lui sont propres, et au regard de sa propre loi pénale.

M. Jean-Yves Leconte. – C'est bien là la limite...

Cela m'amène à deux autres questions. Tout d'abord, avez-vous aujourd'hui les moyens d'appliquer correctement le dispositif des interdictions de sortie du territoire voté en 2014 ? Ensuite, vous vous souvenez que lors de la dernière conférence des ambassadeurs, M. António Vitorino expliquait que les services de sécurité pouvaient décider de porter leur attention sur un individu dès lors qu'ils avaient suffisamment d'éléments pour le décider, mais que, dans un espace de libre circulation tel que l'espace Schengen, il pouvait se trouver qu'aucun service n'ait d'information suffisante, ce qui justifierait d'aller vers un service

d'information européen. Que pensez-vous de cette observation ? Une telle intégration ne permettrait-elle pas d'atteindre un meilleur niveau d'évaluation du risque ?

M. Patrick Calvar. - Les mesures visant à interdire les sorties du territoire fonctionnent parfaitement et je puis vous dire que nous n'assistons quasiment plus à des départs à destination de la Syrie. D'autres facteurs interviennent, en particulier la situation dégradée en Syrie, et la méfiance de Daesh, qui voit dans des personnes qui n'auraient pas été recommandées le risque d'une opération de pénétration. Il reste que ces mesures ont eu des effets très positifs et empêché de nombreux départs.

Le service unique européen est une fausse bonne idée. C'est méconnaître totalement la coopération qui existe entre les services européens.

Il ne faut pas non plus oublier que le renseignement n'est pas uniquement dédié à la lutte anti-terroriste, mais aussi à d'autres matières qui engagent notre souveraineté. Et je rappelle que le traité de Lisbonne interdit à la Commission et aux organes européens de se mêler des questions touchant au renseignement.

Ce n'est pas tant, au reste, le manque d'information qui pose problème, que notre capacité à exploiter l'information. Vous savez sans doute que nous avons acquis un outil *big data* pour nous aider à brasser les milliers de données que nous récoltons dans nos opérations. L'autre problème étant celui du chiffrement, que j'ai évoqué.

Europol ne mène pas les enquêtes : c'est un organe de coopération policière qui dispose certes de quelques prérogatives sur les bases, les moyens, mais il faut toujours, dans l'investigation, un service pilote. On ne saurait confier une enquête sur des attentats commis en France à un service européen. Non seulement des questions de droit, comme je le rappelais, y font obstacle, mais aussi et surtout d'efficacité. Aucun pays au monde ne s'est engagé dans une telle voie. Le renseignement ne se résume pas à la lutte anti-terroriste. Il est aussi d'autres gageures comme la lutte contre l'espionnage, avec d'autres menaces nouvelles comme les attaques cybernétiques, qui peuvent impliquer des services étrangers : j'imagine mal que l'on puisse, en l'état des choses, partager cela avec d'autres pays européens.

M. André Gattolin. - Hormis le PNR, il existe d'autres types de données, notamment celles que recueillent les États-Unis *via* son système électronique d'autorisation de voyage, l'ESTA, ou plus récemment, le Canada, avec l'AVE, l'autorisation de voyage électronique. Il me semble que les pays de l'espace Schengen vont adopter le même système d'autorisation préalable. De telles données sont-elles utiles et analysables par vos services, et existe-t-il des échanges intra et surtout extra-européens sur les informations ainsi recueillies ?

Ma seconde question porte sur les problèmes de sécurité liés aux communications chiffrées et, plus largement, à la cybersécurité. Je m'inquiète depuis longtemps des attaques potentielles susceptibles de déstabiliser un pays, en s'en prenant à des bases de données ou à des services de l'État. Est-on sûr que les fichiers interconnectés sont sécurisés ? Car plus des fichiers circulent, plus ils sont échangés, plus le risque de piratage est élevé.

M. Patrick Calvar. – L'Europe pourrait en effet mettre en place un système d'autorisation électronique. Encore une fois, tous les outils qui nous permettent de suivre les déplacements, dans un espace de liberté où les allées et venues sont nombreuses, nous sont utiles. Mais au-delà, l'enjeu est surtout d'être capable d'analyser les données, pour prioriser notre action, soit dans un cadre de coopération internationale soit à l'échelon national – et la « loi renseignement » a été pour nous capitale à cet égard : nous avons à présent les moyens d'agir, ce qui n'était pas le cas auparavant.

La cybersécurité est pour nous un enjeu majeur. On a eu tendance à oublier l'espionnage, l'effort ayant basculé, depuis septembre 2001, vers la lutte contre le terrorisme. Et les événements dramatiques que nous avons connus ces dernières années n'ont fait que renforcer cette tendance. Il existe pourtant de sérieuses menaces à l'encontre de notre souveraineté, passant par des attaques sur notre recherche, notre économie. On sait les révélations que nous devons à des lanceurs d'alerte ou d'anciens membres contractuels de services, et, plus récemment, les polémiques que l'on a pu connaître outre-Atlantique. Il faut, clairement, pouvoir se défendre. La question s'est posée lorsque nous avons fait l'acquisition d'un matériel *big data* américain. Mais le fait est qu'il n'existait aucune solution nationale ni même européenne, ce qui soulève la question des choix d'investissement qui ont été faits en Europe. Il en va de même des composants, pour la plupart d'origine américaine ou chinoise. Néanmoins, il y a eu une prise de conscience et nous sommes désormais en contact avec les grands opérateurs français afin de faire émerger, à terme, une solution souveraine. En attendant, toutes les mesures de sécurité ont été prises pour que l'acquisition de matériel étranger n'ouvre aucune possibilité de pénétrer nos systèmes.

Certes, l'interconnexion des fichiers peut susciter des attaques. Et il faut savoir que lorsqu'elles sont le fait de très grands services, la détection est très complexe, de même que l'imputabilité. Elles peuvent aussi être le fait de la criminalité organisée, qui a les moyens de se payer des *hackers* de très haut niveau pour mener des attaques ciblées.

Il va, dans un tel monde, se poser une question technique – et l'Ansi, l'Agence nationale de la sécurité informatique, fait des efforts considérables pour améliorer la sécurité – mais aussi de frontières juridiques.

M. Didier Marie. – Je reviens sur la question du rétablissement des contrôles aux frontières. Êtes-vous favorable à une réforme du code

Schengen qui allongerait la durée de la procédure de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ?

Nous nous sommes rendus, récemment, à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, et avons constaté que sur quelque 200 vols quotidiens en provenance de l'espace Schengen, la police aux frontières, la PAF, n'en contrôlait qu'une trentaine. Ce qui porte à se poser la question des moyens, ceux de la PAF, mais aussi les vôtres. Sont-ils suffisants pour répondre à la menace ou faudrait-il faire des efforts plus conséquents ?

Vous avez évoqué la coopération avec vos homologues européens. Qu'en est-il de la coopération avec Europol et quelle place y prenez-vous ?

À Roissy, nous avons vu fonctionner les nouveaux sas biométriques Parafe. Il semble que demeure un dilemme sur le choix des technologies, entre contrôle visuel et contrôle digital, et que se pose la question de l'harmonisation à l'échelle européenne, alors que certains pays ont fait le choix de n'opérer aucun contrôle biométrique, tandis que parmi ceux qui les acceptent, certains privilégient le visuel, d'autres le digital. Qu'en pensez-vous ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – J'indique qu'une lettre franco-allemande a été signée avant-hier pour demander la révision du code frontières Schengen.

M. Patrick Calvar. – Nous ne sommes pas des acteurs du contrôle, nous en sommes les bénéficiaires. Cela étant rappelé, j'observe qu'il ne suffit pas de rétablir les contrôles, encore faut-il pouvoir les opérer. C'est une question que vous aurez sans doute abordée avec la PAF. Ce qui est certain, c'est que ces contrôles sont un moyen supplémentaire de dissuasion, mais aussi de recueil de renseignement. Pour autant que lesdits contrôles puissent s'appuyer sur un passage fichier – ce qui rejoint votre préoccupation sur la biométrie. Cela exige des investissements très lourds. Imaginez le cas où un contrôle se fait sur un véhicule : il n'est pas simple de faire l'aller-retour vers un fichier. Cela dit, si Frontex, pour le contrôle aux frontières extérieures, ne peut pas s'appuyer sur le biométrique, cela pose problème. Encore une fois, le déclaratif ou les papiers d'identité ne permettent pas des contrôles efficaces.

Vous vous étonnez que les contrôles soient aléatoires, mais il me semble que le code Schengen interdit les contrôles exhaustifs. Et il se pose aussi un problème de faisabilité, non seulement au regard des effectifs, mais des effets d'un contrôle à 100 % sur le trafic aérien. Si chaque personne qui embarque ou débarque est contrôlée, cela donnera lieu à des files d'attente interminables et la pression commerciale sera très forte sur les opérateurs.

Vous m'interrogez sur nos relations avec Europol. Je rappelle que nous avons une double casquette, comme service de sécurité et service judiciaire. Notre sous-direction judiciaire est en contact permanent avec Europol et nous sommes parmi les principaux fournisseurs d'éléments issus

de nos enquêtes de police – parce que nous sommes les plus visés, et les plus frappés. En revanche, nous ne reconnaissons pas à Europol de fonction de renseignement. Cette fonction s'exerce dans le cadre du Groupe antiterroriste, où sont représentés l'ensemble des services de sécurité de l'Union européenne ainsi que les services suisses et norvégiens.

Sur le choix des technologies en matière de biométrie, je ne saurais vous répondre. C'est un problème qui concerne au premier chef la PAF.

M. Philippe Kaltenbach. – Vous souhaitez que le PNR soit étendu à d'autres modes de transport comme le train ou le bus. Mais ce serait extrêmement lourd et coûteux, et changerait du tout au tout la manière de voyager. Je comprends bien votre souci de disposer du maximum de données pour repérer des personnes potentiellement dangereuses, mais il faut rechercher un équilibre entre moyens de contrôle mobilisés et efficacité. Les moyens nécessaires à des contrôles à très grande échelle, une nasse qui aurait de surcroît un impact sur la vie quotidienne de millions d'Européens, ne seraient-ils pas mieux utilisés en se focalisant sur les personnes recherchées ? Au vu des difficultés que pose le contrôle dans les aéroports, alors même que seul un vol sortant sur trois est contrôlé, imaginez ce qu'il en serait d'un système équivalent, à l'échelle de Schengen, pour les autres moyens de transport. N'y a-t-il d'autres moyens, moins coûteux et plus efficaces ? Je pense aux contrôles aléatoires, mais aussi et surtout au renseignement.

M. Patrick Calvar. – Telle est bien la question que je posais dans mon propos liminaire. Quel est le prix que l'on est prêt à payer pour la sécurité, ou plus exactement pour plus de sécurité – car il est clair que l'on n'arrivera jamais à la sécurité absolue ; même les pays totalitaires n'arrivent pas à prévenir tous les actes de violence.

Voyez, cependant, les polémiques que l'on a connues. Je pense au cas d'Anis Amri, l'auteur de l'attaque contre le marché de Noël à Berlin, tout d'abord, dont on s'est inquiété qu'il ait pu quitter les Pays-Bas, passer en Belgique puis en France pour finalement arriver en Italie, où il a été neutralisé par les forces de sécurité au cours d'un contrôle d'identité. Il faut accepter l'idée que l'on ne pourra pas parer à tout risque. Si l'on veut augmenter nos chances et éviter des situations comme celle-là, ou comme celle que l'on a connue avec Mehdi Nemouche, l'auteur de la tuerie dans le musée juif de Bruxelles, arrêté par hasard lors d'un contrôle anti-stupéfiants des douaniers de Marseille, toutes les données sont bonnes à prendre. J'ai bien conscience des difficultés, mais je pense aussi qu'à terme, avec l'évolution des technologies, on laissera des traces partout, ce qui ouvrira des solutions évitant de bloquer les allées et venues. Le fait est que les grandes structures privées ont aujourd'hui à leur disposition des données de géolocalisation pour apporter des services à leurs clients, dont les États ne disposent pas. Il est, pour l'heure, totalement illusoire d'imaginer que l'on peut contrôler entièrement la frontière entre la France et la Belgique, par

exemple. On contrôle certains points, mais on ne peut pas bâtir un mur. La situation du Royaume-Uni est un peu différente, puisque c'est une île, avec moins de moyens d'accès.

Je partage votre sentiment, mais ce sont des questions qu'il faut mettre sur la table et assumer politiquement, en affirmant que l'on préfère un espace de liberté plus grand, mais que le risque zéro n'existe pas – ce qui, en tout état de cause, sera encore pour longtemps le cas.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – *Quid* de l'idée d'une agence européenne du renseignement ?

M. Patrick Calvar. – Il existe, je l'ai dit, une enceinte à l'échelle européenne, le Groupe antiterroriste, où l'ensemble des services européens ainsi que ceux de la Suisse et de la Norvège sont représentés.

M. Didier Marie. – Mais c'est de l'intergouvernemental.

M. Patrick Calvar. – Non, ce groupe est reconnu par l'Union européenne, mais la coopération se fait entre les États. Nous sommes en contact avec une cellule d'analyse d'échelon européen à laquelle nous fournissons des états de la menace, mais ce sont les services de sécurité qui ont une action opérationnelle, grâce à une coopération de très haut niveau d'excellente qualité. Et c'est pourquoi je ne crois absolument pas à une agence européenne, y compris pour des questions de souveraineté : n'oublions pas, encore une fois, que les services de sécurité ne font pas que de la lutte antiterroriste. Tant que l'on ne sera pas dans une Europe fédérale, une telle agence n'aurait aucun sens et serait au reste contraire aux traités tels qu'ils existent aujourd'hui.

M. Jean-Claude Requier, président. – Il nous reste à vous remercier.

*Audition de M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur
(mercredi 15 mars 2017)*

M. Jean-Claude Requier, président. - Notre commission d'enquête clôt aujourd'hui ses investigations, entamées au début du mois de janvier, avec l'audition du ministre de l'intérieur, M. Bruno Le Roux.

L'espace Schengen, conçu pour rendre effective la libre circulation en Europe, a été malmené par la crise migratoire et les attentats terroristes qui ont endeuillé plusieurs pays européens, et d'abord le nôtre. Ces événements ont conduit à s'interroger sur la pérennité de Schengen. Nos travaux nous ont toutefois montré que des mesures avaient été prises, souvent d'ailleurs sur le fondement d'initiatives franco-allemandes, pour améliorer son fonctionnement. Celui-ci a été rééquilibré dans un sens plus favorable à la sécurité des frontières et donc de nos concitoyens.

Nous avons également pu mesurer, lors de nos déplacements sur le terrain, l'investissement de nos forces de sécurité dans le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, depuis le 13 novembre 2015. Je voudrais remercier vos services, Monsieur le Ministre, pour leur excellente coopération dans le déroulement de nos travaux. Je puis vous assurer que mes collègues y ont, eux aussi, été sensibles.

Le 20 février dernier, avec votre homologue allemand, Thomas de Maizière, vous avez adressé une lettre à la Commission européenne pour l'alerter sur la nécessité d'aller plus loin dans la révision en cours du code frontières Schengen. Pourriez-vous nous en dire plus sur les intentions et les demandes françaises ? Après les réformes déjà engagées, qui sont nombreuses, quelles sont les perspectives du fonctionnement de l'espace Schengen à plus long terme ? Est-il opportun, et réaliste, de maintenir des contrôles aux frontières intérieures dans un espace de libre circulation ? Voilà quelques-unes des questions qui intéressent notre commission d'enquête.

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le fil conducteur de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une quinzaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteur, François-Noël Buffet, à vous poser des questions.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Je rappelle enfin, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, à lever la main et à dire : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur, prête serment.*

M. Bruno Le Roux, ministre de l'intérieur. – Avant chaque sommet européen, nous nous retrouvons, avec mon homologue allemand, Thomas de Maizière, pour le préparer. Il y va de la force du couple franco-allemand que nous passions ainsi du temps ensemble. C'est ce que nous ferons tout à l'heure ; je devrai donc vous quitter à 15 heures.

Je traiterai les points les uns après les autres.

L'Union européenne est à la fois confrontée à une menace terroriste sans précédent, laquelle nécessite un renforcement de l'espace Schengen, et à une crise migratoire euro-méditerranéenne également sans précédent. J'étais il y a deux jours au Niger et je peux vous dire que nous ne répondrons pas à l'enjeu migratoire qui pèse sur notre continent sans répondre à l'enjeu du développement des pays d'origine et de transit.

Ce double mouvement nous a conduits à faire preuve de responsabilité dans la décision et de fermeté dans l'action.

La première urgence était la sécurisation des frontières extérieures de l'Union européenne. En effet, si l'Europe n'a pas de frontières, alors, aux yeux de ses citoyens, elle n'existe tout simplement pas. La question des frontières est un élément fondamental de l'identité et du sentiment d'appartenance à un territoire, par-delà même l'urgence des deux problèmes que je viens de mentionner. Aucun avenir européen n'est possible sans sécurisation des frontières et sans définition desdites frontières partagée par l'ensemble des citoyens européens.

En avril 2016, après de longues négociations, nous avons abouti à un premier accord, donnant lieu à la publication de la directive établissant un registre d'enregistrement du nom des passagers des compagnies aériennes, le fameux PNR, *Passenger Name Record*, européen. L'Europe doit aujourd'hui redoubler d'efforts pour que cette directive trouve une traduction concrète dans chaque État membre. La France a anticipé la mise en œuvre de cette démarche, dès janvier 2016, en lançant un PNR français qui sera bientôt entièrement opérationnel. Nous avons en outre décidé d'appliquer toutes les clauses facultatives de la directive et d'y intégrer les vols intraeuropéens et les vols *charters*.

Nous avons par ailleurs mis en place, avec un certain nombre de ministres de l'intérieur européens, un projet de PNR pour les lignes à grande vitesse qui traversent l'Europe, donc de registre des noms des passagers utilisant ces trains à grande vitesse.

Pour sécuriser les frontières, nous avons également obtenu l'adoption du règlement portant rénovation de l'agence Frontex, dont les moyens humains et financiers sont accrus, avec la création d'une réserve permanente de 1 500 agents mobilisables à tout moment, à laquelle la France

contribuera à hauteur de 170 agents. Ce résultat a été obtenu en seulement six mois !

Autre étape franchie en décembre : la révision du code frontières Schengen. La France y voyait une urgence absolue. Cette sécurisation des frontières extérieures doit donner lieu à des contrôles, mais également à des enregistrements : nous devons savoir qui franchit les frontières ! Si à cet enregistrement pouvaient être jointes des données biométriques, cela permettrait d'aller plus loin. C'est la demande que je formulerai auprès de mon homologue allemand lorsque nous nous rencontrerons tout à l'heure.

Depuis le 13 novembre 2015, nous avons rétabli le contrôle à nos frontières intérieures. Je n'imagine pas, à très court terme, que nous puissions lever ces contrôles, qui produisent des résultats, d'autant plus que d'autres États membres ont pris les mêmes mesures. L'attentat de Berlin a démontré la nécessité de réviser le code frontières Schengen. Sur ce dossier, la France est à l'initiative auprès de la Commission pour permettre la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures pour des durées supérieures à celles qui sont autorisées actuellement, qui sont de six mois. Nous souhaitons également que les conditions d'exercice de ces contrôles soient assouplies lorsqu'ils sont effectués dans les zones frontalières en dehors des périodes de rétablissement.

Enfin, nous avons soumis au Conseil une proposition de règlement portant création d'un système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS), équivalent de l'ESTA américain, pour renforcer les vérifications de sécurité relatives aux voyageurs exemptés de l'obligation de visa. Enfin, la directive sur les armes à feu a été révisée ; en la matière, l'ensemble des propositions de la France ont été suivies.

D'autres chantiers sont en cours, en particulier le renforcement des systèmes d'information et des bases de données visant à sécuriser nos frontières. L'objectif est d'assurer une totale interopérabilité entre les différents systèmes. Un groupe d'experts a été mis en place et doit aboutir à des propositions au plus tard au début du deuxième semestre de 2017, afin de faciliter le travail des services répressifs, lesquels doivent aussi pouvoir accéder aux données biométriques qui sont contenues dans le système d'information sur les visas (VIS) et dans Eurodac, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. La Commission a répondu à une demande de révision du SIS, le système d'information Schengen, émanant de la France, en proposant trois niveaux de règlements. Les textes sont à l'étude.

J'ai pris acte des recommandations de la Commission lors de l'évaluation Schengen, en novembre dernier. Nous devons pouvoir répondre aux dysfonctionnements, aux incidents d'exploitation, en adaptant notamment la base française du SIS.

Pour compléter la sécurisation, la France demande la révision du futur règlement concernant l'enregistrement des entrées et des sorties aux

frontières extérieures de l'Union européenne. Nous ne pouvons pas nous contenter d'enregistrer les allées et venues des ressortissants des pays tiers : tout le monde doit être contrôlé, y compris les citoyens européens.

Enfin, il est nécessaire de lutter contre la fraude documentaire qui est devenue une marque de fabrique de ceux qui combattent nos libertés. Des milliers de passeports vierges ont été volés par Daech en Syrie, en Irak et en Libye. Sur ce dossier, la réflexion débute seulement.

La seconde priorité consiste à apporter une réponse efficace et coordonnée à la crise migratoire. La France est le premier pays d'accueil des demandeurs d'asile au titre des programmes européens de relocalisation et de réinstallation ; plus de 3 600 Syriens ont été accueillis sur notre sol depuis le Liban, la Jordanie et la Turquie. Nous avons signé, hier matin à l'Élysée, un accord notamment avec la Fédération protestante de France afin de sélectionner 500 réfugiés syriens qui pourraient très rapidement rejoindre notre pays et y être pris en charge de la meilleure des façons. D'ores et déjà, au titre de la relocalisation et de la réinstallation, nous avons accueilli plus de 6 300 personnes fuyant la guerre civile en Syrie et la barbarie de Daech.

Par-delà cet effort de solidarité européenne, nous avons également accompli un travail, en étroite concertation avec l'Allemagne, qui conduira à assortir la libéralisation des visas vers l'espace Schengen d'une clause de sauvegarde dont le déclenchement sera rendu plus rapide, les critères le justifiant étant à la fois assouplis et étendus.

Toutes ces mesures constituent de véritables progrès. Cela est néanmoins loin d'être suffisant.

De ce point de vue, je voudrais d'abord évoquer le paquet législatif en matière d'asile présenté par la Commission, que la France soutient dans ses grandes lignes. Ce sujet n'est pas véritablement mis en avant par la présidence maltaise de l'Union européenne ; nous verrons comment nous pouvons le remettre au cœur du débat. La refonte du règlement Dublin constitue le point le plus délicat de nos discussions : elle pose la question du degré de solidarité des différents États membres, en matière de flux migratoires, les uns par rapport aux autres.

La France défend une position fondée sur deux principes : le principe de responsabilité, dont le respect incombe au pays dit de première entrée, chargé de la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, au nom duquel la France s'oppose à tout mécanisme de relocalisation automatique, et le principe de solidarité, dont aucun État ne doit pouvoir se dispenser unilatéralement, par exemple en dressant des murs à ses frontières. Les États concernés sont bien identifiés ; au cours de nos réunions, lorsque ce sujet est évoqué, leurs représentants coupent leur micro ou baissent les yeux. C'est sur eux que doit peser la pression ! Il s'agit d'un devoir moral et humanitaire ; il y va de la préservation même de l'Europe.

Nous devons en outre œuvrer à traiter la question migratoire à la source. J'étais il y a quelques jours au Niger avec mon homologue espagnol ; ce pays, l'un des plus démunis de la planète, voit chaque année transiter plus de 100 000 migrants sur son territoire.

Enfin, nous continuerons à défendre l'application de l'accord de mars 2016 entre l'Union européenne et la Turquie.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Sur un point au moins, nous sommes tous d'accord : la nécessaire interopérabilité des fichiers. Quelle est notre capacité à avancer rapidement sur ce thème ?

S'agissant du PNR, la France est en avance ; un beau travail, très précis, a été fait. Mais on constate que d'autres pays, en la matière, sont très en retard. À quelle date ce dispositif pourra-t-il fonctionner dans l'ensemble de l'espace Schengen ? La date officielle d'entrée en vigueur dans le droit de chaque État, c'est 2018, pour tout le monde ; mais, en termes d'effectivité opérationnelle, les spécialistes que nous avons auditionnés parlent plutôt de 2020 ou de 2022.

Concernant l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, au vu des récentes déclarations du président turc, quelle est notre capacité à en assurer réellement l'application ?

Par ailleurs, nous nous sommes rendus à Grande-Synthe. Le maire a initié l'opération dans son coin, avec Médecins sans frontières, avant de solliciter les moyens de l'État, lequel participe à hauteur de 3,9 millions d'euros. Cependant, aucun contrôle des personnes se trouvant sur le site n'est prévu. Nous devons faire très attention à ne pas y reconstituer un nouveau Calais ! La question est celle du contrôle de ce camp par l'État ; l'engagement de ce dernier doit nécessairement avoir des contreparties. En premier lieu, nous devons pouvoir répondre à la question : qui se trouve dans le camp ?

M. Bruno Le Roux. – À Grande-Synthe, on ne peut plus laisser les choses continuer comme ça,...

Mme Gisèle Jourda. – Bien sûr !

M. Jacques Legendre. – Tout à fait !

M. Bruno Le Roux. – ... d'autant que s'y multiplient les troubles à l'ordre public et les rançonnements.

Mme Gisèle Jourda. – Et les viols !

M. Bruno Le Roux. – J'ai mobilisé les préfets pour qu'ils commencent à procéder au démantèlement du camp. L'objectif est d'abord la reprise de contrôle du fonctionnement du centre. Mais, compte tenu de l'afflux et du point de fixation que représente désormais le site, la question posée est celle non seulement du rétablissement de l'ordre public, mais aussi du démantèlement progressif du camp. Je veux néanmoins m'assurer, au

préalable, de la bonne mobilisation des places en CAO, les centres d'accueil et d'orientation.

Quant à l'interopérabilité des systèmes d'information, elle ne peut être atteinte que progressivement. Des avancées ont déjà été enregistrées – je pense notamment aux *hotspots* grecs : l'interrogation d'Eurodac et du SIS est désormais possible en une seule fois. C'est un progrès. D'autres chantiers plus ambitieux, techniques, nécessiteront du temps, en particulier l'élaboration de l'ETIAS et la refondation de l'architecture du SIS.

Pour ce qui concerne l'interconnexion des fichiers, certaines barrières juridiques sont incontournables, en particulier s'agissant des libertés individuelles. Avec Thomas de Maizière et, je l'espère, mes homologues espagnol et peut-être italien, nous allons demander à être entendus par la commission LIBE du Parlement européen afin de montrer qu'aucune de nos propositions n'est restrictive pour la liberté des citoyens européens. L'expérience du PNR le montre : il faut beaucoup discuter avec le Parlement européen ! Nous en profiterons pour aborder également la question du chiffrement, c'est-à-dire de la communication de leurs données par les opérateurs.

Pour ce qui a trait à l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, l'une des questions dont nous discutons avec mon homologue allemand est celle de savoir jusqu'à quel point nous pouvons faire en sorte que la question politique ne l'emporte pas sur l'application de l'accord. Il s'agit de bien distinguer ce qui relève, d'une part, d'un accord de moyen terme, voire de long terme, et, d'autre part, d'une montée de tension ponctuelle, liée à un certain nombre de propos tenus récemment par le président turc à l'égard non pas de la France, mais d'autres États membres de l'Union. L'objectif est de préserver l'accord et de tenter, autant que faire se peut, de l'isoler des débats politiques.

Quant aux dates auxquelles les autres pays disposeront d'un PNR opérationnel, je ne suis pas en mesure de vous répondre précisément. À chaque réunion du Conseil, je m'efforce de souligner que nous mettons en œuvre le PNR, pour notre part, de façon très rapide et selon des modalités d'application très larges. Nous montrons ainsi aux autres que c'est possible ! Mais je ne dispose pas d'éléments précis sur la volonté et la capacité des autres États membres de mettre en œuvre ce dispositif dans des délais proches.

M. Jean-Pierre Vial. – Vous avez évoqué le contrôle des passeports et la fraude documentaire, notamment en provenance de Syrie. La sécurité passe beaucoup par l'échange d'informations ; en la matière, quelles sont les mesures qui garantissent la bonne circulation des informations entre les États ?

Par ailleurs, lorsque nous avons auditionné le responsable de Frontex, à la question de savoir s'il s'agissait d'un mini-OTAN ou d'un

service européen en tant que tel, il a immédiatement répondu que Frontex, à ses yeux, était un service européen.

Au fil de nos auditions, nous nous sommes interrogés sur la place de Frontex, et notamment sur les investissements, en matière de drones par exemple, dont l'armée est de son côté parfaitement dotée. Autre source d'interrogation : il existe une vraie « culture de la mer », partagée par les garde-côtes et par la Marine ; de ce point de vue, Frontex me semble « entre deux eaux », si vous me pardonnez l'expression. Quelle vision de Frontex défendez-vous ? Faut-il en augmenter la puissance ? La diminuer ? Ne faudrait-il pas construire un partenariat plus adapté entre les services de garde-côtes et la Marine ?

S'agissant des mineurs, lorsque nous avons interrogé votre prédécesseur, il y a presque deux ans, il était patent que la situation était intenable. Y a-t-il matière à faire évoluer la législation pour ce qui concerne la prise en charge des mineurs ?

Enfin, vous avez évoqué la situation des États dont les représentants coupent leur micro lorsque certaines questions sont abordées. Mais la pression s'exerce en premier lieu sur nos voisins italiens ou grecs. Avez-vous le sentiment qu'existe réellement une juste répartition des tâches, des rôles et de la charge ? Lorsque les pays de première entrée accueillent des réfugiés, ils prennent le risque que la répartition, après coup, se révèle injuste.

M. Bruno Le Roux. – J'ai moi aussi rencontré le directeur exécutif de Frontex, ces derniers jours. Sur ce point, notre position est claire : nous avons sollicité le renforcement de l'agence Frontex, dont nous pensons qu'elle doit être dotée de moyens supplémentaires. Elle représente le visage de l'Europe et du soutien de l'Europe aux dispositifs nationaux ! Plutôt que de doter en moyens supplémentaires les États confrontés à la situation que vous décrivez – dotation peut-être par ailleurs nécessaire, je pense à l'Italie par exemple –, il faut continuer à organiser la montée en puissance de Frontex. Son budget a été multiplié par six en quatre ans ; c'est donc bien un sujet de valorisation pour l'Europe, démontrant que nous sommes capables d'avancer vite pour rendre opérationnels des projets européens.

Le cœur de métier de Frontex, c'est le contrôle aux frontières ; c'est à ce titre qu'il faut développer ses moyens. Il faut donc assurer Frontex de tout le soutien de la France : l'agence a vocation à jouer un rôle majeur dans les politiques de contrôle aux frontières. Avec Thomas de Maizière, j'ai d'ailleurs sollicité l'organisation prochaine d'un exercice de gestion de crise majeure « grandeur réelle » aux frontières de l'Europe.

Concernant la Syrie, nous menons aujourd'hui une surveillance exhaustive et disposons d'un suivi individualisé de tous les ressortissants français présents sur zone. Les flux au départ, vers la Syrie, se sont taris ; commencent à s'organiser des flux au retour, qui font tous l'objet d'un suivi. Une variable contribue à limiter ces derniers : les « pertes sur zone ». On

parle de 250 combattants originaires de France décédés sur zone au cours des combats, mais ce chiffre semble sous-évalué.

Le Président de la République et le Premier ministre feront la semaine prochaine une annonce sur la position de la France, notamment en matière de retour des mineurs sur notre territoire. Cette dernière question exige la mise en place d'une véritable stratégie de prise en charge. Quoi qu'il en soit, nous suivons tous ceux qui rentrent dans notre pays.

Quant à la question des mineurs isolés, elle relève du ministre de la justice. Pour les mineurs évacués de Calais, le dispositif a plutôt bien fonctionné : 300 mineurs seulement demeurent dans les centres ; 800 sont partis au Royaume-Uni. Je viens d'ailleurs de recevoir une lettre de mon homologue britannique, Amber Rudd, qui se dit prête à examiner une cinquantaine de dossiers supplémentaires. Il y a à peine un mois et demi, certains mineurs candidats au départ vers le Royaume-Uni étaient animés d'un sentiment de révolte et d'injustice devant le refus, apparemment immotivé - nous pensions qu'ils remplissaient les critères - de leur demande. La résolution de ce problème rend de nouveau possible le traitement des dossiers de ceux qui sont appelés à rester.

S'agissant de la prise en charge dans les CAO, il faut d'abord noter que parmi les mineurs se trouvent un certain nombre de majeurs. Certains adultes se réclament de l'« excuse » de minorité pour obtenir des délais plus souples. Par ailleurs, un certain nombre de mineurs ont fugué, quittant les CAO ; certes, une partie de ceux qui étaient partis pendant l'hiver sont revenus, mais un certain nombre d'entre eux n'ont pas été revus.

En matière de répartition européenne de l'effort, nous ne proposons pas un mécanisme qui reviendrait à appliquer une règle de 3, ou plutôt de 27... Il s'agit de définir des critères permettant de garantir la solidarité tout en tenant compte des caractéristiques de chaque pays en termes de population, de PIB, de capacités d'accueil, de structures. En tout état de cause, nous voulons qu'en cas de nouvelle crise migratoire, tous les pays européens prennent leur part de cet effort. L'enjeu des prochaines réunions du Conseil est donc que tous les pays acceptent que des critères s'appliquent. Je note d'ailleurs qu'aujourd'hui, parmi les pays qui ne jouent pas le jeu de la solidarité, certains ne sont pourtant pas soumis aux flux de première entrée.

M. Didier Marie. - Je voudrais revenir sur la question du contrôle aux frontières intérieures. Nous avons constaté, en nous rendant à Menton, la nécessité absolue de maintenir un tel contrôle. Or un tel maintien pose le problème de l'avenir, en Europe, de cette liberté fondamentale qu'est la liberté de circulation. Vous avez parlé d'assouplissements ; pourriez-vous préciser votre pensée ?

Deuxième question : nous sommes d'accord sur l'exigence de solidarité ; mais par quels moyens pouvons-nous, dans le cadre des négociations, obliger les États membres à en accepter le principe ? Discuter

est une chose, obliger en est une autre ! Disposons-nous de moyens de pression ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Ma première question rejoint celle de François-Noël Buffet : elle porte sur la façon dont la Turquie nous met la pression.

Vous dites que vous allez tenter de convaincre les Turcs que les deux sujets, l'accord, d'une part, et le différend politique, d'autre part, sont parfaitement distincts. Je ne doute pas de votre capacité de persuasion ; mais je ne doute pas non plus qu'un pays, quel qu'il soit, disposant d'une telle arme, ne l'utilise pas. Ce n'est pas vrai seulement pour la Turquie, mais pour tout pays réceptacle de *hotspots*. À défaut de pouvoir nouer des accords parfaitement intangibles, ne faut-il pas plutôt imaginer d'installer des *hotspots* à l'intérieur même de l'Union européenne, sans sous-estimer les inconvénients que cela supposerait ?

Ma deuxième question porte sur les centres d'accueil et d'orientation. Je me suis rendu compte, à Calais, de l'exceptionnelle mobilisation des élus et des associations. C'est dire que notre pays, quoi que l'on en dise parfois, dispose de réelles capacités d'accueil. Pour autant, le Gouvernement a pris un certain nombre d'engagements relatifs aux échéances. Un certain nombre de sites ont été retenus pour y installer des CAO, et la promesse a été faite aux élus qu'une telle installation n'aurait qu'un caractère éphémère. Ces engagements seront-ils tenus ? Ne serez-vous pas contraints de retourner voir les maires pour leur demander un effort supplémentaire, créant peut-être le sentiment d'une parole non tenue ?

Mme Gisèle Jourda. – Je souhaite vous poser une question sur les engagements de coopération bilatérale. Mme Merkel a passé de tels engagements avec certains pays du sud de la Méditerranée, notamment avec la Tunisie ou l'Égypte. Cette approche a souvent été évoquée au cours de nos auditions et présentée comme nécessaire. Quelle est votre position sur ce point ? Le Gouvernement envisage-t-il de mettre en place des coopérations de ce type ?

Ma deuxième question porte sur l'application de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie ; j'ai contribué aux travaux de la mission d'information du Sénat sur ce thème, auprès du président Jacques Legendre et de notre rapporteur Michel Billout. Je m'interroge sur le tracé des frontières : compte tenu du Brexit, est-il toujours nécessaire que la frontière se situe à Calais ? Ne doit-elle pas être déplacée à Douvres ?

M. Jacques Legendre. – Bonne question !

Mme Gisèle Jourda. – Enfin, j'étais de la mission qui s'est rendue à Grande-Synthe. Le démantèlement du camp est prévu, nous dites-vous ; ce qui m'a le plus frappée, c'est l'impunité des passeurs, au sein des camps, certes, mais surtout tout au long des routes migratoires. Les personnes qui souhaitent passer au Royaume-Uni sont des victimes ; des filières kurdes ou

albanaises tracent des routes, rackettent, violent, des adultes ou des enfants. Sur la lutte contre les trafiquants, j'aimerais connaître vos orientations.

M. Yannick Vaugrenard. – Le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'un statut particulier par rapport à l'espace Schengen. Quelles seraient, de ce point de vue, les conséquences du Brexit ?

Vous avez évoqué le droit d'asile et la nécessité de présenter, en la matière, un paquet législatif convergent au niveau européen. Quelles sont aujourd'hui les divergences majeures qui pourraient être surmontées demain ?

Enfin, vous avez évoqué 3 600 asiles octroyés par la France à des Libyens et à des Syriens. Disposez-vous d'éléments de comparaison précis avec nos voisins italiens, allemands et britanniques ?

M. Bruno Le Roux. – S'agissant des chiffres, nous vous communiquerons des éléments écrits.

Concernant l'assouplissement, tout l'enjeu, avant de restaurer une totale liberté de circulation, est de clarifier les contrôles aux frontières. Si la menace persiste, nous devons pouvoir allonger leur durée. Je le redis : il ne s'agit pas d'une fermeture des frontières, mais d'un contrôle aux frontières. Ce dispositif a permis de procéder, depuis son rétablissement, à 92 millions de contrôles, dont 65 000 procédures de non-admission. Il s'est révélé utile ; nous souhaitons donc le maintenir.

Pour ce qui concerne la solidarité, le traité prévoit déjà des procédures si certains pays ne respectent pas leurs obligations. Conseil après Conseil, je cherche à les convaincre plutôt qu'à accroître la coercition. Tous les États concernés ne sont pas totalement fermés ; je cherche à créer des effets de levier afin que l'un, prenant sa part de l'effort de solidarité, entraîne les autres.

La coopération avec les pays d'origine et de transit se décline dans de nombreux domaines : lutte contre l'immigration irrégulière, contrôles aux frontières, dispositifs d'accueil, développement. Au Niger, l'Union européenne est identifiée très précisément en tant que cheville ouvrière de dispositifs qui fonctionnent bien. Je pense en particulier aux 140 millions d'euros issus du fonds fiduciaire d'urgence mis en place en novembre 2015 au sommet de La Valette. Les résultats sont très concrets, même si les passeurs, en Afrique comme à Calais, changent de routes et tentent de déjouer les contrôles – nous devons sans cesse réadapter les dispositifs.

Sur le paquet asile, nous avons des divergences à surmonter, s'agissant notamment de l'étendue des responsabilités des pays de première entrée et de la solidarité dont ils doivent bénéficier. C'est cet équilibre qui est aujourd'hui au cœur de la négociation.

Concernant les CAO, oui, l'État doit respecter ses engagements ! L'ouverture d'un CAO est fondée sur la confiance entre les différents

acteurs : la collectivité d'accueil, l'opérateur, l'État. Les conséquences d'une rupture de confiance s'étendraient bien au-delà du territoire directement concerné. On me demande s'il sera nécessaire de procéder à des réquisitions ; mais la réquisition doit être le dernier recours, dès lors que les élus sont aujourd'hui persuadés qu'accueillir un CAO, ça marche ! Peu d'élus, après coup, le regrettent ; en revanche, beaucoup le regretteraient si nous ne respectons pas nos engagements.

Un certain nombre d'élus acceptent désormais d'envisager la possibilité d'un accueil en logement diffus. Cette option ne rend pas plus facile la prise en charge sociale, mais permet de diversifier le dispositif, sachant, en outre, qu'en cas d'augmentation de la tension, le prix de l'hébergement en CAO pourrait évoluer à la hausse. Quoi qu'il en soit, la base du fonctionnement des CAO est la confiance entre les différents acteurs concernés.

Enfin, à Calais, depuis le début de l'année, nous avons démantelé six filières de passeurs clandestins ; mais de telles filières se renouvellent en permanence. Les tentatives d'intrusion dans les camions se poursuivent : plus de 150 il y a deux nuits ! Ce n'est donc pas par manque d'humanité que le Gouvernement fait tout pour empêcher la réinstallation d'un camp à Calais,...

M. Jacques Legendre. – Bien entendu !

M. Bruno Le Roux. – ... limitant notamment drastiquement la possibilité pour les associations d'y intervenir de façon pérenne.

Nous voulons éviter la réintroduction à cet endroit de campements sauvages, qui constitueraient un nouvel appel à s'y rendre. C'est tout l'enjeu des discussions que nous menons avec les associations sur ce territoire du Calaisis : solidarité, oui, bien entendu ; mais reconstitution des camps, non !

M. Jacques Legendre. – Très bien !

COMPTES RENDUS DES DÉPLACEMENTS

Jeudi 5 janvier 2017	Déplacement à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), à Aulnay-sous-Bois
Lundi 23 janvier 2017	Déplacement à Bruxelles
Lundi 6 février 2017	Déplacement à Strasbourg
Jeudi 16 février 2017	Déplacement à Calais, Dunkerque et Grande-Synthe
Vendredi 17 février 2017	Déplacement à Roissy-Charles-de-Gaulle
Vendredi 24 février 2017	Déplacement dans les Alpes-Maritimes
Du dimanche 26 février au mercredi 1 ^{er} mars 2017	Déplacement en Bulgarie

Déplacement à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), à Aulnay-sous-Bois (jeudi 5 janvier 2017)

Le jeudi 5 janvier 2017, dans la matinée, une délégation de la commission d'enquête a effectué un déplacement à l'OFPRA, installé à Fontenay-sous-Bois depuis 2004.

La délégation a été accueillie par M. Pierre Azzopardi, secrétaire général de l'OFPRA. Celui-ci a indiqué que l'OFPRA est un établissement public ayant une organisation centralisée, dépourvu d'antenne locale, à l'exception d'un bureau en Guadeloupe.

L'ensemble des dossiers de demande d'asile sont traités au siège de l'Office où les personnes ayant déposé une demande sont convoquées pour un entretien avec les officiers de protection. Ces derniers constituent un corps spécifique, après une intégration des attachés d'administration centrale, et présentent un niveau d'études bac + 5 et sont généralement titulaires d'un master en droits de l'Homme ou en relations internationales, ainsi que d'une expérience dans le domaine humanitaire. Ils bénéficient d'une formation de trois mois avec un tuteur.

L'OFPRA dispose d'environ 800 emplois début 2017, alors que ses effectifs s'établissaient à 480 en 2013, ces recrutements substantiels ayant été rendus nécessaires par l'importance des besoins. Depuis le second semestre 2015, le délai moyen de traitement d'une demande d'asile est de six mois en raison d'un stock important, mais l'OFPRA poursuit l'objectif de le ramener à trois mois. L'Office devrait rendre 110 000 décisions en 2017.

Puis chacun des membres de la délégation a pu assister, en observateur, à un entretien avec un demandeur d'asile, mené par un officier de protection. Les entretiens sont conduits exclusivement sur convocation – environ 20 % des demandeurs ne se présentent pas. Il y a deux sessions d'entretiens par jour : à 9 heures puis à 14 heures, avec deux entretiens par demi-journée, qui se déroulent dans 80 boxes, selon une organisation effectuée par un logiciel spécifique. Au total, environ 400 demandeurs d'asile sont reçus chaque jour. Ces entretiens requièrent le recours à 400 interprètes sélectionnés à l'issue d'un marché public qui prévoit plus de 100 langues étrangères. Les exigences attendues d'eux sont élevées et précisées dans une charte de l'interprétariat qui recense les thèmes susceptibles d'être abordés et qui ont récemment été élargis à des problématiques nouvelles telles que les mineurs, la torture ou encore les violences contre les femmes.

Le jour de l'entretien, le demandeur d'asile se présente à l'accueil de l'OFPRA, muni de sa convocation. L'officier de protection va le chercher et le conduit au box dans lequel va se dérouler l'entretien. Celui-ci comporte deux temps : d'une part, la présentation de la situation du demandeur (état civil, parcours de vie, situation familiale, etc.), et, d'autre part, la présentation des

motifs de la demande d'asile sur la base d'un récit rédigé par le demandeur ou pour lui, par une assistante sociale par exemple, et préalablement adressé à l'OFPPRA. Depuis la loi du 20 juillet 2015 sur l'asile, l'entretien est enregistré à l'aide d'un microphone posé sur la table et le demandeur peut être accompagné d'un avocat ou d'une personne représentant une association habilitée (la CIMADE ou France Terre d'asile par exemple). L'officier de protection renseigne un formulaire informatique qui comporte un certain nombre de rubriques préétablies.

La délégation de la commission d'enquête a ensuite procédé à l'audition, sur place, de M. Pascal Brice, Directeur général de l'OFPPRA.

Celui-ci a d'abord souligné la hausse sans précédent des moyens alloués à l'OFPPRA pour mener à bien ses missions, qui traduit un changement de dimension majeur, et a insisté sur la bienveillance et la rigueur dont font preuve les officiers de protection dans leur travail.

Il a considéré que l'Europe avait été défaillante dans la crise de l'asile. L'OFPPRA est naturellement intéressé et inquiet de la façon dont l'Europe gère cette crise, même si la France ne se trouve pas au centre de celle-ci : en 2016, 80 à 85 000 demandes d'asile ont été introduites à l'OFPPRA, auxquelles il convient d'ajouter les personnes dont la demande d'asile doit être examinée par un autre État en application du Règlement Dublin ; la France doit néanmoins leur offrir des conditions d'accueil dans l'attente de leur transfert vers les autres États. Cela représente une hausse de 10 % en 2016 par rapport à 2015, après une augmentation de 20 % en 2015 par rapport à 2014. Ces chiffres traduisent la tension qui a pesé sur notre pays et sur l'OFPPRA. D'autant plus qu'avant même la crise actuelle, les demandes d'asile avaient crû plus rapidement qu'ailleurs en Europe, ce qui avait conduit au vote de la loi du 20 juillet 2015 relative à l'asile.

Pour autant, c'est surtout l'Allemagne qui s'est trouvée au cœur de la crise migratoire affectant l'Europe. L'accord entre la Turquie et l'Union européenne a tari les flux de migrants depuis la Grèce, mais ceux qui traversent l'Italie depuis la Libye ont repris de plus belle. Ces personnes viennent d'Europe centrale, du Soudan et de l'Érythrée : il s'agit plus d'une crise de la migration que de l'asile.

M. Pascal Brice a estimé que le désordre était préjudiciable à l'asile. L'afflux massif de migrants hors de tout contrôle en 2015 a été défavorable à la façon dont les Français ont perçu l'asile (*cf.* Calais). Il est donc indispensable de reprendre le contrôle de la situation dans le respect du droit et de la responsabilité. À cet égard, le directeur général de l'OFPPRA ne s'est pas dit certain que les pistes envisagées par la Commission européenne soient toujours pertinentes.

Il a indiqué qu'il s'abstenait généralement de s'exprimer sur le règlement Dublin, à la fois parce que l'OFPPRA n'est pas compétent sur ce sujet et parce qu'il ne veut pas gêner la diplomatie française au niveau

européen. Il s'est toutefois dit convaincu qu'un gouvernement français ne pourrait s'affranchir du règlement Dublin de façon unilatérale.

Il a expliqué que, pour l'OFPPRA, le règlement Dublin est source de frustrations car son application dessaisit l'Office : si, lors de la présentation du demandeur d'asile en préfecture, celle-ci détermine que l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre État en application du Règlement Dublin, l'OFPPRA n'en est pas saisi quand bien même certains demandeurs présenteraient des besoins de protection relevant de l'Office. Les réfugiés à Calais relevaient, à hauteur de 80 %, du règlement Dublin, car les Italiens, conformément à ce règlement, ont pris les empreintes, ce qu'ils ne faisaient pas auparavant. C'est l'origine d'un changement structurel depuis six mois. Mais cette situation place les migrants dans un « néant administratif » : c'est un problème pour les autorités de détermination et de protection (l'OFPPRA en France).

Selon le directeur général de l'OFPPRA, il s'agit d'un « système kafkaïen » qui décale dans le temps l'instruction de la demande d'asile car, si un demandeur d'asile n'a pu être transféré vers le pays responsable de sa demande passé un certain délai, l'OFPPRA redevient compétent.

Pour autant, s'affranchir du règlement Dublin serait contreproductif. Il convient plutôt de négocier un système prenant en compte les prises d'empreintes, indispensables à la sécurité des frontières extérieures, ainsi que d'assurer le bon fonctionnement des *hotspots* dans leur définition initiale, tels qu'ils ont été conçus par les autorités françaises et allemandes, c'est-à-dire qu'ils doivent effectuer l'instruction des demandes d'asile, ce que ne font toujours pas ni les Italiens ni les Grecs.

M. Pascal Brice a jugé indispensable un système de répartition des réfugiés : telle était la vocation du plan européen de relocalisation. L'OFPPRA est en pointe dans ce dossier et a apporté une assistance à l'Italie et à la Grèce dans le cadre du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) sous la forme d'agents mis à disposition (premier contingent européen).

L'OFPPRA est également attentif au cours de l'instruction aux profils à risques. La loi de 2015 l'autorise d'ailleurs à recueillir toute information utile auprès des ministères de l'intérieur et de la justice, ce qui a un impact sur les délais d'instruction. De fait, ce sont surtout les ressortissants de quelques pays qui posent des problèmes potentiels. Des clauses d'exclusion sont prévues lors de l'instruction de la demande, par exemple s'il y a un signalement au parquet ou si le demandeur présente une menace pour la société ou la sécurité de l'État, une personne condamnée pour terrorisme par exemple. L'instruction est toutefois menée sous le contrôle de la cour nationale du droit d'asile. L'OFPPRA peut aussi faire tomber le statut de réfugié si celui-ci présente un risque avéré ou fait l'objet de certaines condamnations. La vigilance est importante car l'OFPPRA veut absolument éviter une instrumentalisation de l'asile par les terroristes. Prendre des risques sur ce point pourrait compromettre le droit d'asile, dont il y a

d'ailleurs des raisons de penser qu'il est visé par les terroristes, en particulier en France et en Allemagne.

Si la relocalisation a tardé à se mettre en place, en raison aussi des lourdeurs des bureaucraties italienne et grecque, en dépit de leurs efforts, le système fonctionne aujourd'hui assez bien : 3 000 personnes ont ainsi été accueillies en France au titre de la relocalisation.

Pour ce qui concerne l'harmonisation européenne, le directeur général de l'OFPRA a considéré qu'elle était déjà largement réalisée du point de vue des autorités de détermination : entre les principaux États d'asile, le taux de protection, les analyses et les pratiques sont assez proches. Ce qui diffère, en revanche, ce sont les conditions d'accueil et les délais d'instruction, dont les conséquences sont importantes. La bonne démarche consiste à avoir des moyens pour agir vite. Les demandeurs d'asile ont intérêt à ce que les délais soient longs - les Albanais, par exemple, comptent sur ce paramètre : il faut donc envoyer le signal que la décision sera rapide.

Tout en insistant sur le fait que ce n'était pas la position du gouvernement français, le directeur général de l'OFPRA s'est déclaré très favorable, à titre personnel, à la création d'une agence européenne de l'asile, à une condition toutefois : qu'elle soit véritablement indépendante des pouvoirs exécutifs nationaux, comme l'OFPRA l'est du pouvoir exécutif français. Or, il a constaté que cette condition n'était pas prévue par le projet de la Commission.

M. Pascal Brice a, par ailleurs, exprimé ses inquiétudes à l'égard de certaines propositions de la Commission.

Il s'est dit favorable au renforcement de l'EASO et à une harmonisation juridique entre États membres. Mais il a rappelé que certaines propositions de la Commission visent à rendre contraignantes les lignes directrices établies par l'EASO, ce qui n'est pas acceptable. C'est pourquoi il a dit comprendre les réticences de certains États membres à l'égard des propositions de la Commission.

Il a également indiqué qu'à son sens, prévoir un examen de la recevabilité de la demande d'asile préalable à la saisine de l'autorité nationale si le demandeur vient d'un pays tiers sûr est contraire aux traditions françaises du droit d'asile. C'est d'ailleurs ce point de l'accord entre la Turquie et l'Union européenne qui l'a beaucoup gêné. Or, les propositions de la Commission conduiraient à généraliser cette sorte de filtre. Il lui paraît nécessaire de développer des voies légales d'accès et l'OFPRA forme des agents des consulats à évaluer les besoins de protection et les profils à risques. Mais une demande d'asile déposée sur le territoire européen doit être examinée en Europe, sauf à aboutir à une extra-territorialisation du droit d'asile. De ce point de vue, le directeur général a considéré que ce point de l'accord entre la Turquie et l'Union européenne a

conduit à affaiblir les *hotspots* tels qu'ils avaient été initialement conçus. Les principes du droit, qui sont des principes d'efficacité, doivent être respectés.

Pour ce qui concerne les perspectives pour 2017, la clef sera le maintien du bon fonctionnement de l'accord entre la Turquie - 80 % des Afghans présents en Turquie, et dans une moindre mesure en Iran, sont éligibles à l'asile, mais il convient d'être prudent sur les profils à risques - et l'Union européenne, qui était indispensable, y compris dans sa dimension de soutien financier à la Turquie. La question essentielle est aujourd'hui celle de la route de la Libye vers l'Italie. Les *hotspots* installés dans les îles grecques connaissent une situation difficile : les Syriens y sont concernés par une procédure d'examen de la recevabilité de leurs demandes d'asile, mais les deux tiers sont favorables et sont donc ensuite examinées par les autorités grecques du droit d'asile, ce qui provoque la colère des fonctionnaires de la Commission... Cela prouve que ce système ne fonctionne pas. Il est indispensable, selon le directeur général, d'appliquer pleinement le système des *hotspots* que les Italiens ne font pas fonctionner, mais il faut leur en donner les moyens (ils consacrent environ deux milliards d'euros par an au sauvetage en mer de migrants).

M. Pascal Brice a indiqué qu'il restait une véritable difficulté : le retour des migrants en situation irrégulière - c'est un problème ancien pour la France, mais nouveau pour l'Allemagne. C'est pourquoi le pari initial des *hotspots* était d'être impeccable sur l'instruction des demandes d'asile.

Déplacement à Bruxelles (lundi 23 janvier 2017)

Le lundi 23 janvier 2017, une délégation de la commission d'enquête a effectué un déplacement à Bruxelles, afin de rencontrer des représentants des institutions européennes compétents sur les questions relatives à l'espace Schengen.

1. Entretien avec Mme Catherine Roger, directrice en charge de la justice et des affaires intérieures au secrétariat général du Conseil de l'Union européenne

Depuis 2015, on a assisté à une remise en question de la liberté de circulation pour des motifs qui sont prévus par le code frontières Schengen, mais qui sont parfois allés au-delà. Il y a eu une interprétation extensive de ces dispositions liée, en particulier, à des questions migratoires.

Lors de la récente crise migratoire, les contrôles aux frontières intérieures ont été rétablis de manière spontanée par les États membres, sans coordination et ni concertation préalables, le code frontières Schengen ne prévoyant aucune procédure spécifique en cas de fort afflux de migrants. Ce sont les directeurs de la police, réunis à Sarajevo, en février 2016, qui ont pris la décision de renforcer les contrôles aux frontières et se sont organisés dans cet objectif. La Commission européenne est intervenue tardivement, en justifiant *ex post* les mesures prises au niveau national. Il y a eu clairement un manque de réactivité de la Commission : elle aurait dû se rendre rapidement sur place afin d'examiner les mesures prises d'un point de vue technique. La Commission n'a pas vraiment réagi avant novembre 2015. Il lui a fallu une importante pression politique de la part de la Présidence luxembourgeoise.

En novembre 2016, ces contrôles ont été prorogés à la demande de l'Allemagne, pour trois mois, soit jusqu'au 11 février 2017 (jusqu'au 15 juillet 2017 pour la France). Mais que va-t-il se passer après ?

Selon Mme Roger, ces contrôles aux frontières intérieures semblent peu efficaces et répondent principalement à un objectif politique. Du reste, les contrôles autorisés par la Commission ne portent pas sur toute la longueur de la frontière, mais sont précisément zonés : il est donc possible à une personne malintentionnée de passer par un point de la frontière non contrôlé.

Toutefois, la question se pose aujourd'hui : comment mettre fin à ces contrôles ? Ces derniers ont créé un « effet de cliquet ». La représentante du secrétariat général du Conseil voit donc la situation perdurer, au moins jusqu'aux prochaines échéances électorales de 2017. Le seul élément qui permettrait de revenir en arrière est, de son point de vue, le coût des contrôles. Si l'on souhaite conserver Schengen, il convient d'examiner des alternatives aux contrôles aux frontières extérieures, par exemple en

instaurant davantage de contrôles ciblés et spontanés aux frontières intérieures.

S'agissant des contrôles aux frontières extérieures, la difficulté provient du fait d'avoir laissé cette responsabilité aux États membres tout en ayant un système de contrôle faiblement intrusif. Le renforcement de Frontex et ses pouvoirs accrus permettent d'aller plus loin mais il existe toujours un débat relatif à la souveraineté.

La modification de l'article 8.2 du code frontières Schengen, permettant le contrôle systématique de tous les voyageurs en entrée et en sortie de l'espace Schengen et adoptée en codécision avec le Parlement européen, entrera en vigueur le 1^{er} avril 2017.

Actuellement, la procédure pour prolonger les contrôles est très lourde ; il faudrait réfléchir à un moyen de la simplifier et de faciliter la procédure d'évaluation.

S'il est normal que l'UE ait un temps de réaction relativement long à 28, il existe des marges pour améliorer le système, en accélérant les délais et en justifiant les contrôles de manière objective (c'est-à-dire pas uniquement au motif d'un afflux de migrants).

Le renforcement de l'interopérabilité des bases de données et l'amélioration de la qualité des informations sont les grands sujets des deux ou trois prochaines années. Le rapport du groupe d'experts sur les systèmes d'information et l'interopérabilité fera des propositions en ce sens dans le rapport prévu en avril 2017. Dans un premier temps, la Commission a présenté en décembre dernier trois propositions visant à codifier la manière de rentrer les données dans les bases. Une proposition relative à l'agence EU-LISA devrait également être présentée.

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a toutefois une position très ferme de défense des libertés publiques, ce qui ralentit la négociation sur ce type de dossier. On l'a vu sur le PNR.

S'agissant de l'application de la directive « retour », il n'y a pas d'uniformité des pratiques entre États membres, ce qui pose problème. Ce point sera évoqué lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement à Malte du 3 février prochain. Il est probable que le Conseil demande à la Commission une communication interprétative afin de mieux appliquer ce texte. Il s'agit en premier lieu d'améliorer l'application de la directive avant d'envisager sa révision.

Concernant la réforme du système commun d'asile, il y a un blocage au Conseil au sujet de la répartition des migrants. Si ce point n'est peut-être pas essentiel, il prend une place énorme sur le plan politique. De façon générale, il convient de travailler à l'amélioration du paquet « asile ». En revanche, le secrétariat général du Conseil ne croit pas à l'émergence d'une

politique européenne d'immigration commune, parce que les États membres ont des intérêts spécifiques, parce que les migrants déjà installés dans un État membre ne veulent généralement pas en partir (l'Allemagne en particulier) et aussi pour des raisons liées aux capacités d'intégration.

Mme Roger a indiqué que la question d'un espace Schengen à « deux vitesses » n'avait pas vraiment été débattue au Conseil, mais qu'elle avait été évoquée, notamment par les Néerlandais. Cette option semble possible juridiquement, sauf si cela conduit à restaurer une frontière extérieure au sein même de l'espace Schengen. Cela pourrait, par exemple, prendre la forme d'un partage d'information plus poussé entre pays qui se feraient davantage confiance.

Concernant les perspectives d'élargissement de l'espace Schengen, la Roumanie et la Bulgarie ont été évaluées il y a cinq ans et il a été constaté que leurs systèmes étaient corrects. En principe, sa compétence étant liée, le Conseil aurait donc dû les autoriser à rejoindre l'espace Schengen, mais la France, l'Allemagne et la Finlande étant contre, la décision n'a pas été prise.

Chypre et la Croatie sont en cours d'évaluation.

Enfin, dans le cadre de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie, les fonds promis ont été engagés par les institutions européennes et les États membres. L'accord est appliqué et il a permis une baisse considérable des flux migratoires *via* la Grèce. Mais il existe un problème de renvoi de la Grèce des migrants déjà présents en raison de la lenteur et des multiples étapes de leur procédure d'asile. De plus, on observe une tendance des juges à ne pas renvoyer les personnes vers la Turquie.

2. Présentation du programme Eurosur par M. David Reisezen, officier de liaison de l'agence Frontex à Bruxelles, et échange avec M. Didier Martin, conseiller à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

M. David Reisezen a présenté Eurosur qui est un réseau d'échange d'informations sur la gestion des frontières, géré par Frontex depuis 2013 et dont le système central est basé au siège de l'agence, à Varsovie. Frontex met en place les infrastructures informatiques qui permettent de relier entre eux les points de coordination nationaux (la DCPAF en France). Ces derniers permettent d'établir une image précise de l'état des frontières de chacun des États membres, mais seuls ceux-ci décident des informations qu'ils partagent, y compris avec Frontex.

Ces informations ne comportent pas de données personnelles, mais, par exemple, des incidents aux frontières. Chaque centre dispose d'informations précises de la situation sur le terrain intégrant l'état de la menace globale (dont la criminalité transfrontalière et la menace migratoire) - en principe, les données relatives aux États tiers sont sensibles

et ne sont donc pas communicables. Des zones rouges apparaissent : ce sont des zones qui bénéficient d'un soutien spécifique de Frontex qui peut aller jusqu'aux opérations Rabbit (déploiement rapide, en cinq jours francs, de personnels de Frontex sur le terrain à la demande de l'État en difficulté, la Grèce ou l'Italie par exemple).

En plus des données fournies par les États membres, Frontex intègre des informations d'autres agences européennes et de partenaires commerciaux (des entreprises qui exploitent des images satellite ou des renseignements en *open source*).

L'ensemble de ces données constituent une image globale intégrée dans Eurosur.

Sur cette base, ce réseau de surveillance fournit treize niveaux de services :

1. les rapports d'incidents des États membres, diffusés aux autres États membres, qui comportent des informations sur les accidents de bateaux, sur la présence éventuelle d'armes ou le nombre de personnes impliquées, etc.
2. le suivi de la surveillance des mouvements de bateaux à partir des GPS des navires, en relation avec l'agence européenne de sécurité maritime
3. la surveillance des navires dits d'intérêt, par exemple, les bateaux fantômes qui sont sur le point d'être retirés du service. À ce titre, Frontex suit aujourd'hui les mouvements d'une quinzaine de bateaux sur les côtes turques et chypriotes
4. la capacité de détection des vaisseaux grâce à l'imagerie radar, aux images satellite ou aux données venant des vaisseaux eux-mêmes. Ces informations sont très utiles en vue de des sauvetages en mer
5. le service météo : il est important pour les services qui assurent les sauvetages et pour analyser les liens entre les conditions météorologiques et les flux migratoires
6. des présentations interactives telles que des cartes ou des histogrammes qui sont importantes pour analyser les phénomènes migratoires. Elles permettent des extractions de données sur la situation de l'asile ou la pression subie par les États membres (c'est comme cela que l'on connaît précisément le nombre de migrants sur les côtes grecques par exemple)
7. un logiciel de simulation de trajets de bateaux (cap, vitesse, heure d'arrivée, etc.) pour observer et contrer les trafics transfrontaliers
8. l'accès à des images satellite haute résolution (jusqu'à 50 cm) qui permettent, par exemple, de repérer l'activité des passeurs sur les côtes libyennes (jusqu'au nombre de canots pneumatiques qui permettent d'évaluer le nombre de migrants embarqués)

9. la détection d'anomalies à travers l'analyse des comportements suspects des bateaux
10. l'accès à des outils de visualisation permettant notamment l'étude des mouvements sur les côtes
11. la surveillance des côtes grâce à l'analyse d'images de zones côtières spécifiques
12. le travail de surveillance pré-frontières pour avertir les États membres de l'imminence d'une arrivée de migrants sur une frontière terrestre, par le croisement de différentes données qui permettent d'établir un point de situation avant la frontière
13. l'historique des images satellite pour analyser les mouvements migratoires et la criminalité organisée.

Certains de ces moyens préexistaient depuis 2013, mais traduisent aussi la hausse des ressources allouées à Eurosur dans le contexte de renforcement de celles de Frontex depuis 2015, qui a notamment bénéficié du programme Copernicus d'imagerie satellite.

De même, Frontex s'est vu doter d'un corps de 1 500 garde-frontières et garde-côtes issus des États membres.

Frontex peut adresser des recommandations à un État membre qui connaît des difficultés à gérer ses frontières. Si cet État membre ne prend pas les mesures adéquates, Frontex peut se substituer à l'État membre défaillant. Toutefois, une telle décision relève du conseil d'administration de l'agence et la Commission doit demander au Conseil une décision à la majorité qualifiée autorisant une telle intervention. Ces interventions peuvent être potentiellement sensibles pour l'exercice de la souveraineté étatique, par exemple lorsque l'Union européenne demande à la marine grecque d'effectuer des mouvements pour lutter contre les flux migratoires, dans le contexte des relations tendues entre la Grèce et la Turquie.

De manière générale, la question de l'accès aux données reste délicate, en particulier pour le Parlement européen. Les trilogues peuvent durer des années sur ces sujets. Se pose alors un problème pour la crédibilité de la réponse de l'Union européenne aux défis de sécurité. De ce point de vue, les deux prochaines années, juste avant les élections européennes de mai 2019, seront cruciales. Pour perdurer, Schengen a encore besoin d'être réformé plus avant.

3. Entretien avec M. Pierre Sellal, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

M. Pierre Sellal a insisté sur un constat important : l'acquis Schengen a globalement tenu au plus fort de la crise migratoire et des attaques terroristes. S'il y a certes eu des interrogations sur sa solidité, aucun État

membre n'a voulu se mettre en congé de Schengen, ce qui démontre un attachement à cet espace – le même constat a d'ailleurs pu être fait pour la zone euro. Cet attachement se ressent également dans l'opinion publique et les milieux économiques : la liberté de circulation est considérée comme l'un des acquis de la construction européenne. En outre, il existe des doutes sur la pertinence d'un rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

Il n'en demeure pas moins que l'espace Schengen tel qu'il avait été conçu à l'origine apparaît comme déséquilibré : on est allé plus loin dans la suppression des contrôles aux frontières intérieures que dans le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Il fallait donc rétablir cet équilibre, constat partagé par la France et l'Allemagne. Alors que Schengen était initialement conçu comme une mise en œuvre du principe de libre circulation, il convient aujourd'hui de l'adapter à des enjeux de sécurité : on a besoin de définir un cadre juridique plus adapté à des cas d'urgence et à des rétablissements de contrôles aux frontières intérieures.

Pour ce faire, il est indispensable de mettre en place des instruments opérationnels. La difficulté principale tient à ce que ceux-ci touchent à la souveraineté nationale. C'est la raison pour laquelle la création d'un corps européen de garde-frontières, par exemple, a été discutée puis repoussée pendant quinze ou vingt ans. Ce n'est que parce que la crise a été violente que ces obstacles ont pu être en partie surmontés, avec le renforcement de Frontex, la réforme du code frontières Schengen, qui permet des contrôles non seulement des ressortissants de l'Union européenne, mais aussi hors UE, ou le renforcement en cours de l'interopérabilité des bases de données et leur accès plus large aux services répressifs.

Dans ce contexte, les difficultés sont de deux ordres :

- d'une part, des difficultés politiques : trouver le bon équilibre entre la liberté de circulation et les exigences de sécurité. De ce point de vue, la Commission a indéniablement évolué dans le sens souhaité par la France vers plus de sécurité. Le même constat existe pour le Conseil, mais des blocages demeurent au Parlement européen ;

- d'autre part, des difficultés juridiques : le 19 décembre dernier, la CJUE a rendu un arrêt de principe sur une affaire de conservation des données auquel il faudra s'adapter, ce qui ne sera pas facile.

Sur la politique des visas, l'Union européenne considère depuis longtemps que favoriser les contacts fait partie de ses missions et de ses valeurs. C'est pourquoi elle promet régulièrement aux pays des Balkans occidentaux ou du Proche-Orient (Géorgie, Ukraine, Kosovo, Turquie, etc.) une exemption de visas. On peut s'interroger sur l'opportunité de tels engagements dans le contexte actuel, même s'il est difficile de revenir en arrière, ne serait-ce que parce que ces pays ont fait des efforts et des progrès sous la pression européenne. Le projet ETIAS, inspiré de l'ESTA américain, qui permettrait de sécuriser l'entrée et le contrôle de ressortissants de pays

exemptés de visas, est toutefois en cours de négociation. Mais il devra être aussi harmonisé et centralisé que possible – plus que le PNR dont la mise en œuvre restera nationale. Il s'agira d'un processus long et difficile, en particulier sur les aspects informatiques (entre trois et cinq ans).

Sur l'extension géographique de l'espace Schengen, des demandes de certains États membres de l'Union européenne restent insatisfaites depuis des années. Les 28 États membres de l'Union européenne peuvent être répartis en quatre catégories :

- les membres de l'espace Schengen ;
- les États qui se tiennent volontairement hors Schengen : Royaume-Uni et Irlande ;
- les États qui sont en dehors de Schengen, mais qui voudraient y adhérer : Chypre et Croatie ;
- les États qui sont depuis de nombreuses années maintenant dans l'Union européenne, mais qui sont empêchés de rejoindre Schengen : Roumanie et Bulgarie. Pour ces dernières, des solutions de moyen terme sont explorées depuis deux ans, telles que des admissions partielles, par exemple dans le domaine aérien, mais elles ne sont pas retenues, pour des raisons à la fois politiques et techniques. D'ailleurs, tenir ces pays en dehors des systèmes d'information Schengen a un coût financier et des conséquences techniques. Élargir l'espace Schengen requiert une décision du Conseil à la majorité qualifiée, qui a failli être atteinte à plusieurs reprises depuis deux ans. Elle aurait pour conséquence de déplacer la frontière extérieure de l'Union européenne jusqu'à la frontière turque.

C'est pourquoi, sur ces sujets qui relèvent de la souveraineté nationale, il est nécessaire de pouvoir réaliser des évaluations régulières et fiables.

L'Allemagne, la France et la Commission sont aujourd'hui des forces motrices pour aller de l'avant pour défendre l'espace Schengen et pour le réformer. Parmi les 22 États membres de l'Union européenne qui appartiennent aussi à l'espace Schengen, il y a un consensus sur la priorité consistant à renforcer les contrôles aux frontières extérieures. En revanche, il y a des divergences pour faire accepter toutes les conséquences de cette priorité consensuelle. De même, pour la France, il y a un lien très fort entre Schengen et la réforme du Règlement de Dublin. Or, les États membres qui se situent en première ligne contestent leur responsabilité dans le dispositif. Dublin et Schengen ont tous deux été conçus pour des périodes de « temps calme ».

Le Parlement européen est parfois bloquant. Les enjeux de sécurité y sont d'ailleurs traités par la commission chargée des libertés publiques. Les négociations sont donc parfois longues et difficiles, comme sur le PNR ou la directive sur les armes. On constate un décalage parfois important entre les

positions exprimées par les groupes politiques du Parlement européen et celles des partis politiques nationaux qui leur correspondent.

La mutualisation des données à 28 peut être la source de risques et de lourdeurs dans la gestion des dispositifs. Cette question renvoie d'ailleurs aux hésitations à créer une véritable agence européenne du renseignement. L'échange d'informations sensibles suppose la confiance. Or, celle-ci n'existe pas nécessairement vis-à-vis de l'ensemble des États membres.

4. Entretien avec M. Gérard Deprez, député européen (Belgique - ADLE)

M. Gérard Deprez considère qu'il faut distinguer d'un côté la lutte contre la criminalité et le terrorisme et de l'autre le volet migratoire de l'espace Schengen.

Les mesures prises jusqu'ici pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures ont été judicieuses, en particulier la révision ciblée du code frontières Schengen (article 8.2) pour contrôler systématiquement les entrants et sortants, le système entrée/sortie permettant de repérer la date et le type de document présenté (ces informations étant stockées dans le système d'information Schengen (SIS) pendant une durée de 90 jours) et la proposition ETIAS.

Dans l'ensemble, les progrès réalisés ces deux dernières années ont été spectaculaires, mais la grosse lacune reste le fonctionnement du SIS et du système SIRENE, qu'il convient d'alimenter avec les informations pertinentes. En particulier, tous les pays ne signalent pas les personnes radicalisées. Comme l'a illustré le cas de Salah Abdeslam, le système SIRENE manque également de réactivité. Ce système étant beaucoup trop lourd et difficile à mettre en œuvre, M. Deprez propose de créer une unité centrale à l'intérieur d'Europol qui serait informée de l'existence de toutes les personnes radicalisées et pourrait répondre en urgence à toutes les demandes.

Sur le plan de la lutte contre l'immigration illégale, beaucoup d'efforts ont été faits également, notamment par la Grèce et l'Italie pour enregistrer les migrants arrivés sur leur sol. Malgré les différentes opérations de surveillance et de sauvetage, il y a toujours beaucoup d'arrivées. S'agissant des limites maritimes, il faudrait pouvoir contrôler des deux côtés - c'est-à-dire y compris du côté des départs. La priorité doit aller à la sécurisation de la côte libyenne. Des discussions seraient en cours entre Frontex et les autorités libyennes pour pouvoir intervenir dans les eaux territoriales libyennes de manière à renvoyer les bateaux.

En vue du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, le code frontières Schengen a été modifié pour prévoir des cas d'urgence, en

particulier lorsqu'un État membre exerce un contrôle insuffisant des frontières extérieures (article 26).

Sur la directive PNR, M. Deprez a admis que le Parlement européen avait pris beaucoup de temps pour examiner le texte ; mais celui-ci l'a adopté dans l'urgence, en raison de la forte pression après les attentats. Aujourd'hui, le seul pays qui satisfait entièrement aux exigences de la directive est le Royaume-Uni ; la France en est très proche, mais dans de nombreux pays il ne se passe rien. Au rythme actuel, le PNR ne sera donc pas opérationnel avant deux ans minimum – son efficacité actuelle a été évaluée à 5 % ! C'est pourquoi il aurait été préférable d'utiliser un règlement d'application directe plutôt qu'une directive.

Les services de renseignement relèvent certes, quant à eux, d'une compétence nationale, et requièrent une confiance mutuelle, mais cela n'empêche pas la coopération intergouvernementale.

M. Deprez a signalé qu'une procédure de manquement avait été ouverte par le collège des commissaires contre quatre États membres ne respectant pas les règles de Prüm (informations biométriques) en matière de coopération policière.

Enfin, M. Deprez a indiqué qu'il avait interrogé M. Bernard Cazeneuve, à l'époque ministre de l'Intérieur, sur l'harmonisation du format et des données des passeports et cartes nationales d'identité. Par ailleurs, pour les ressortissants des États tiers, il existe une multitude de titres qui constituent un véritable maquis. Il conviendrait d'harmoniser les documents et de renforcer leur lisibilité.

5. Entretien avec M. David Boubli, conseiller en charge de la fiscalité et des douanes au cabinet du commissaire européen Pierre Moscovici

Selon M. Boubli, la libre circulation des personnes et la libre circulation des marchandises sont deux questions distinctes.

Par exemple, il existe des contrôles de marchandises aux frontières avec la Norvège, même si ce pays est dans l'espace Schengen.

Il est vrai que la réintroduction des contrôles aux frontières pour les personnes peut entraîner des coûts indirects. Une étude sur le coût de la « non Europe » a récemment été réalisée par le Parlement européen (615 milliards d'euros au total à l'échelle du marché unique).

Toutefois, la Commission ne dispose pas, à sa connaissance, d'évaluation économique précise de l'impact du rétablissement des contrôles aux frontières. Un travail de collecte d'information est actuellement en cours, notamment dans les cinq pays ayant rétabli les contrôles à leurs frontières intérieures.

Par ailleurs, M. Boubilil a souligné que les marchandises provenant du reste du monde à destination de l'Union européenne n'étaient pas contrôlées de façon exhaustive. Le taux effectif de contrôle des marchandises provenant de pays tiers par les services douaniers s'élève à environ 2 % à 3 %. Ces contrôles sont effectués selon une analyse de risques tenant compte du pays d'origine, de la nature des marchandises et des informations reçues.

6. Entretien avec Mme Diane Schmitt, cheffe de cabinet du commissaire européen Dimitris Avramopoulos, et M. Laurent Muschel, directeur en charge de Schengen à la DG Home de la Commission européenne

Schengen est l'un des éléments les plus importants de la construction européenne.

Les contrôles réintroduits temporairement pour des raisons liées aux flux migratoires dans cinq États (Allemagne, Autriche, Danemark, Norvège et Suède) sont conformes à la mise en œuvre de dispositions prévues par le code frontières Schengen. Il existe aussi des motifs liés à des raisons de sécurité ; la France en a bénéficié. On a pu entendre des discours selon lesquels « le rétablissement des contrôles, c'est la mort de Schengen ». Au contraire, Schengen est dynamique et a su s'adapter à l'apparition de nouveaux cas apparus. En revanche, il est vrai que les contrôles aux frontières ne sont pas des solutions pour arrêter les terroristes.

Schengen ne fonctionne que si les contrôles aux frontières extérieures fonctionnent. Plusieurs mesures ont été prises en ce sens : les *hotspots* ; des accords avec des pays tiers, comme celui avec la Turquie ; des accords avec des pays africains, avec la Libye par exemple ; le renforcement de Frontex ; des échanges d'informations entre États membres.

Avant la crise migratoire, il était difficile de débattre de questions relatives à la souveraineté nationale comme l'asile, la police ou les migrations : c'est la pression des événements qui a contraint les États membres à aborder ces sujets, avec la Commission.

Le dispositif initial avait été conçu de façon asymétrique : les pays de la périphérie de l'Europe ont dû gérer à la fois les contrôles aux frontières extérieures et les premières entrées pour le droit d'asile, car Schengen et Dublin sont intrinsèquement liés.

Sur le droit d'asile, les résistances restent liées à la question de la souveraineté étatique. Par ailleurs, les taux de reconnaissance du statut de réfugié diffèrent selon les États membres. Il faudrait que ceux-ci partagent la même analyse pour aboutir à une convergence dans la protection. Les fiches-pays établies par EASO peuvent y contribuer. Si 700 garde-frontières européens (provenant de Frontex ou des États membres) travaillent actuellement en Grèce, les décisions d'attribution du statut de réfugié sont

prises par les autorités grecques. Faire prendre ces décisions par la future agence européenne de l'asile peut constituer une piste pour l'avenir.

Les *hotspots* ont mis de l'ordre dans la gestion des flux. Ils permettent de suivre et d'encadrer les arrivants et participent à la sécurité (par des prises d'empreintes aujourd'hui à 100 % en Grèce et en Italie, ce qui n'était pas le cas auparavant). Il s'agit d'une gestion encadrée des flux de migrants. Des problèmes spécifiques demeurent toutefois : en Italie, le manque de moyens et d'infrastructures pénalise l'organisation des retours ; en Grèce, le traitement des demandes d'asile souffre de déficiences administratives ; en France, le délai maximum de 45 jours de rétention est trop court pour organiser une véritable procédure de retour si bien que les impétrants « disparaissent dans la nature » – la directive retour prévoit un délai pouvant aller jusqu'à 18 mois.

Sur les accords de réadmission, il y a des discussions avec la Tunisie, mais elles sont difficiles. L'accord de Cotonou prévoit déjà que les pays africains parties reprennent leurs ressortissants. Un accord est en négociation avec le Nigéria. Avec l'Afghanistan, il existe un accord informel sur la base duquel des départs ont déjà été organisés (quatre vols retour en décembre 2016 et bientôt un vol à partir de l'Allemagne). Il existe également des accords avec plusieurs pays des Balkans, la Russie et le Pakistan (les Pakistanais font tout pour prendre du retard). Les négociations avec le Maroc n'aboutissent pas. Sur cette question des accords de réadmission, deux choses sont importantes pour aboutir : d'une part, l'implication politique des chefs d'État et de gouvernement, et, d'autre part, inclure dans les négociations d'autres aspects que les questions migratoires (ou alors parler aussi de migrations légales comme les visas ou les étudiants). Ces accords doivent être dissuasifs pour éviter les départs massifs.

Sur l'évaluation Schengen de la France qui a eu lieu à la fin 2016, des projets de rapports ont été établis et transmis aux groupes d'experts. Parmi les premières informations qui en ressortent, figurent un manque de personnel pour la PAF, notamment dans les aéroports à l'arrivée, un manque de portes automatiques pour le dispositif PARAFE, qui seraient insuffisantes par rapport aux volumes (longues files d'attente à Roissy), un problème technique de certificat pour les cartes d'identité ou encore un taux d'exécution des décisions de retour trop faible (20 % en France, pour une moyenne européenne de 40 %).

Enfin, sur l'élargissement géographique de l'espace Schengen, la Commission a donné son « feu vert » il y a plusieurs années déjà à la Roumanie et la Bulgarie, mais le Conseil ne prend pas de décision, pour des raisons essentiellement politiques. La Croatie n'est pas encore prête. Chypre est tributaire des négociations interchypriotes sur la réunification de l'île.

Déplacement à Strasbourg (lundi 6 février 2017)

Le lundi 6 février 2017, une délégation de la commission d'enquête a effectué un déplacement à Strasbourg, afin de rencontrer, au cours d'une réunion le matin, les services en charge du contrôle des frontières depuis le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures en novembre 2015, ainsi qu'un représentant de l'EU-LISA, l'agence européenne en charge des systèmes d'information dans l'espace Schengen. Elle a également participé à des opérations de contrôle dans l'après-midi.

1. Rencontre avec les différents services en charge du contrôle des frontières à la préfecture de région

La délégation a, tout d'abord, assisté à une réunion organisée sous l'égide de M. Stéphane Fratacci, préfet de la région Grand Est et préfet du Bas-Rhin.

Outre les services préfectoraux, y participaient :

- M. Jean-François Illy, directeur départemental de la sécurité publique du Bas-Rhin ;

- le Général Stéphane Ottavi, commandant adjoint de la région de gendarmerie Grand Est, commandant le groupement de gendarmerie départementale du Bas-Rhin ;

- M. Christian Lajarrige, directeur zonal de la police aux frontières ;

- Mme Charlotte Priestman, directrice départementale de la police aux frontières du Bas-Rhin ;

- Mme Christine Durringer, directrice régionale des douanes et des droits indirects de Strasbourg ;

- M. Nicolas Burgot, commandant de la CRS autoroutière Lorraine/Alsace, détachement de Strasbourg ;

- M. Eric Bolli, coordonnateur français du CCPD de Kehl ;

- M. Bernard Kirch, chef du centre opérationnel de l'agence EU-LISA à Strasbourg.

M. Stéphane Fratacci a ouvert la réunion en présentant le dispositif global mis en place dans la zone de défense, qui associe la police aux frontières (PAF), les douanes, la gendarmerie, la compagnie républicaine de sécurité (CRS) autoroutière ainsi que des militaires dans le cadre de l'opération Sentinelle. Ce dispositif permet de surveiller la frontière et la bande des 20 km, mais également d'assurer des contrôles en profondeur en suivant les axes routiers. Au-delà du contrôle des conditions d'entrée et de présence sur le territoire, l'intervention de cette multiplicité d'acteurs permet

une action plus globale de sécurité publique et de lutte contre le terrorisme, notamment par l'alimentation du fichier des personnes recherchées (FPR) et du système d'information Schengen (SIS) par des informations intéressant également les services de renseignement. Cette mobilisation dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures a donc des effets de bord intéressants, par exemple la possibilité de lutter contre l'interdiction des feux d'artifice : la faculté de faire ouvrir les coffres de voiture permet de saisir des produits en vente libre en Allemagne mais interdits en France.

M. Fratacci a insisté sur la coordination qu'il a mise en place entre les différents acteurs afin de couvrir au mieux l'ensemble du territoire de la zone de défense. Cette dernière compte en effet 1200 km de frontière et de nombreuses routes secondaires transfrontalières. Elle présente, en outre, la particularité de ne pouvoir être rendue étanche en raison de la géographie, mais également du fait de la politique de voisinage très active et des habitudes économiques et culturelles de la population. Pour autant, l'enjeu de sécurité est d'autant plus important que le franchissement de la frontière au pont de l'Europe conduit immédiatement dans la ville de Strasbourg.

La prise en compte de cette configuration particulière a amené une évolution de la doctrine de la PAF au profit d'une vision plus dynamique des contrôles. La tenue des points de passage autorisés (PPA) H24, 7 jours sur 7, a été complètement abandonnée à la mi-janvier 2017 par la suppression du contrôle systématique au PPA du pont de l'Europe.

Une réflexion est en cours au sujet de l'adaptation des missions des sections Sentinelle.

M. Christian Lajarrige a indiqué que la zone Est comptait 50 PPA disposés le long des 1 200 km de frontière et répartis de la manière suivante :

- 42 PPA routiers dont 10 (5 autoroutiers) étaient initialement tenus H24 ;
- 6 gares ;
- 2 aéroports.

Sur les PPA routiers, le dispositif mis en place le 13 novembre 2015 prévoyait :

- des contrôles fixes sur les PPA majeurs du pont de l'Europe, du pont Pflimlin et de Lauterbourg, H24, 7 jours sur 7 ;
- des contrôles mobiles sur les PPA plus excentrés ou moins importants en termes de flux.

Cependant, en dépit du redéploiement des moyens et de renforts dépêchés par la DCPAF, le dispositif statique s'est révélé très consommateur en effectifs et n'a pu être tenu que jusqu'au 13 décembre 2015. À compter de cette date, seul le contrôle au pont de l'Europe a été effectué H24, jusqu'au 17 janvier 2017. Les contrôles mobiles présentent plusieurs avantages :

- une moindre mobilisation des effectifs, dont une meilleure soutenabilité dans la durée ;
- une meilleure visibilité pour la population ;
- un effet de surprise.

De plus, une perte d'acuité des personnels en statique avait été observée au fil des mois.

S'agissant des PPA ferroviaires, une difficulté provient de la nécessité de contrôler des flux importants de voyageurs, alors que les arrêts ne sont que de quelques minutes, en particulier en gares de Strasbourg, Forbach et Metz. La SNCF a donc accepté de prolonger jusqu'à un quart d'heure les arrêts à Strasbourg et Forbach, désormais seulement à Forbach en raison de la prolongation jusqu'à Strasbourg de la ligne à grande vitesse. Des contrôles embarqués sont effectués sur de courts tronçons, entre Forbach et Sarrebruck ainsi qu'entre Strasbourg et Kehl.

Le taux de contrôle aux PPA aériens de Strasbourg et Mulhouse est en augmentation.

La coordination prend la forme de réunions zonales et départementales, au cours desquelles les services (PAF, gendarmerie, CRS, douanes, etc.) échangent informations et renseignements et coordonnent leurs dispositifs d'intervention. Ainsi, les services établissent pour chaque tranche de 24 heures leur dispositif pour chaque PPA et les communiquent aux autres services de façon à laisser le moins d'espace non couvert.

Des soldats de l'opération Sentinelle sont déployés depuis le 15 juillet 2016 et l'attentat de Nice pour sécuriser le dispositif et prêter main forte aux effectifs de la PAF.

Seules la PAF et les douanes sont habilitées à refuser l'entrée sur le territoire. Les policiers de la CRS et de la direction de la sécurité publique, de même que les militaires, ne peuvent procéder qu'à des signalements. D'où l'importance de la liaison par radio qui permet l'échange d'informations en temps réel.

Le bilan depuis le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures fait apparaître une baisse des interpellations d'étrangers en situation irrégulière, donc des éloignements (- 56 % entre 2015 et 2016), toutefois compensée par une hausse des non-admissions sur le territoire (+ 144 % entre 2015 et 2016).

Mme Charlotte Priestman a indiqué que, depuis le 17 janvier et la fin des contrôles fixes, 5 patrouilles étaient organisées quotidiennement. Les vacances sont désormais organisées sur plusieurs PPA de façon à rompre la monotonie pour lutter contre la baisse d'acuité des patrouilleurs.

L'installation dans la durée des contrôles aux frontières intérieures a rendu nécessaire l'amélioration des conditions de travail car la mise en

œuvre des accords de Schengen et la fin des contrôles avaient entraîné la disparition des infrastructures à la frontière. Il a donc été nécessaire d'installer des algecos, des sanitaires,... mais également de matérialiser de nouveau la frontière par une signalétique et de rétablir des limitations de vitesse.

Depuis le rétablissement du contrôle aux frontières intérieures, la direction départementale de la PAF a enregistré :

- 2,7 millions de franchissements de la frontière ;
- 593 456 personnes contrôlées à l'entrée sur le territoire ;
- 3 076 non admissions, essentiellement pour documents d'identité non valides.

Il convient de noter que, contrairement au voisin allemand, le département du Bas-Rhin n'a pas connu d'afflux de ressortissants syriens ou irakiens. En revanche, les contrôles en gare de Strasbourg ont permis de mettre à jour un flux régulier de migrants cherchant à relier Calais depuis l'Allemagne, composés essentiellement d'Afghans, d'Irakiens et de Turcs.

Mme Christine Durringer a indiqué que les douanes tenaient 2 PPA dans le Bas-Rhin : l'un, prioritaire, à Marckolsheim, l'autre, secondaire, à Gerstheim.

Elle a précisé les articles du code des douanes sur lesquels se fonde l'intervention des douanes :

- à la frontière, l'article 67 permet le contrôle des personnes « *qui entrent dans le territoire douanier ou qui en sortent* » et l'article 67 ter, la consultation des fichiers de police, une fois établie l'identité ;
- hors les postes frontières, les douanes ne disposent pas d'une compétence générale de contrôle des personnes et procèdent donc de manière préalable à un contrôle douanier, sur le fondement de l'article 60.

Les douanes procèdent à des contrôles sur le site des PPA, sur ses abords ou à l'intérieur du territoire par des vacations mobiles, aléatoires afin de préserver l'effet de surprise, en fonction des flux, des risques, des renseignements dont elles disposent. Aussi contribuent-elles à sécuriser les frontières et le territoire.

La consultation des bases par les douanes se fait soit directement, soit via le centre opérationnel douanier terrestre (CODT) de Metz. Elles ont accès aux fichiers douane, police et même aux fichiers allemands via le CCPD.

Les douanes contribuent à collecter des renseignements, y compris des informations relatives au risque terroriste, en vue d'analyser les flux migratoires grâce à la cellule du renseignement et d'orientation des contrôles (CROC).

Le Général Stéphane Ottavi a présenté l'action des 130 militaires de la gendarmerie engagés quotidiennement dans la mission de contrôle de la frontière intérieure comme une action ponctuelle, tant dans l'espace que dans le temps, à travers la mise en place de contrôles aléatoires sur les points de passage non autorisés et sur les flux en provenance et à destination des PPA. La gendarmerie est ainsi présente ponctuellement dans les gardes de Lauterbourg et Wissembourg et 8 heures par jour au niveau de la barrière de péage de Schwindratzheim, en concertation avec les douanes. La consultation des bases FVV (fichier des véhicules volés) et FPR a connu une augmentation de respectivement plus de 30 % et plus de 50 % entre 2015 et 2016.

M. Jean-François Illy a indiqué que la DDSP est tout d'abord intervenue en appui de la PAF au pont de l'Europe par une présence permanente puis elle a élargi son action à la zone des 20 km.

Elle assure la sécurisation de la gare de Strasbourg. Elle y a reçu le renfort d'effectifs militaires dans le cadre du plan Vigipirate.

En moyenne, 6 patrouilles par jour effectuent des contrôles sur les axes routiers secondaires. Elles contrôlent notamment les compagnies de bus en gare routière.

M. Eric Bolli a rappelé que le centre de coopération policière et douanière (CCPD) est un outil né des accords de Schengen dans le cadre du renforcement de la coopération policière. Il dispose de trois missions :

- lutte contre les trafics transfrontaliers ;
- lutte contre l'immigration irrégulière ;
- coordination dans le cadre d'événements pouvant affecter les deux pays.

Il facilite les échanges d'information, la consultation de fichiers et transmet les demandes d'un pays à l'autre.

Il participe également à la lutte contre la fraude documentaire, importante en Allemagne. Dans ce cadre, il a un partenariat avec Frontex par le déploiement d'agents pour le contrôle des titres d'identité délivrés par la France. Sa cellule « immigration / fraude documentaire » reçoit ainsi 1 000 à 1 500 documents d'identité adressés par les Allemands pour contrôle de leur validité.

En outre, le CCPD coordonne les programmes de contrôles des frontières.

À la suite des attentats du Bataclan, le CCPD a transmis la demande de la France de soutien qui a accompagné le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures et coordonné la mise en place à la frontière franco-allemande de forces de police allemandes en soutien de la PAF. Il a ensuite

continué de jouer son rôle d'interface durant la tenue de la COP 21 puis de l'Euro.

M. Bolli a souligné la réactivité du partenaire allemand en toute circonstance en dépit de ses propres difficultés. La police fédérale allemande a été essentiellement déployée à la frontière orientale du pays, mais les forces disponibles à la frontière occidentale ont été mobilisées auprès de la France.

M. Nicolas Burgot a précisé que la CRS autoroutière assure un contrôle fixe au PPA du pont Pflimlin lorsque la PAF n'y est pas et que la patrouille est en mesure de tenir le point, sa mission première demeurant les interventions sur l'autoroute ainsi que la sécurité routière. Elle assure par ailleurs des contrôles mobiles sur l'ensemble du réseau autoroutier régional. La CRS autoroutière n'est pas habilitée à refuser l'entrée sur le territoire, elle n'a d'ailleurs accès qu'au fichier des personnes recherchées (FPR), au système national des permis de conduire (SNPC), au fichier des véhicules volés (FVV) et au fichier national des étrangers (FNE) ; elle n'a pas accès au SIS.

M. Bernard Kirch a rappelé que la mission de l'agence EU-LISA consiste en un soutien technique à la mise en œuvre des politiques publiques Justice et affaires intérieures ; la DG Home de la Commission européenne en assure la tutelle et l'agence est en lien avec les autres agences relevant des politiques JAI. À Strasbourg, l'agence dispose d'un centre opérationnel en charge des développements et des évolutions des applications tandis que le siège, à Tallinn, en Estonie, s'occupe de gouvernance et de stratégie ; un centre de secours se trouve en Autriche, à Sankt Johann im Pongau. Le centre opérationnel fonctionne 24 heures sur 24, 7 jours sur 7.

L'agence dispose d'un conseil d'administration où siège un délégué par État membre de l'Union européenne et un observateur par État associé, la Commission européenne étant représentée par deux délégués ; ce conseil se réunit trois fois par an. Des groupes de travail consultatifs pour chaque système géré par l'Agence (SIS, VIS et Eurodac) se réunissent quatre fois par an. L'agence est dirigée par un directeur exécutif.

Le système d'information Schengen (SIS) a été créé en mars 1995. Il constitue une mesure compensatoire à la fin des contrôles aux frontières intérieures. La base de données compte aujourd'hui environ 72 millions d'enregistrements sur des personnes - auteurs ou victimes - et des objets. La France contribue à hauteur de 9 millions d'informations, soit 13,3 %. Depuis deux ans, on observe une augmentation du nombre de consultations du système : en 2014, 2 milliards, en 2015, 2,9 milliards, en 2016, 3,9 milliards de consultations, dont 900 millions pour la France.

Le système d'information sur les visas (VIS) est opérationnel depuis le 11 octobre 2011. Il comporte aujourd'hui 36,8 millions de demandes de visa, ce qui correspond à autant de photographies numérisées et 31 millions

d'empreintes digitales. On dénombre 600 000 à 1 million d'opérations par jour.

Eurodac est davantage une messagerie transportant les empreintes digitales des demandeurs d'asile et migrants en situation irrégulière. Il comprend 5 millions d'empreintes digitales.

M. Christian Riguet, secrétaire général de la préfecture, a mis en avant deux points dans l'action menée par les services préfectoraux. La lutte contre l'immigration irrégulière, tout d'abord, qui fait l'objet d'un plan d'action depuis 2015. En 2016, on observe une hausse des non admissions et une baisse de 42 % des éloignements due à la moindre disponibilité des services en charge de l'éloignement, en dépit d'une hausse de 19 % des décisions d'éloignement et d'un dispositif spécifique pour l'éloignement des familles, le Bas-Rhin présentant la particularité de connaître une immigration de familles nombreuses en provenance des pays de l'ex-URSS et des Balkans. L'autre point d'attention est la lutte contre la radicalisation, avec la délivrance d'oppositions à sortie du territoire pour les mineurs (OST) et d'interdictions de sortie du territoire pour les majeurs (IST), qui constitue une activité régulière quoique non soutenue.

En réponse aux interrogations de M. François-Noël Buffet, rapporteur, et M. Jean-Yves Leconte sur l'inscription dans la durée du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, M. Lajarrige a d'abord constaté que l'attentat du Carrousel du Louvre, la semaine précédente, faisait la démonstration que le contrôle aux frontières était important mais ne suffisait pas à prévenir le risque terroriste puisque la personne interpellée était en règle au regard de la législation de l'entrée et du séjour des étrangers et était inconnue des services. Inversement, le retour de djihadistes sur notre territoire démontrait l'insuffisance du contrôle aux frontières extérieures.

Il a ensuite rappelé que le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures mobilisait de 100 à 150 policiers de la PAF par jour dans la zone Est, qui étaient donc détournés de leurs autres missions.

Cela avait notamment conduit à la fermeture du centre de rétention administrative (CRA) de Geispolsheim et à la mobilisation à la frontière d'une partie des effectifs du CRA de Metz, alors même que la mission d'éloignement des étrangers en situation irrégulière était poursuivie à partir du CRA de Metz. Cela impliquait une charge pour tous les services, un surcoût en termes d'hébergement des équipes, de transport - en 2016, 100 000 euros de report de charges étaient imputables au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en raison des coûts de projection des effectifs à la frontière -, des adaptations de la réglementation interne à la PAF (la DDPAF du Bas-Rhin ne prévoyait pas de service de nuit, il avait donc fallu prévoir une dérogation). Au surplus, cette mobilisation s'était faite au détriment de la formation et des congés.

Pour tenir toutes les frontières intérieures, ce faible effectif impliquait des contrôles dynamiques, mobiles et aléatoires, d'où l'importance des remontées d'informations au niveau européen de façon à mieux cibler les contrôles. D'autant que les infrastructures de contrôle (aubettes) ne subsistaient plus.

Par ailleurs, le passage de deux à une voie de circulation aux PPA avait engendré des bouchons de 15 à 25 km, soulevant la question de l'acceptabilité de ces contrôles par la population.

Pendant, les résultats en termes de personnes fichées repérées ou interpellées étaient la preuve d'une certaine efficacité. En outre, si une baisse des éloignements était observée, elle était compensée par la hausse des non-admissions, si bien qu'au total on constatait une hausse de 2,5 % des mesures prises à l'encontre de personnes en situation irrégulière dans la zone Est.

Il concluait qu'une inscription dans la durée du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ne pouvait s'envisager dans les conditions actuelles, qu'il fallait envisager un autre mode de fonctionnement, ainsi qu'une priorisation ou l'abandon de certaines missions. La mise à disposition de nouveaux outils, notamment les tablettes Néo, est nécessaire.

En réponse à la question de M. René Danesi sur la coopération avec les garde-frontières suisses et l'efficacité du dispositif de surveillance automatisée via des caméras que la Suisse aurait mises en place le long de la frontière verte, M. Lajarrige a fait état de la bonne coopération avec la Suisse aussi bien sur l'axe ferroviaire qu'à l'aéroport de Bâle-Mulhouse où les garde-frontières français et suisses partagent les mêmes aubettes. Cela présente l'avantage d'un meilleur échange d'informations. Il ne disposait en revanche pas d'informations sur un dispositif de caméras le long de la frontière verte, mais a insisté sur la nécessaire mobilisation complémentaire d'une capacité d'intervention.

M. Bernard Kirch a, quant à lui, souligné les progrès de la reconnaissance faciale et rappelé que, face aux moyens humains limités, il fallait recourir aux moyens technologiques. Les uns et les autres sont toutefois complémentaires.

À la question de l'interopérabilité, il a indiqué que celle-ci se posait tant au niveau national qu'europpéen. En France, comme aux Pays-Bas par exemple, l'interopérabilité au niveau national est plutôt satisfaisante grâce à des applications comme CHEOPS qui intègrent la consultation des fichiers européens SIS ou SLTD d'Interpol. Il a toutefois précisé que toutes les données du FPR n'étaient pas versées au SIS pour des raisons légales. En Europe, pour des raisons historiques, chaque système a été développé en silo ; l'interopérabilité n'a donc pas été anticipée ou rejetée lorsqu'il s'est agi de connecter le VIS et le SIS. Cette réflexion est toutefois renouvelée à l'heure actuelle et un groupe de travail de haut niveau a été mis en place après la communication de la Commission d'avril 2016 ; il devrait rendre son rapport

en mai 2017. Cependant, des forces anti-opérabilité seraient toujours à l'œuvre.

Il a observé que, de manière générale, il n'y avait pas à proprement parler de mauvais élèves en termes d'alimentation du SIS, mais que la question de l'insuffisance de l'alimentation du SIS se posait de manière lancinante depuis les débuts de Schengen, certains États ne signalant pas certaines disparitions comme celles de billets de banque ou de moteurs de bateau. La France, par exemple, ne signale que peu de mandats d'arrêt européens. Il s'agit d'un enjeu de gouvernance, davantage que de technique. ETIAS ne devrait pas être opérationnel avant la fin 2020, le parcours législatif du dispositif devant être achevé fin 2017, ce qui ne paraît toutefois guère crédible. D'importants problèmes de sécurité informatique se posent.

En réponse à une question de M. Claude Kern, M. Bolli a indiqué que, sur les 1 000 à 1 500 documents soumis au CCPD, les trois quarts étaient des faux, qu'il s'agisse de falsification, de contrefaçon ou encore d'obtention induue, le plus difficile à détecter. L'objet poursuivi était soit l'immigration irrégulière, soit la délinquance de droit commun (escroquerie financière sur Internet, fausses annonces immobilières, etc.). M. Lajarrige a confirmé la progression des obtentions indues de documents qu'ils soient d'identité (notamment les faux permis de conduire pour obtenir d'autres documents) ou autres (faux contrats de travail, fausse reconnaissance de paternité, etc.).

2. Contrôle à la barrière de péage de Schwindratzheim, point de contrôle des services de la douane

Dans l'après-midi, la délégation a participé à des opérations de contrôle. Elle a commencé par un contrôle effectué par la douane au péage de Schwindratzheim où 500 constats d'infraction peuvent être relevés au cours d'un week-end.

Les contrôles effectués par la brigade de surveillance intérieure de la douane à ce péage, qui n'est pas situé dans la zone frontière ni dans la bande des 20 km, visent à lutter contre la fraude, mais peuvent aussi contribuer à réduire le risque terroriste. Les flux ralentis aux péages permettent de mieux sélectionner les véhicules à contrôler. Mais les motards des douanes peuvent aussi extraire du flux un véhicule suspect (par exemple un véhicule de location qui roulait à 180 km/h) et l'amener jusqu'au point de contrôle.

Sur la base de l'article 60 du code des douanes, les contrôles à ce péage portent prioritairement sur le fret commercial (camions, fourgonnettes, mais aussi particuliers). Ils sont définis par des orientations nationales qui sont déclinées au niveau régional en fonction de spécificités locales. Les contrôles douaniers ne sont jamais le fruit du hasard, mais sont effectués en fonction de plusieurs critères tels que la plaque d'immatriculation (par exemple, la délégation a pu assister au contrôle d'un véhicule léger dont la plaque d'immatriculation avait été délibérément endommagée avec du marc de café pour la rendre illisible par les radars), le

nombre de chauffeurs, les marques sur le véhicule ou encore le comportement du chauffeur. Ces contrôles peuvent s'accompagner d'un contrôle d'identité, mais ce n'est pas automatique. Ils sont réalisés par trois douaniers, deux pour la fouille du véhicule et un affecté à la sécurité de l'opération. On constate des difficultés à faire relever par des douaniers des infractions connexes, non spécifiquement douanières. Les habitudes sont bien ancrées, alors que la pertinence des contrôles repose sur leur capacité à les adapter en permanence.

Les contrôles donnent lieu à une vérification des documents douaniers, par exemple en cas de transport de marchandises d'une valeur supérieure à 10 000 euros. Ils contribuent ainsi à la lutte contre le blanchiment. Les douaniers peuvent, au cours de leurs contrôles, consulter des bases de données douanières, mais aussi celles de la police.

Il est très fréquent qu'un véhicule chargé de stupéfiants soit précédé ou accompagné de véhicules éclaireurs. Il est arrivé, bien que rarement à ce péage, que des véhicules arrêtés transportent des migrants syriens.

3. Contrôle en gare de Lauterbourg du train en provenance d'Allemagne avec la gendarmerie

La délégation s'est ensuite rendue à la gare de Lauterbourg où elle a rencontré une brigade de gendarmerie.

Dans le cadre des patrouilles le long de la frontière, la gendarmerie s'arrête deux à trois fois par jour dans les gares de Lauterbourg et Wissembourg, à l'heure d'arrivée du train en provenance d'Allemagne, afin de contrôler les personnes qui en descendent – elle n'est pas habilitée à effectuer des contrôles à bord. Ces contrôles sont aléatoires dans la mesure où les patrouilles se rendent en gare si elles ne sont pas occupées en un autre point. En novembre 2015, 10 Irakiens ont ainsi été interpellés.

La gendarmerie procède aux vérifications à l'aide de terminaux informatiques embarqués qui peuvent lire les titres d'identité et consulter le FPR, le SIS, la base des cartes grises, des permis de conduire... Cependant, le TIE, installé sur Windows XP, un système d'exploitation obsolète, ne fonctionnait pas lorsque la délégation a souhaité en voir le fonctionnement. L'unité de gendarmerie dispose désormais d'une seule tablette Néo capable de scanner la bande MRZ des titres d'identité, mais la patrouille ne l'avait pas avec elle, une autre patrouille en ayant besoin au même moment.

La gendarmerie entretient de très bonnes relations de coopération avec ses collègues de la Landespolizei. Tous les lundis matin, une conférence téléphonique la met en relation avec une dizaine d'interlocuteurs côté allemand de façon à échanger des informations de manière informelle, la coopération pour des procédures judiciaires passant par le truchement du CCPD.

4. Contrôle au PPA du pont de l'Europe, point de contrôle de la PAF

La délégation s'est ensuite rendue sur le pont de l'Europe, qui relie Kehl à Strasbourg.

Ce point de contrôle étant autrefois tenu par les douanes, une emprise permet de faire stationner les véhicules à l'écart du trafic, contrairement à la configuration du pont Pflimlin. Cependant, les infrastructures de contrôle ont brûlé il y a plusieurs années et n'ont jamais été reconstruites. Il a toutefois fallu attendre plusieurs semaines avant que des algecos avec sanitaires soient installés pour rendre la tâche moins pénible pour les agents de la PAF, ainsi qu'un aménagement de la voirie (balisage, ralentisseurs) pour ralentir le trafic, réduit à une voie.

Depuis l'attentat de Nice, une section Sentinelle vient en appui de la PAF à ce PPA.

Le contrôle consiste en un contrôle des papiers du conducteur et des passagers du véhicule. La PAF dispose d'un terminal mobile de consultation des fichiers Néo depuis une semaine. Auparavant, le policier devait appeler un collègue au bureau pour qu'il consulte les bases de données. Elle bénéficie du secours d'un laboratoire mobile de la cellule de lutte contre la fraude documentaire – le coût du matériel est d'environ 18 000 euros – qui permet de rédiger sur place un rapport d'expertise en cas de fraude avérée.

5. Contrôle en gare de Strasbourg avec la PAF

Enfin, la délégation s'est rendue en gare de Strasbourg pour rencontrer une des cinq patrouilles qui couvrent les PPA du département (la gare de Strasbourg est considérée comme un PPA).

Les contrôles en gare de Strasbourg s'effectuent à quai, ce qui pose des difficultés du fait de la courte durée (six minutes) de l'arrêt en gare et du flux important de passagers montant et descendant des trains internationaux. La patrouille dispose d'un portable Néo pour consulter les bases de données.

Ces patrouilles travaillent en parallèle de la brigade des chemins de fer de la PAF qui opère depuis Metz et effectue des contrôles embarqués, notamment entre Forbach et Sarrebruck et Strasbourg et Kehl. Deux patrouilles mixtes associant deux policiers français et deux policiers allemands (huit au total) effectuent de tels contrôles depuis maintenant dix ans.

Une des conséquences observées depuis le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures est la baisse de la délinquance de droit commun à bord des trains.

Déplacement à Calais, Dunkerque et Grande-Synthe (jeudi 16 février 2017)

Le jeudi 16 février 2017, une délégation de la commission d'enquête a effectué un déplacement à Calais, Dunkerque et Grande-Synthe.

1. Séquence à Calais

La délégation a, tout d'abord, participé à une réunion à la sous-préfecture de Calais qui a donné lieu à un échange avec MM. Vincent Berton, sous-préfet de l'arrondissement de Calais, Stéphane Mage, directeur des douanes, et Damien Soufflet, chef des services de contrôles transfrontières à la direction départementale de la police aux frontières.

La situation à Calais, trois mois après le démantèlement de la « jungle », fin octobre-début novembre 2016, est maîtrisée en termes de pression migratoire, mais elle demeure fragile et requiert une grande vigilance des services de l'État.

La « jungle » a été une impasse pour les migrants. Traditionnellement, les migrants faisaient appel à des passeurs qui les faisaient monter dans des camions vers le Royaume-Uni. Un phénomène nouveau est apparu en 2014/2015, avec l'arrivée de populations afghanes démunies qui ne recouraient pas à des passeurs, mais envahissaient la plateforme portuaire et le pourtour du tunnel sous la Manche. Cela a notamment conduit à suspendre le trafic ferroviaire le matin afin de vider le tunnel des migrants qui s'y trouvaient. Sous la pression des armateurs et des opérateurs commerciaux, contraints à payer des amendes en raison de la présence de passagers clandestins à bord de leurs navires, les autorités françaises ont dû procéder à la sécurisation de la plateforme portuaire en application du code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires. En 2015, ce renforcement de la protection des plateformes ferroviaire et portuaire par l'action franco-britannique conjointe – les Britanniques participant à son financement à hauteur de 70 millions d'euros pour l'emprise du tunnel sous la Manche – a rendu les plateformes quasiment étanches, les migrants n'y pénétrant plus qu'à bord de camions. Il en a découlé une sédentarisation des migrants – certains y étant présents depuis plus d'un an – et une pénalisation du fret.

La « jungle » a également été un piège pour les services de l'État. Il y avait jusqu'à 7 000 migrants – 8 000 au maximum – mi-août 2016 (mais jamais 11 000 ou 12 000 comme on l'a parfois dit) et un réseau de criminalité s'était organisé (passeurs, trafics d'alcool et de stupéfiants, d'héroïne en particulier, traite des êtres humains, prostitution et proxénétisme et même actes de pédophilie). Cette situation se traduisait par des troubles extrêmement graves à l'ordre public lorsque les migrants prenaient d'assaut, sur la rocade, des camions pour y monter en vue de passer au Royaume-Uni, leur destination finale. Il y a d'ailleurs eu douze morts parmi eux en 2016 et

un depuis le début de l'année 2017. La situation était devenue insupportable pour les habitants de Calais ainsi que pour les chauffeurs de poids lourds à tel point que la circulation était suspendue la nuit car les chauffeurs avaient peur d'être pris dans une embuscade. La liberté d'aller et venir était donc compromise. Par ailleurs, il fallait éviter d'éventuels passages à l'acte de riverains excédés. Il était donc urgent de démanteler la « jungle ».

Aujourd'hui, la situation est maîtrisée. Il n'y a plus de troubles à l'ordre public, ni de campement sauvage dans le Calaisis. La pression migratoire demeure toutefois réelle. Deux mille migrants sont encore détectés autour de la plateforme d'Eurotunnel et du port, en particulier au bord de l'autoroute A16, le long de la rocade portuaire et dans la zone industrielle des Dunes près du port. Cent à cent cinquante tentatives de monter dans des camions sont encore comptabilisées chaque nuit, mais le phénomène a lieu désormais dans la périphérie et n'a plus d'impact sur la vie de la cité.

Parmi les migrants interpellés, 70 % sont des Erythréens, dont beaucoup se disent mineurs, ce qui n'est pas forcément vrai, bien qu'ils soient majoritairement âgés de 16 à 25 ans. La plupart d'entre eux fuient la conscription obligatoire dans leur pays. Ils sont généralement très démunis et n'ont pas les moyens de payer un passeur ; ils sont livrés à eux-mêmes. Des Afghans sont encore présents sur le site, mais beaucoup moins nombreux qu'auparavant – avec les Soudanais, ils étaient majoritaires dans la « jungle ». Il y a aussi des Albanais, qui recourent largement à des passeurs, et quelques Vietnamiens.

La préfecture a fait état d'une divergence d'analyse avec celle des associations. Selon la préfecture, les migrants viendraient la nuit pour essayer de monter dans les poids lourds et se cacheraient dans des resserres par exemple. Le matin, ils quitteraient Calais pour se rendre dans des camps, comme ceux de Grande-Synthe et Angres. Au total, 1 800 à 2 000 personnes seraient présentes dans ces camps.

Les autorités ont décidé de maintenir une pression policière forte pour dissuader les migrants de passer la frontière à Calais : c'est à la fois une infraction, un danger pour leur vie et une source de criminalité. Les mineurs sont transférés dans le centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés étrangers (CAOMI) de Saint-Omer, géré par l'association France Terre d'asile. La plupart n'y restent cependant pas plus de 24 heures et repartent. La préfecture poursuit un objectif clair : plus de migrants à Calais. Elle essaie de conduire une politique équilibrée entre répression et mise à l'abri des migrants en les faisant entrer dans un parcours d'asile. Deux nouvelles structures d'accueil devraient voir le jour dans le département du Pas-de-Calais : un centre d'accueil et d'orientation (CAO) pour les adultes et un CAOMI pour les mineurs isolés.

Les Britanniques sont sur le sol français depuis l'ouverture du tunnel sous la Manche en 1994. Les contrôles policiers, douaniers et

sanitaires ont lieu avant le passage de la frontière et il n'y a plus de contrôles après la frontière pour fluidifier la circulation. Il existe un *gentlemen's agreement* franco-britannique en vertu duquel, si un migrant parvient depuis la France sur le territoire britannique, les autorités du Royaume-Uni informent leurs homologues françaises de la présence de ce migrant dans les 24 heures puis ont un délai maximum de 28 jours pour le renvoyer après l'examen de sa situation. Toutefois, cet accord est peu appliqué car la plupart des migrants demandent l'asile et l'examen de cette demande excède 28 jours... Pour les migrants passés par le tunnel, seuls un ou deux sont renvoyés par an : la condition pour leur renvoi est qu'ils aient été découverts dans la gare d'arrivée et leur renvoi nécessite la mobilisation d'escorte à bord des trains.

Les douanes participent, au travers de leurs missions traditionnelles sur les poids lourds et véhicules légers, à la détection des étrangers en situation irrégulière. Entre 1 000 et 1 500 migrants ont été découverts dans ce cadre. À l'occasion de la mission de sûreté effectuée par la douane, de recherche d'armes et d'explosifs dans les chargements des camions, il arrive que la présence de migrants soit détectée. Dans le cadre de la conférence intergouvernementale franco-britannique, un taux de contrôle obligatoire est fixé pour les véhicules légers. Il en est de même pour les convois de fret ferroviaire.

En réponse à des questions de MM. François-Noël Buffet, rapporteur, Olivier Cigolotti, Claude Kern et de Mme Gisèle Jourda, il a été indiqué que les migrants encore présents à Calais étaient généralement des primo-arrivants qui avaient franchi la frontière italienne *via* la filière libyenne. Très peu d'entre eux reviennent de CAO.

Des moyens humains supplémentaires ont été affectés sur zone : cinquante policiers aux frontières en septembre 2016 et un renfort de six unités de forces mobiles pour contrôler les plateformes et assurer les transferts. Aujourd'hui, environ 600 policiers de la PAF sont alloués à Calais et Dunkerque. Sur ces 600 agents, la moitié est affectée aux contrôles frontaliers et l'autre moitié à maîtriser la pression migratoire et lutter contre les filières. Une partie de ces effectifs assure les contrôles frontaliers à l'entrée en France depuis le sol britannique, en application des accords de Sangatte et du Touquet : à Douvres, ils sont une soixantaine d'agents et une cinquantaine à Cheriton. Il existe une spécificité locale : la PAF dispose d'une compétence de police générale au port de Calais et pour le tunnel sous la Manche. Une partie des effectifs assure le transfert des migrants, par exemple entre le centre de rétention administrative (CRA) et le tribunal - et encore le juge des libertés et de la détention accepte-t-il de statuer dans la salle d'audience délocalisée attenante au CRA de Coquelles. Ce dernier, qui compte 76 places, est saturé. Cinq à vingt migrants interpellés sont transférés chaque jour au CRA.

Pour ce qui concerne les mineurs isolés étrangers, la préfecture travaille avec le conseil départemental dont l'opérateur est France Terre d'asile dans le Pas-de-Calais. Le rapprochement familial vers le Royaume-Uni doit être réalisé dans le cadre du Règlement Dublin III. En vertu de l'« amendement Dubs », les Britanniques se sont également engagés à accueillir les mineurs demandeurs d'asile ressortissants de pays pour lesquels le taux de protection au Royaume-Uni est supérieur à celui accordé en France ; toutefois, cette disposition ne semble pas mise en œuvre. Les Britanniques ont accueilli entre 800 et 850 mineurs isolés depuis le démantèlement de la « jungle ». Les procédures se poursuivent actuellement dans les CAOMI sous la pression du ministère de l'intérieur. Il est nécessaire de lever le doute de minorité à l'issue d'une procédure que la loi confie au conseil départemental, mais des difficultés apparaissent quand de très nombreux migrants se déclarent mineurs, ce qui est notamment le cas pour tous les Erythréens désormais...

La majorité des migrants interpellés n'ont pas de document d'identité à présenter. La PAF dispose de deux bornes Eurodac, l'une sur le port de Calais, l'autre au CRA de Coquelle. Elle observe des progrès dans l'alimentation d'Eurodac par les États partenaires, même si les migrants identifiés par ce biais restent minoritaires.

Éléments statistiques sur l'activité de la PAF aux postes frontières du Calais pour 2016

Bilan du trafic contrôlé en 2016 :

Eurotunnel : 10 814 408 voyageurs (à bord de 54 496 bus, 2 593 993 véhicules de tourisme et 1 640 162 poids lourds)

Ligne maritime Calais / Douvres : 9 077 254 voyageurs (à bord de 80 429 bus, 1 412 921 véhicules de tourisme et 1 897 120 poids lourds)

Bilan 2016 des interpellations d'intrus sur les sites transManche du Calais :

Eurotunnel : 263 intrus « pédestres »

Port de Calais : 941 intrus « pédestres »

Eurotunnel : 17 953 intrus découverts dans 2 215 poids lourds

Port de Calais : 32 372 intrus découverts dans 6 260 poids lourds

Bilan 2016 des contrôles documentaires :

Calais (sortie Schengen) : 695 faux documents découverts – 225 affaires de passeurs initiées - 1 779 fiches de recherche découvertes dont 47 mandats d'arrêt et 118 fiches S

Douvres (entrée Schengen) : 20 faux documents découverts – 2 220 fiches de recherche découvertes dont 55 mandats d'arrêt et 135 fiches S

Eurotunnel Coquelles (sortie Schengen) : 725 faux documents découverts – 161 affaires de passeurs initiées – 906 fiches de recherche découvertes dont 52 mandats d'arrêt et

111 fiches S

Eurotunnel Cheriton (entrée Schengen) : 21 faux documents découverts – 865 fiches de recherche découvertes dont 10 mandats d'arrêt et 112 fiches S

Source : DDPAF du Pas-de-Calais

La délégation s'est ensuite entretenue avec des représentants d'associations humanitaires qui interviennent dans le Calaisis.

M. Christian Salomé, président de l'Auberge des migrants, a rappelé que son association existe depuis huit ans, qu'elle est passée de 200 à 1 200 bénévoles en deux ans, qu'elle disposait d'un budget de 900 000 euros en 2016 et qu'elle a servi jusqu'à 5 000 repas par jour. Depuis le démantèlement de la « jungle », ses 50 bénévoles servent encore 700 repas par jour aux migrants, 500 dans le camp de Grande-Synthe et 200 à l'occasion des maraudes nocturnes à Calais, au cours desquelles ils distribuent également des vêtements. Il estime entre 400 et 500 le nombre de migrants, dont 150 à 200 mineurs de 15-16 ans, qui se cacheraient encore sur le Calaisis. Le monde associatif est inquiet et redoute un conflit ouvert avec la préfecture et la mairie de Calais.

M. Didier Degrémont, président du Secours catholique de la fédération du Pas-de-Calais, a indiqué qu'il existait un conflit avec la mairie de Calais depuis quelques jours. Selon lui, cette situation est le résultat d'un défaut de volonté politique à régler un problème qui demeure. Il y a en effet beaucoup d'hommes, de femmes et de plus en plus d'enfants laissés à l'abandon. Le démantèlement de la « jungle » a d'ailleurs suscité beaucoup d'interrogations de la part du Défenseur des droits. La « jungle » a certes été démantelée, mais rien ne l'a remplacée. Les CAO sont insuffisants, pas nécessairement bien gérés et ne respecteraient pas les orientations ministérielles ; certains seraient en cours de fermeture. Par ailleurs, si 458 mineurs isolés ont pu rejoindre le Royaume-Uni, 1 200 attendent encore de le faire, comme ce pays s'y était engagé au titre de l'« amendement Dubs ». Aujourd'hui, à Calais, la situation serait pire qu'avant. Il y avait certes un bidonville, mais il possédait une vie sociale et religieuse. C'était une sorte de « cité », avec une présence policière et juridique. À l'époque, la prise en charge des flux migratoires permettait une gestion des demandeurs d'asile à partir de Calais. Aujourd'hui, la situation est pire car il y a une « chasse aux migrants ». La pression policière s'est accrue et la police se trouverait même aux alentours des locaux des associations pour empêcher que les migrants y prennent une douche ou aient un accès aux soins. La mairie mettrait tout en œuvre pour empêcher les associations d'agir. Le juge, dans son ordonnance, évoquerait un détournement de pouvoir d'une extrême gravité. Il faudrait que les migrants puissent disposer de centres

d'accueil où ils seraient en sécurité, comme c'est le cas à Paris. Faute de quoi, Calais deviendrait un nouveau Sangatte.

M. Jean-Claude Lenoir, président de Salam, a rappelé que cette association était calaisienne. Selon lui, jusqu'au mois de décembre continuaient d'affluer des primo-arrivants, mais, depuis le début janvier 2017, s'y ajouteraient des anciens de la « jungle » de retour des CAO et CAOMI. Salam effectue trois maraudes le matin qui touchent une centaine de personnes, dont un tiers qui vivraient dans le camp de Grande-Synthe et feraient l'aller-retour quotidiennement, un tiers seraient des primo-arrivants et un tiers seraient des anciens de la « jungle ». Les associations ne parviennent pas à comprendre le déni dans lequel vivraient les autorités locales. Il conviendrait de mettre en place un dispositif d'urgence très allégé adapté à l'intervention des travailleurs sociaux qui accueilleraient les personnes jusqu'à trois nuits avant de les conduire en CAO, le temps de les « apprivoiser » et de les placer dans un parcours d'asile. Des migrants de Calais ont été transférés à Bordeaux, mais ils n'ont pas progressé dans leur parcours d'asile. Tout le monde est d'accord pour éviter une nouvelle « jungle », mais une structure d'accueil d'urgence est nécessaire : ce serait une mesure permettant de mettre en œuvre l'État de droit, alors que 80 % à 90 % des migrants – Afghans, Soudanais du Darfour, Erythréens, Kurdes irakiens – présents sont éligibles à l'asile.

En réponse à des questions de M. François-Noël Buffet, rapporteur, et de Mme Gisèle Jourda, il a été indiqué qu'il y aurait aujourd'hui entre 400 et 500 personnes présentes dans le Calaisis, en majorité des mineurs, mais qu'il n'y a pas de centre pour eux. La police ne sait d'ailleurs pas quoi faire des mineurs qui restent généralement sur le bord de la route. L'OFPRA n'est plus présent sur place, mais les associations restent en contact avec lui. 97 % des migrants présents dans la « jungle » de Calais venaient d'un pays en guerre. La mauvaise qualité de l'accueil des migrants en France les incite davantage encore à rejoindre un autre pays, le Royaume-Uni en particulier. Une structure de prise en charge des migrants (hébergement, travail, cours de langue, etc.) et de suivi des réfugiés est nécessaire, d'autant plus qu'il y a beaucoup de diplômés parmi eux : c'est aussi un potentiel économique et intellectuel – l'Allemagne l'a bien compris. Le retour dans le pays d'origine est une piste, mais il devrait être proposé différemment, de façon plus collective, avec la coopération des habitants restés sur place, d'autant plus que le retour est souvent douloureux. Il y a beaucoup de femmes dans le camp de Grande-Synthe et il est nécessaire d'assurer leur sécurité car les passeurs sont souvent violents. Mais les associations sont démunies pour traiter ce problème.

La délégation s'est ensuite rendue au port de Calais.

Elle a d'abord visité le centre conjoint d'information et de coordination (CCIC) / centre de coordination opérationnel conjoint (CCOC).

Cette structure a été mise en place en 2009 en vertu d'un arrangement administratif franco-britannique. Elle est née du constat que la sédentarisation de près d'un millier de migrants et l'implantation d'une première « jungle » à proximité immédiate du port de Calais résultaient d'un défaut de communication entre les services des deux États signataires des accords du Touquet. Ce centre conjoint, qui regroupe la PAF, les douanes et la *UK Border Force*, symbolise donc la coopération franco-britannique en matière de lutte contre l'immigration irrégulière sur le littoral de la Manche et de la mer du Nord.

La première mission de ce CCOC est le recueil et le partage en temps réel d'informations relatives aux migrants découverts dans des poids lourds et au contrôle documentaire, provenant des ports de Calais et Dunkerque et du tunnel. Ces informations, utiles à la connaissance des modes opératoires et des tendances de fraude, à la révélation de découvertes de faille dans le dispositif de contrôle..., sont transmises pour analyse également par la *UK Border Force* à sa base arrière. En effet, initialement, le projet prévoyait la mise en place d'un volet analyse commune de ces informations afin d'améliorer la lutte contre les filières. Celui-ci n'a toutefois pas encore été mis en œuvre, faute de place, si bien que chaque État mène encore ce travail d'analyse chacun de son côté. Le nouveau bâtiment, qui jouxtera l'hôtel de police de Coquelle, devrait intégrer cette fonction au sein d'un unique centre de crise dédié aux forces de l'ordre, indépendant des opérateurs commerciaux et bénéficiant d'un renvoi d'images de tous les sites sensibles (les Britanniques ont financé le poste central de sécurité d'Eurotunnel à la suite des incursions dans le tunnel de 2014-2015).

À l'origine, le CCOC comprenait également un représentant de l'exploitant du port de Calais dont le rôle était de faire valoir l'enjeu commercial de fluidité du trafic. S'il n'est plus présent sur site aujourd'hui, des écrans de contrôle permettant de constater l'attente avant contrôle permettant aux forces de l'ordre de prendre en compte cette dimension. Les difficultés à cet égard nées du positionnement des bureaux de contrôles nationaux juxtaposés en 2003 avant les postes d'enregistrement commercial devraient toutefois être résorbées avec la mise aux normes du nouveau port à l'horizon 2020-2022. Cependant, la fluidité du trafic est naturellement affectée par la systématisation des contrôles et de la consultation des fichiers à la frontière depuis les attentats, ainsi que par le contrôle en sortie du territoire des mineurs pour s'assurer de la détention d'une autorisation écrite de sortie du territoire. L'impact est moindre pour le contrôle au tunnel en raison de l'organisation des contrôles dès la conception des installations.

De manière générale, si le trafic passager a été réduit depuis 1999, principalement du fait de la concurrence du tunnel ferroviaire, des compagnies aériennes *low cost* et de la fin du *duty free*, le trafic poids lourds connaît une augmentation de 15 % par an sur le littoral. Cette bonne santé est toutefois fragile car elle résulte essentiellement de ce que le vecteur routier

est à ce jour le moins coûteux, ce qui pousse les transporteurs à raccourcir le plus possible la traversée maritime, quitte à faire un détour par la route.

La délégation a, ensuite, visité l'unité judiciaire déconcentrée, où sont conduits les migrants découverts à bord des poids lourds. Cette unité a été installée sur le port de Calais afin d'éviter les transferts jusqu'à l'hôtel de police de Coquelle qui est, par ailleurs, saturé. Cette unité héberge des officiers de police judiciaire ainsi que la borne Eurodac qui permet une première analyse de la situation des migrants interpellés.

Tous les migrants appréhendés voient leurs empreintes digitales relevées *via* cette borne qui n'autorise que la consultation, non l'enregistrement : les empreintes ne sont donc pas conservées. La PAF ne se voit opposer qu'environ 10 % de refus de prise d'empreintes. La prise d'empreintes dure environ trois minutes. La réponse intervient dans le quart d'heure. Le taux de réponses positives est en augmentation pour atteindre environ 40-45 % désormais. En cas de réponse positive, le pays d'enregistrement apparaît à l'écran. Il appartient à la préfecture de déterminer la suite à donner.

La délégation s'est, enfin, rendue à la direction des recherches instrumentées où elle a été accueillie par M. Jean-Michel Roussel, directeur de la sûreté du port de Calais-Boulogne. Le contrôle de la sûreté vise ici tout particulièrement à s'assurer que des passagers clandestins ne se trouvent pas à bord des poids lourds. Comme sur tout port ou aéroport (et à la différence du ferroviaire), ce contrôle est confié à un opérateur privé qui utilise du matériel de détection humaine financé par le Royaume-Uni conformément à l'arrangement administratif de Londres de 2003. La détection se fait par un système d'échographie ou utilisant les vibrations. 100 % des camions sont contrôlés par ce système. En cas de doute, le camion est conduit dans un hangar de levée de doute où l'ouverture du camion est effectuée par la douane, qui n'est cependant pas autorisée à monter dans les camions. Ce contrôle prend 40 secondes ou 3 minutes selon la technique utilisée, qui est fonction du camion (tôlé ou bâché).

2. Séquence à Dunkerque et Grande-Synthe

Dans l'après-midi, la délégation s'est rendue dans le département du Nord pour rencontrer :

- à la sous-préfecture de Dunkerque, MM. Éric Etienne, sous-préfet de l'arrondissement de Dunkerque, et Franck Touliou, directeur interdépartemental adjoint de la PAF ;

- à l'hôtel de ville de Grande-Synthe, M. Olivier Caremelle, directeur de cabinet du maire, M. Damien Carême ;

avant de visiter le camp de la Linière.

Le camp de la Linière a été conçu pour apporter une réponse humanitaire à la situation qui s'était installée à Grande-Synthe à la fin de

l'été-automne 2015 du fait de l'étanchéisation de la frontière franco-britannique. En l'espace de cinq mois, d'août à décembre 2015, le nombre de migrants présents dans le campement improvisé sur l'emprise du futur éco-quartier du Basroch, quasiment en centre-ville de Grande-Synthe, est passé de 150 à 2 800. La plupart des migrants n'étaient que de passage, pour un ou deux jours, avant de tenter la traversée. Devant la dégradation rapide des lieux, la mairie a pris, en janvier 2016, la décision d'ouvrir un camp humanitaire sur un site plus accueillant et plus sûr : une ancienne pâture, entre autoroute et voie ferrée, à côté de l'ancienne linière.

Avec l'aide de logisticiens de Médecins sans frontières, la mairie a conçu un camp organisé le long d'une voie centrale de 1 km. Les tentes d'abord plantées ayant été soufflées avant même l'ouverture du camp, ce sont 388 petits chalets de 4 personnes, en contreplaqué, les *shelters*, qui ont été installés en six zones, pour une capacité d'accueil totale de 1 330 personnes – chiffre correspondant aux personnes résidant toujours dans le Basroch à cette date. Le camp a ouvert le 7 mars 2016.

D'abord simple observateur, l'État a signé, fin mai 2016, une convention tripartite avec d'une part, la ville de Grande-Synthe, et d'autre part, l'Afeji, association spécialisée dans la médiation sociale, chargée de la gestion du camp. Sur la base d'un accueil de 1 100 personnes, l'État finance le dispositif à hauteur de 3,9 millions d'euros par an, la ville estimant que le coût réel du camp serait plutôt de 6 ou 7 millions d'euros du fait de l'installation de structures communautaires (cuisines, pôle médical, pôle d'information, navettes pour sortir du camp et rejoindre le supermarché le plus proche). L'État a exigé comme contrepartie la résorption progressive du camp au fil des départs en CAO. Un comité de pilotage hebdomadaire réunit les trois signataires de la convention.

Jusqu'au mois de novembre 2016, le camp a connu une désaturation progressive avec le placement en CAO de 625 personnes, conduisant à la suppression de 100 chalets et la fermeture de la zone 6 du camp. Cependant, la situation s'est dégradée avec le démantèlement de la « jungle » de Calais : la population du camp, qui s'était réduite à environ 700 personnes, était de 1 515 personnes (1 293 hommes, 98 femmes et 124 enfants, pour une quarantaine d'entre eux scolarisés dans les écoles de la ville) au comptage du 15 février 2017. Le nombre de chalets ayant été réduit à 291, une partie de ces personnes – en particulier les Afghans – occupent les installations communes.

En dépit des fréquentes patrouilles de la direction départementale de la sécurité publique et de la police municipale, d'interventions ponctuelles de la douane pour mettre un terme aux commerces illégaux (alcool, cigarettes), ainsi que d'une bonne coopération avec les services judiciaires qui permettent de mener des opérations contre les passeurs toutes les trois ou quatre semaines et le démantèlement de filières, la situation dans le camp semble échapper aux autorités. Le camp serait tenu par les passeurs

kurdes qui jouiraient, depuis le démantèlement de la « jungle » et le départ d'autres passeurs, d'un monopole : ils feraient acquitter un ticket d'entrée dans le camp de 3 000 euros, la prestation hébergement dans le camp + passage en Grande-Bretagne s'élèverait de 8 à 10 000 euros. Sur place, les associations ont confirmé que toute prestation, y compris les repas distribués par leurs bénévoles ou l'accès aux WC la nuit, ferait l'objet d'une rétribution auprès des passeurs.

La question du devenir du camp est désormais ouvertement posée entre l'État et la ville. Doit-il être fermé ? S'il était maintenu, faudrait-il le sécuriser à la manière du camp de Calais avec un dispositif d'identification des personnes car, jusqu'à présent, contre l'avis du préfet, la ville a refusé de clôturer le camp et d'identifier les occupants si bien qu'on ne dispose d'informations ni sur ces derniers ni sur leur renouvellement ? Faudrait-il le remplacer par un camp sur le modèle de celui ouvert dans le nord de Paris au prix d'investissements importants ?

Le sous-préfet a fait état de ses craintes de voir la situation se dégrader comme cela a été le cas à Calais avec des attaques de camions sur l'autoroute.

Contrairement au maire de Grande-Synthe, il constate que la seule présence d'un camp fait venir sur la zone des migrants, dont il observe que la volonté de passer au Royaume-Uni est inflexible – ils sont pour la plupart anglophones. Si une quarantaine de mineurs isolés ont pu être mis à l'abri soit au CAOMI, soit plus loin, une vingtaine encore présents au camp refusent d'être pris en charge.

Déplacement à Roissy-Charles-de-Gaulle (vendredi 17 février 2017)

Le vendredi 17 février 2017, une délégation de la commission d'enquête a effectué un déplacement à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle afin de rencontrer les services de l'État chargés du contrôle aux frontières et de la sûreté de l'aéroport et des représentants du groupe Aéroports de Paris (ADP), qui leur ont notamment présenté le dispositif de Passage Automatisé Rapide aux Frontières Extérieures (PARAFE). Ils ont également assisté à une présentation du système dit API-PNR France (*Advanced Passenger Information - Passenger Name Record*) par l'Unité Information Passagers (UIP).

*

1. Table ronde réunissant les services de l'État intervenant sur la zone de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle

M. Christophe Blondel-Deblangy, secrétaire général de la préfecture déléguée pour la sécurité et la sûreté des plates-formes aéroportuaires de Roissy-CDG et du Bourget, a rappelé que ce service, créé en 2004, a pour mission d'assurer la coordination des différents services de l'État intervenant dans la sûreté et la sécurité aéroportuaire.

Sa compétence s'étend sur l'aéroport Roissy-CDG qui représente un tiers de Paris, s'étend sur trois départements et sept communes, pour 32 kilomètres de clôture. En 2015, 65,5 millions de passagers sont passés par Roissy-CDG et 66 millions en 2016, voyageant par 165 compagnies. Selon les prévisions du groupe ADP, 75 millions de passagers sont attendus en 2025 et 100 millions en 2030. Roissy-CDG comprend neuf aérogares, une gare SNCF et deux gares RER et comporte la spécificité d'avoir environ 90 portes d'entrées, sans compter celles situées au niveau des parkings souterrains. On dénombre environ 470 000 mouvements d'avion par an à Roissy-CDG, soit un toutes les trente secondes en moyenne ; 176 000 passagers transitent chaque jour par l'aéroport. Ainsi, l'activité à Roissy-CDG représente respectivement 1,2 % du PIB et 1,5 % de l'emploi au niveau national et 4,1 % du PIB et 6 % de l'emploi franciliens. 700 entreprises sont présentes à Roissy-CDG, représentant environ 86 000 emplois directs et 160 000 emplois indirects ou induits.

S'agissant des services de l'État, 1 650 agents de la police aux frontières (PAF), 1 300 douaniers et 190 agents de la gendarmerie des transports aériens sont présents à Roissy-CDG.

Le préfet délégué contrôle l'application des mesures de sûreté, délivre les habilitations d'accès en zone sécurisée, les habilitations des personnels navigants, met en œuvre les politiques environnementales autour de l'aéroport et suit le développement économique et social et l'emploi. Il n'est concerné que marginalement par les questions de contrôles aux

frontières lorsque les passagers se plaignent de l'attente ou de la durée des contrôles.

Il y a des querelles de chiffres récurrentes avec le groupe ADP au sujet des files d'attente liées aux contrôles d'identité aux frontières. À Roissy-CDG, les postes d'inspection filtrage des passagers et des bagages cabines, tenus par les opérateurs privés et établis après l'enregistrement des passagers, sont situés avant les contrôles aux frontières. Dans d'autres aéroports, c'est l'inverse. La question de l'ordre de ces contrôles se pose : les passagers anticipent généralement de façon importante leur passage par les postes d'inspection filtrage, ce qui crée un afflux ensuite.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures après les attentats de novembre 2015 n'avait pas pu être anticipé, ce qui avait créé de très longues files d'attente de 2 à 3 heures. Mais ces contrôles ont par la suite été allégés, à la demande d'ADP.

M. Blondel-Deblangy a également rappelé que le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 16 février dernier, prévoyait de confier au préfet de police de Paris la police spéciale des aérodromes parisiens. La sécurité de l'espace hôtelier sera notamment déléguée à la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) afin de permettre à la PAF de se concentrer sur la plate-forme aéroportuaire et les aérogares.

M. Serge Garcia, commissaire divisionnaire, directeur de la DPAF de Roissy-CDG, a rappelé en préambule que l'aéroport de Roissy-CDG représentait le tiers de la surface de la capitale et comportait 250 kilomètres de voies à sécuriser ainsi que 20 lignes frontières pour lesquelles étaient installés 195 postes de contrôle, appelés aubettes. À titre de comparaison, à l'aéroport du Bourget, on dénombre de 8 à 20 vols par jour et 135 000 passagers à l'année. Les services de l'État procèdent à une lecture en direct de l'arrivée des vols.

Il n'existe pas de ligne frontière sur les terminaux de Roissy-CDG dévolus aux vols intra-Schengen (la répartition des vols entre terminaux et le lieu de stationnement des avions relève de la compétence d'ADP). Par conséquent, pour ces vols, il faut engager des contrôles mobiles, au plus près des *fingers* reliant les avions ou bien rediriger les passagers vers des aubettes.

À Roissy-CDG, la PAF remplit deux missions :

- une mission historique de contrôle de l'immigration ;
- une mission de sécurité, renforcée depuis 2015, qui a conduit la PAF à reconcentrer ses efforts sur la ligne frontière et à transférer ses missions de police générale à d'autres services de police et de gendarmerie.

Il existe différentes filières d'emploi spécifiques au sein de la PAF ; il n'est donc pas possible de déployer du jour au lendemain des agents aux contrôles d'identité frontière.

La totalité des vols internationaux sont contrôlés par la PAF. Depuis les attentats du 15 novembre 2015, 30 à 35 vols intra-Schengen sur 200 sont contrôlés chaque jour. Un ciblage est effectué en fonction d'une analyse des risques et de l'éclairage apporté par l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT).

M. Garcia a souligné l'importance du couple homme / machine à l'avenir afin d'augmenter la fluidité des contrôles, mais aussi leur fiabilité.

Trois étapes peuvent être distinguées en matière de système automatisé de contrôle aux frontières :

- le dispositif PARAFE première version, dans lequel les passagers devaient s'enrôler préalablement, leur permettant ensuite de franchir plus rapidement la frontière ;
- le dispositif PARAFE deuxième version, plus ergonomique, accessible aux détenteurs d'un passeport biométrique français et reposant sur la reconnaissance des empreintes, soit seulement 4 à 5 % de passagers éligibles ;
- une troisième version de PARAFE fondée sur la reconnaissance faciale, en cours d'expérimentation.

PARAFE nécessite des agents en « seconde ligne », mais permet de réduire le nombre de fonctionnaires de 5 à 3 pour un même nombre de contrôles.

En 2016, les contrôles d'identité aux frontières ont permis de détecter environ 11 000 personnes faisant l'objet d'une « fiche S ». À titre de comparaison, en 2013 et 2014, environ 6 000 fiches de recherche étaient détectées par an sur les vols internationaux. Entre janvier et novembre 2015, la même tendance était observée, avec une légère hausse.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les contrôles des vols intra-Schengen ont permis d'identifier 55 personnes faisant l'objet d'une recherche, dont 8 d'une « fiche S ». Depuis la même date, 1 565 personnes recherchées, dont 571 faisant l'objet d'une « fiche S », ont été identifiées sur les vols internationaux. Chaque jour, sont ainsi détectées à Roissy environ 35 à 40 fiches de recherche, dont un tiers de « fiches S ».

Pour mémoire, à Roissy-CDG, les vols intra-Schengen représentant environ 40 % des passagers et les vols internationaux 60 %. Compte tenu de l'architecture des aéroports, le directeur de la PAF de Roissy considère qu'il serait impossible de contrôler tous les vols intra-Schengen.

S'agissant du système API-PNR français, en cours d'expérimentation, la PAF dispose depuis avril 2016 d'une unité PNR qui a pour tâche d'intercepter les *hits* envoyés par l'Unité Information Passagers (UIP), à l'entrée ou à la sortie. Ce système est en train de monter en puissance, le nombre de compagnies raccordées augmentant

progressivement. Le système API-PNR a été réglé de telle sorte qu'un *hit* positif n'est produit que s'il existe une concordance à 100 % entre les données de la réservation et la fiche de police.

À l'avenir, la PAF a demandé à devenir service requêteur du PNR, et non uniquement un service récepteur, afin d'accélérer l'identification des personnes recherchées. À titre d'exemple, à l'occasion d'une alerte le 11 septembre 2016, le travail « à l'ancienne » de la PAF (diffusion de la photo de l'individu aux 20 lignes frontières) n'a permis d'intercepter un individu recherché que 5 heures après son signalement. De même, à la suite de l'attaque du Louvre, la PAF a dû effectuer un travail de recherche laborieux pour identifier le suspect Abdallah El-Hamahmy, à partir des vidéos.

Selon M. Garcia, les passagers doivent avoir à l'esprit que les contrôles aléatoires de voyageurs existent et que les contrôles à l'entrée dans l'espace Schengen sont plus « durs » donc plus longs. Actuellement, il faut compter 13 à 20 secondes par passager pour un contrôle à l'international en aubette ; avec PARAFE avec reconnaissance faciale, la durée du contrôle sera d'environ 10 secondes.

Depuis la réforme du 9 janvier de la DPAF de Roissy-CDG, 108 sièges sont occupés en aubette contre 97 auparavant, mais les 195 sièges ne sont toujours pas atteints. Il existe donc encore des difficultés en termes d'infrastructure et de communication pour mettre en œuvre des contrôles renforcés à l'entrée dans l'espace Schengen. Des partenariats avec les compagnies devraient être développés – en particulier dans les hubs, où la durée de correspondance prévue à partir des systèmes de réservation est de 30 minutes minimum, ce qui laisse à peine le temps d'engager un contrôle.

M. Éric Espinal, commandant du groupement Nord de la compagnie de gendarmerie des transports aériens de Roissy-CDG, a rappelé que 1 100 gendarmes étaient implantés sur les aéroports civils côté pistes – dans les « coulisses » –, dont 190 à Roissy.

Leur mission principale est d'éviter les actes malveillants sur les infrastructures. Ils remplissent également une mission de renseignement, de police judiciaire et disposent d'unités spécialisées dans l'intervention. Le contrôle des flux migratoires ne relève pas de leur compétence.

M. Philippe Legué, directeur interrégional des douanes de Roissy, a présenté l'organisation des douanes dans l'aéroport de Roissy-CDG, qui consiste, d'une part, en une branche passagers, et d'autre part, en une branche fret (2,2 millions de tonnes de fret). Les douanes se distinguent des autres services de l'État par leur présence dans l'ensemble des terminaux, 7 jours par semaine, 24 heures sur 24 (dispositif activable de 190 douaniers jour et nuit, soit du premier vol de fret vers 5h au dernier départ vers 23h50).

La direction interrégionale des douanes exerce des contrôles sur les flux en provenance de pays tiers, les personnes en transit et l'export. Elle est complétée par :

- une « BAC Douanes » qui peut intervenir côté piste ou pour intercepter des personnes se déplaçant entre les points de passage entrée/sortie ;
- une brigade d'investigation et de ciblage (BILC) qui, à partir des informations transmises par les services de renseignement, suit certaines pistes ou cibles et assure leur prise en charge en aval.

Concernant les contrôles de personnes, les douanes interviennent essentiellement en appui des services de la PAF. Elles ont notamment intensifié leurs contrôles sur d'autres vols que ceux ciblés par la PAF. En cas de découverte d'éléments suspects dans les bagages, les services des douanes transmettent les informations à la PAF ou à la DGSI.

En matière de contrôle de marchandises à Roissy, il convient de distinguer :

- le *general cargo* (1,2 million de déclarations par an) ;
- le fret express lié au e-commerce (grands intégrateurs type UPS, DHL..., soit 5,6 millions de déclarations par an) ;
- le fret postal (petits colis de moins de 2 kilogrammes, soit 35 à 40 millions de déclarations par an).

Les contrôles de marchandises sont effectués à deux niveaux :

- avant dédouanement : utilisation de l'outil communautaire de contrôle des importations ICS (*Import control System*) depuis le 1^{er} janvier 2011, comprenant environ 27 types de données et dans lequel sont injectés des profils de sûreté en fonction du type de colis, de la destination etc. En cas de *hit*, des bases complémentaires sont consultées. Si le doute persiste, un contrôle physique est effectué (5 500 contrôles chaque année). Un état de la mise en œuvre du système ICS est transmis chaque semaine à la Commission européenne ;
- au moment du dédouanement : le service d'analyse de risque et de ciblage (SARC), créé par un arrêté du 29 février 2016, est chargé d'orienter les contrôles au niveau national. Environ 50 000 contrôles au dédouanement sont effectués chaque année.

Sur la zone de fret, les douanes découvrent fréquemment de faux documents, de l'argent liquide (9 milliards d'euros d'argent liquide déclarés en 2016).

Interrogé sur les améliorations à apporter au système actuel, M. Legué a indiqué qu'il conviendrait d'avoir un PNR indifférencié selon la typologie des flux (passagers communautaires/non-communautaires), ce qui n'est pas le cas actuellement. S'agissant du fret, il conviendrait de lever les barrières d'accès aux données des opérateurs privés tels que Fedex. Une expérimentation de trois mois, baptisée ACAS, a été menée entre l'Union européenne et les États-Unis, au cours desquels Fedex a autorisé l'accès à ses

données mondiales. Mais celle-ci s'est arrêtée et les réticences sont fortes quant à sa généralisation.

M. Xavier Pascual, chef du pôle orientation des contrôles dans les services des douanes de Roissy, a également insisté sur les progrès importants réalisés depuis 2015 pour améliorer les pratiques entre la PAF et les douanes (par exemple, coordination du contrôle des personnes et des bagages ; contrôle approfondi des bagages des personnes faisant l'objet d'une « fiche S »). Désormais, il existe des instructions communes, interministérielles, et les échanges sont quotidiens.

On peut noter une évolution de l'appréhension même du métier de douanier à tous les niveaux : auparavant, si une personne ou ce qu'elle transporte ne présentait pas d'intérêt douanier, elle n'était pas interpellée. Désormais, certains éléments peuvent faire l'objet d'une mise en alerte. Les douaniers sont désormais sensibilisés aux questions de sécurité, y compris des signes de prosélytisme ou de radicalisation.

En réponse à une question de M. Claude Kern, M. Garcia a indiqué que la PAF utilisait les bornes Eurodac, notamment pour les quelque 350 demandes d'asile spontanées à la frontière (hors demandes d'opportunité effectuées en zone d'attente où transitent 7 000 personnes chaque année).

Concernant l'accès aux systèmes d'information et leur interopérabilité, les douanes ont souligné que la possibilité d'accéder au fichier des personnes recherchées (FPR) et au SETRADER, depuis le 1^{er} janvier 2017, constituait un progrès.

Les services de la PAF ont relevé une difficulté concernant le PNR : lorsque celui-ci fonctionnera pleinement, les services de la PAF seront obligés de refaire une consultation des fichiers. De plus, il peut exister ponctuellement des problèmes de saturation du réseau – une personne étant contrôlée sur 4 fichiers différents – ou de panne. La PAF de Roissy a ainsi fait face à un décrochement complet du réseau secondaire à deux reprises depuis septembre 2016.

Enfin, les services de la PAF et des douanes ont fait part de leur préoccupation quant à l'extension des plages horaires des vols sur différents terminaux, ce qui n'est pas neutre en termes d'appréhension des flux.

2. Table ronde réunissant les services de l'État et le groupe ADP

M. Pascal Courtade, directeur des opérations de l'aéroport Paris-CDG du groupe ADP, a rappelé en préambule que le groupe ADP n'était pas en première ligne en matière de contrôles aux frontières et n'avait donc pas d'avis sur la politique de contrôle. Le groupe ADP assure une mission d'accueil des passagers dans un contexte de forte concurrence des aéroports d'Amsterdam, Francfort ou du Moyen-Orient. C'est pourquoi il est très

sensible à la qualité du service pour laquelle il existe d'ailleurs des normes internationales comportant des indices de satisfaction. Le temps d'attente compte parmi ces normes : or, il existe des temps d'attente aux postes d'inspection filtrage des personnes et des bagages à main. À cet égard, ADP s'est fixé l'objectif d'un passage en moins de 10 minutes pour 90 % des passagers.

Le trafic passagers a augmenté de 1,7 % en 2016 ; à l'avenir le groupe prévoit une hausse annuelle de 2 à 3 %, avec l'objectif de doubler le nombre de passagers d'ici à 2035.

Le passage à la frontière, même s'il ne relève pas d'ADP, est vécu par le client comme faisant partie de l'ensemble du parcours passager. Or le nombre de passagers ayant un temps d'attente global supérieur à 30 minutes a triplé depuis 2015. D'où la préoccupation du groupe ADP de travailler avec les services de l'État pour améliorer la fluidité des contrôles.

Pour le groupe ADP, les améliorations technologiques, et plus particulièrement le dispositif PARAFE de troisième génération, à reconnaissance faciale, peuvent apporter une réponse efficace. Les sas PARAFE de troisième génération permettent en effet de réduire la durée du contrôle de 30 à 10 secondes par rapport à la première version du dispositif.

Le groupe ADP finance ainsi l'acquisition de 87 sas PARAFE nouvelle génération. Avant l'été 2017, 45 nouveaux sas devraient être déployés. Dans un premier temps, ils seront utilisés avec la reconnaissance digitale, l'objectif étant de passer rapidement à la reconnaissance faciale, d'ici le 1^{er} juillet 2018 – voire fin 2017 selon le souhait d'ADP –, après autorisation du ministère de l'intérieur et de la CNIL (possibilité de *retrofit* des nouveaux appareils anticipée dans un délai de 13 à 20 semaines).

M. Courtade a également indiqué que le groupe ADP était favorable à l'extension du dispositif PARAFE à certains mineurs, sans préciser lesquels.

Par ailleurs, le « pré-check » permettrait de scanner le passeport en amont du passage à la frontière, d'interroger les bases dans l'intervalle et ainsi d'accélérer le passage.

M. Courtade a souligné l'existence d'une certaine distorsion au sein de l'Union européenne dans l'application de la directive PNR : celle-ci permet de nombreux assouplissements ; or l'application à Paris semble souvent beaucoup plus stricte qu'à Amsterdam ou Bruxelles, même si le niveau de menace est proche. Cette situation est préjudiciable car les compagnies aériennes donnent alors la priorité aux pays les moins rigoureux.

Enfin, le rétablissement des contrôles pour tous les vols Schengen nécessiterait, selon le groupe ADP, la réorganisation de l'ensemble du trafic passager (circuits de correspondance et de circulation des passagers). Le

principe d'inspection filtrage unique permis par l'Union européenne constitue un énorme avantage. Sa remise en cause entraînerait un profond bouleversement dans les aéroports. Ce serait « *le chaos* ».

Sous réserve du feu vert de la direction générale des étrangers en France (DGEF), la PAF a pour objectif d'effectuer à l'avenir 40 % des contrôles aux frontières à Roissy *via* PARAFE, ce qui permettrait d'absorber une hausse du trafic de 3 % par an à court terme, à effectifs constants.

3. Présentation du dispositif de Passage Automatisé Rapide aux Frontières Extérieures (PARAFE)

Le directeur de la DPAF de Roissy-CDG, M. Serge Garcia, et son adjoint à la division immigration, M. Simon Bourrague, ont présenté à la délégation de la commission d'enquête le dispositif PARAFE au terminal 2A de Roissy, en présence de représentants du groupe ADP.

Treize lignes frontières sont actuellement équipées de PARAFE permettant ainsi de contrôler environ 5,5 % des passagers.

Pour utiliser ce dispositif, les passagers détenteurs d'un passeport biométrique français doivent se présenter à l'entrée des sas automatiques, situés à côté des aubettes permettant le contrôle traditionnel effectué par les fonctionnaires de la PAF. Dans un premier temps, le passager introduit son passeport biométrique dans une borne à l'entrée du sas. Après lecture des données, la porte du sas s'ouvre. Le passager pénètre alors dans le sas et pose son doigt sur un capteur. Le contrôle biométrique est effectué. Si l'authentification est positive, la porte de sortie du sas s'ouvre. Dans l'hypothèse où une fiche serait détectée lors du contrôle, le dispositif émet une alerte à l'attention du superviseur et le sas se ferme automatiquement.

Lors de la visite, sur environ 100 à 110 effectifs positionnés sur le contrôle aux frontières, on comptait treize superviseurs PARAFE.

Après avoir présenté les sas PARAFE de deuxième génération, la PAF a montré à la délégation des sas PARAFE de nouvelle génération, en cours d'expérimentation. Dotés d'une technologie de reconnaissance faciale, ils ne comportent pas de sas et sont munis d'une tablette.

4. Présentation du système API-PNR France

M. Olivier Bardin, directeur de l'Unité Information Passagers (UIP), chargée de la conception et de la gestion du système API-PNR de contrôle des déplacements aériens à partir des données de réservation et d'enregistrement des passagers, a tout d'abord rappelé le contexte dans lequel le projet de PNR français avait été mis en place.

Selon M. Bardin, l'accord de 2007, renouvelé en 2012, entre l'Union européenne et les États-Unis autorisant le transfert des données des dossiers passagers – également dénommés dossiers PNR (*Passenger Name Record*) – par les transporteurs au ministère américain de la sécurité intérieure a laissé des « stigmates » sur le projet de PNR européen et suscité des « rancœurs »

de la part du Parlement européen. Avant l'adoption du traité de Lisbonne, le projet de PNR devait être adopté sous la forme d'une décision du Conseil, dans la mesure où il relevait du troisième pilier « Justice et affaires intérieures ». À la demande du Parlement européen et de certains États membres qui ne voulaient pas de ce système pour des raisons financières ou historiques, le texte a ensuite été transformé en directive, adoptée en codécision.

Afin de permettre aux États membres volontaires d'avancer sur ce dossier, en 2012, la Commission européenne lança un appel à projet en vue d'expérimenter un système national de PNR, auquel la France a répondu. Le projet expérimental français est doté d'un budget de 17,8 millions d'euros, dont 14 millions financés par l'Union européenne. Compte tenu de l'expérimentation en cours, les autorités françaises ont suivi avec une certaine anxiété les négociations sur le PNR.

Sous la pression résultant des attentats de 2015, le Parlement européen accepta un accord sur la directive PNR. Toutefois, M. Bardin a estimé que le texte adopté *in fine* était « loin du compte » par rapport à la décision initiale du Conseil. Les données recueillies ne pourront être conservées que pendant une durée de six mois en application de la directive, contre deux ans dans le système français actuel. De plus, la directive ne crée pas véritablement un PNR européen, mais uniquement une obligation pour les États membres de se doter d'un tel système, harmonisé au niveau européen. Il s'agit du « prix à payer » pour avoir un système européen.

La France est le cinquième pays à se doter d'un PNR après les États-Unis, le Canada, l'Australie et le Royaume-Uni.

En France, un décret en Conseil d'État du 26 septembre 2014 a formellement porté création d'un traitement de données à caractère personnel, dénommé « système API-PNR », en application de l'article L. 232-7 du code de la sécurité intérieure. Ce dernier fait obligation aux transporteurs aériens de recueillir et transmettre les données de réservation et d'enregistrement relatives à leurs passagers.

Un décret du 22 décembre 2014 a créé l'Unité Informations Passagers (UIP), service interministériel réunissant des personnels issus de quatre ministères (intérieur, finances – douanes –, défense et transports – DGAC), soit huit directions générales dont six directions de la communauté du renseignement, et rendant compte à un comité d'orientation présidé par la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) est le pouvoir adjudicateur du projet développé par Safran ; elle avance également les frais d'hébergement de l'UIP. Celle-ci comptait 28 agents lors de sa création et devrait en disposer de 75 à terme.

Estimant que ce projet était entouré de nombreux « fantasmes », M. Bardin a souhaité clarifier ce qu'étaient le système API-PNR et l'UIP :

- en premier lieu, l'UIP travaille à partir de données commerciales, créées par et pour le monde de l'aérien, à partir des normes établies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les dossiers de réservation (*Passenger Name Record* - PNR) et d'enregistrement (*Advanced Passenger Information* - API) des passagers.

Le système français intègre également les données API qui sont moins nombreuses et plus tardives mais beaucoup plus fiables dans la mesure où elles sont recoupées avec les bandes MRZ des titres d'identité. Il intègre les vols internationaux et européens entrants et sortants et exclut les vols domestiques, ce qui concernera, à terme, environ 100 millions de passagers et 230 compagnies aériennes.

La plupart des compagnies sous-traitent le transfert de ces informations, mais elles sont juridiquement obligées d'y procéder et peuvent être tenues responsables en cas de manquement.

Le système a ainsi été conçu à partir de données recueillies pour un autre but ; y figurent donc des données personnelles sensibles (demande d'équipement en cas de handicap, préférences alimentaires etc.) que l'UIP ne peut traiter et doit donc isoler à partir d'un système d'extraction.

De nombreuses personnes au sein de l'UIP sont chargées du contrôle de la qualité des données transmises par les compagnies afin d'éviter les « faux positifs » ou les « faux négatifs » qui risqueraient de porter atteinte à la crédibilité du système ;

- en deuxième lieu, le système API-PNR est un fichier à accès indirect, contrairement au FPR ou au FNAEG, accessible uniquement par les personnels de l'UIP. Un contrôle humain est également jugé nécessaire afin d'éviter les « faux hits » dus aux homonymes et de renforcer les garanties de contrôle ;
- en troisième lieu, les données ne peuvent être utilisées que pour trois finalités : la prévention et la répression du terrorisme, la prévention et la répression des crimes graves (correspondant aux 32 infractions du mandat d'arrêt européen), la lutte contre les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Il ne s'agit pas d'un outil de contrôles aux frontières ; à ce titre, selon M. Bardin, celui-ci n'est pas « *Schengen relevant* ».

L'UIP transfère ensuite certaines données vers le fichier SETRADER (Système européen de traitement des données d'enregistrement et de réservation) qui remplace depuis 2013 le fichier des passagers aériens (FPA). Le SETRADER peut être utilisé à des fins de contrôle aux frontières et de contrôle migratoire ; il n'existe donc aucune concurrence entre les deux systèmes.

En matière de protection des données, certaines mesures ont été prises (système de gestion des homonymes, traçabilité des demandes des

services pendant cinq ans...). L'UIP peut également être contrôlée par la CNIL.

Tout le monde doit trouver des avantages à ce système, le monde du renseignement, comme celui de la police ainsi que les douanes. M. Bardin a souligné que l'UIP n'était ni un service de renseignement, ni un service répressif rival de telle ou telle administration, mais le « gardien du temple » gestionnaire de la bande-passante, chargé d'assurer l'étanchéité du système et la confidentialité des requêtes.

Contrairement au choix qui a été fait par d'autres pays, notamment pour des raisons de coût, l'analyse des données n'est donc pas effectuée en interne par l'UIP. Ce travail est celui des services « historiques », qui ont une plus grande crédibilité en la matière.

Interrogé par les sénateurs, M. Bardin a rappelé que la transposition de la directive PNR au plus tard fin mai 2018 ne signifiait pas l'existence d'un système opérationnel, ce qui est pourtant le plus long et le plus cher (établissement d'un cahier des charges, sélection d'un industriel en capacité de mettre en œuvre le système...). À ce titre, des difficultés avec Safran ont été mentionnées, ce qui a nécessité une démarche de « co-construction » avec l'UIP. Cet industriel pourrait toutefois, en théorie, essayer de vendre le système à d'autres États – un contrat signé avec l'Estonie a néanmoins été résilié.

À titre de comparaison, le projet français a déjà cinq ans et n'est pas encore totalement opérationnel. L'expérimentation en tant que telle a débuté en juin 2016 ; les différentes fonctionnalités sont en cours de test.

M. Julien Coudray, chargé de mission en charge du PNR auprès du sous-directeur des affaires juridiques de la DGDDI, a également rappelé que la contrepartie du financement européen à l'expérimentation française était de promouvoir le projet et de faire connaître les « bonnes pratiques ». Une conférence réunissant les autorités nationales compétentes des différents États membres a ainsi été organisée par l'UIP en avril 2016.

Mme Frédérique Durand, directrice adjointe de l'Unité PNR issue des douanes, a précisé que l'expérimentation permettait d'ajuster le fonctionnement du système et du service (amplitude horaire d'ouverture, modalités de validation des demandes des services, etc.) ainsi que sa montée en charge.

Le dispositif est extrêmement complexe d'un point de vue technologique. L'outil développé au niveau français est particulièrement sophistiqué car il intègre à la fois les données PNR et API tandis que de nombreux systèmes ne travaillent qu'à partir des données d'enregistrement API (par exemple au Brésil). Le système français doit alors « réconcilier » les données de réservation et celles d'enregistrement afin de créer un troisième ensemble de données. Les données PNR sont utiles en ce qu'elles permettent de définir une norme en matière de comportement des passagers. La France

a par ailleurs choisi la transmission des données en heure de départ réelle (*actual time of departure - ATD*) et non en heure de départ prévue (*scheduled time of departure - STD*).

En conclusion, M. Bardin a rappelé que le système API-PNR était un outil nécessaire, mais ne pouvait être la panacée pour répondre aux enjeux de sécurité intérieure.

Déplacement dans les Alpes-Maritimes (vendredi 24 février 2017)

Le vendredi 24 février 2017, une délégation de la commission d'enquête a effectué un déplacement dans le département des Alpes-Maritimes. Durant la matinée, les sénateurs se sont d'abord entretenus avec le préfet, M. Georges-François Leclerc, puis ont pris part à une réunion de travail avec les services de l'État participant aux opérations de contrôle aux frontières. Au cours de l'après-midi, ils se sont rendus sur le terrain afin d'assister au contrôle d'un train en gare de Menton-Garavan, de visiter le service de la police aux frontières de Menton, puis, dans la commune de Sospel située dans la vallée de la Roya, d'assister à la présentation du point de passage autorisé de Saint-Gervais et à celle de la mission Sentinelle.

1. Entretien avec M. Georges-François Leclerc, préfet des Alpes-Maritimes

Deux principaux flux de migrants convergent vers le sud-est de la France : un flux oriental, qui emprunte les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus, à Modane, et un flux méditerranéen, qui passe, ou cherche à passer, presque intégralement par Lampedusa, Vintimille et Menton. Les migrants qui pénètrent sur le territoire français par les Alpes-Maritimes proviennent, pour l'essentiel, de ce flux méditerranéen. Il ne s'agit donc pas de demandeurs d'asile ou de réfugiés au sens de la Convention de Genève, mais de migrants dits « économiques » qui ne fuient pas la tyrannie, mais la misère et qui cherchent des conditions de vie meilleures, même s'il y a parmi eux des ressortissants de pays en guerre et donc « non sûrs ».

La composition des migrants présents dans les Alpes-Maritimes comporte des spécificités. Ainsi, depuis quelques mois, on compte de plus en plus de ressortissants de pays d'Afrique noire francophone, Ivoiriens, Sénégalais, Guinéens, alors qu'un an auparavant, les Erythréens, Soudanais et Afghans étaient les plus nombreux. Cette situation conduit à s'interroger : par où passent-ils ? Sans doute par le Sahara et le Sahel. Ces migrants proviennent essentiellement de Libye, du fait de la grande instabilité politique qui affecte ce pays.

L'année 2016 a été celle de tous les records, avec près de 36 700 étrangers en situation irrégulière (ESI) interpellés (soit une hausse de 36 % par rapport à 2015, étant précisé que certains migrants ont pu être comptabilisés plusieurs fois). Parmi les ESI interpellés en 2016, 31 285 ont fait l'objet d'une mesure de non-admission, 3 098 ont été réadmis et 497 ont fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Le taux de retour vers l'Italie était ainsi proche de 96 %, en hausse de 20 points par rapport à 2015 grâce au rétablissement juridique du contrôle aux frontières intérieures, qui autorise la non-admission. Durant cette même année, aucune hausse du nombre de demandes d'asile n'a été enregistrée, les migrants passant par la frontière

ayant pour objectif de poursuivre leur route migratoire vers l'Europe du Nord.

Le début de l'année 2017 est du jamais vu, avec près de 5 000 non-admissions en deux mois, soit des flux jamais atteints dans les Alpes-Maritimes depuis le début de l'enregistrement. L'année 2017 est aussi caractérisée, du point de vue statistique, par une absence d'hiver, cette saison étant traditionnellement marquée par une baisse sensible des arrivées. Environ 50 000 non-admissions pourraient être enregistrées à la fin de l'année.

Face à ce phénomène migratoire, le dispositif mis en place par la préfecture repose sur trois piliers indissociables – si l'un d'eux venait à manquer, l'ensemble s'effondrerait :

1°) la coopération avec les Italiens : elle est indispensable à un dispositif de lutte contre l'immigration clandestine. Les Italiens apportent une assistance importante qui repose sur un accord politique de très haut niveau conclu entre François Hollande et Matteo Renzi, décliné à différents niveaux, entre les ministres de l'intérieur, les préfets, etc. ;

2°) l'occupation du terrain grâce aux moyens importants alloués par le gouvernement français dont le soutien n'a jamais fait défaut au préfet. Ainsi, 300 militaires ou fonctionnaires sont dédiés en permanence au contrôle des frontières. Les points de passage autorisé (PPA) et gares internationales sont tenus en permanence, nuit et jour, par exemple au péage de La Turbie et dans la vallée de la Roya, par des militaires, qui font essentiellement de l'antiterrorisme, la gendarmerie départementale et mobile, parfois avec la police nationale, et des CRS, en particulier aux PPA sur les sorties d'autoroute. C'est l'ensemble de ces moyens qui permettent de non-admettre les migrants interpellés ;

3°) un moyen juridique puissant permis par le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures : la non-admission qui permet de considérer que la personne n'est jamais entrée sur le territoire. Sinon, à partir du moment où il y a entrée, l'ensemble des dispositions fondant un État de droit, en particulier l'effet suspensif du recours, sous le contrôle du juge, doivent être mises en œuvre.

En réponse à des questions de MM. Jean-Claude Requier, président, François-Noël Buffet, rapporteur, Didier Marie et Philippe Kaltenbach, il a été indiqué que 181 000 migrants se trouvaient de l'autre côté de la frontière, en territoire italien, et que si l'un des trois piliers présentés ci-dessus n'était plus opérationnel, ces migrants seraient en situation de pénétrer sur le territoire français.

Le contexte politique est aujourd'hui maîtrisé. Des militants *No borders* qui provoquent les forces de l'ordre sont présents à la fois en Italie et en France. Deux catégories de personnes viennent en aide aux migrants : d'une part, certains habitants de la vallée de la Roya, qui leur apportent une

aide de type humanitaire, et, d'autre part, des personnes qui poursuivent des objectifs politiques, voire idéologiques et n'hésitent pas, à cette fin, à recourir à la manipulation, par exemple lorsqu'elles utilisent des mineurs présents dans le camp de la Croix-Rouge à Vintimille pour, soi-disant, leur faire passer la frontière la nuit dans le coffre de leur voiture, mais, en réalité, appellent des journalistes pour dénoncer la situation des mineurs isolés, devant les caméras.

En principe, les interventions dans la bande des 20 kilomètres, par exemple sous la forme de contrôles « volants », ne sont plus des contrôles aux frontières en vue d'une non-admission. Toutefois, la situation évolue avec le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Dans ce cas, il y a des vérifications en vue, par exemple, d'une rétention administrative et des procédures de réadmission. Au-delà de la bande des 20 kilomètres, il s'agit de vérifier le droit au séjour : contrôles d'identité, vérification des titres de séjour, placement éventuel en centre de rétention administrative, travail avec les Italiens en vue d'une réadmission, expulsion. Ainsi, la semaine précédente, il y a eu huit interpellations au titre de la sécurité publique à Nice. Sur la semaine du 3 au 11 février, ont été enregistrées 725 interpellations sur les PPA dans la bande des 20 kilomètres, mais, au-delà de cette bande, 45 à Nice, 33 à Cannes et 2 à Antibes : plus on s'éloigne de la frontière, plus la preuve juridique du franchissement est difficile à établir.

Un contrôle Eurodac prend environ 30 minutes par personne, ce qui poserait la question des moyens à mobiliser s'il était envisagé de le développer, et n'est pas nécessaire en cas de non-admission. Jusqu'en 2015, l'enregistrement dans les bornes Eurodac par les Italiens était assez faible, mais il a aujourd'hui considérablement progressé. Le CRA de Menton a été doté d'une borne Eurodac en vue de vérifications de manière à fonder un éventuel retour en Italie. Pour qu'Eurodac présente un intérêt, il est indispensable d'avoir une identité. Or, les personnes qui se présentent à la frontière se sont généralement dessaisies de leurs pièces d'identité.

Pour limiter leurs conséquences sur les transfrontaliers, les contrôles tiennent compte des heures de pointe, par exemple au péage autoroutier de La Turbie, sans doute le point le plus compliqué, de manière à éviter un ralentissement trop important de l'activité économique et touristique, d'autant plus que le tourisme est un secteur essentiel de l'économie des Alpes-Maritimes. Les contrôles aux heures de pointe sont aléatoires ou allégés, des contrôles visuels par exemple. Les contrôles doivent faire l'objet d'un dosage souvent délicat : ils ont été adaptés aux points de passage les plus chargés - jusqu'en 2015, 90 % des migrants empruntaient la voie ferroviaire si bien que tous les trains s'arrêtent désormais à Menton -, mais doivent aussi tenir compte du contexte - l'instruction gouvernementale de contrôles très poussés a pu susciter un peu de tensions à l'aéroport de Nice. Un contrôle à 100 % n'est de toute façon sans doute pas possible, en

particulier lors de grands événements. D'éventuels excès ne doivent pas décrédibiliser le dispositif mis en place.

Enfin, pour ce qui concerne les membres de l'association Roya citoyenne – qui, selon l'association elle-même, seraient environ 300, chiffre difficile à évaluer – certains d'entre eux ne poursuivent pas d'objectifs lucratifs, mais d'autres ont des objectifs politiques, proches de ceux des *No borders*. Il est certain que cette association possède une indéniable audience médiatique, mais il est difficile de dire si elle bénéficie d'un réel soutien parmi la population locale. Ce soutien est sans doute moins important que ne le prétend Cédric Herrou. Alors que la préfecture donne des instructions très claires pour agir dans le respect de la loi et du droit, certaines personnes tiennent des propos insultants envers le préfet, les agents de l'État ou les magistrats.

2. Réunion de travail avec les services de l'État

La délégation a ensuite assisté à une réunion de travail organisée sous la direction du directeur de cabinet du préfet des Alpes maritimes, M. François-Xavier Lauch. Y participaient :

- M. Jean-Philippe Nahon, directeur départemental de la police aux frontières ;
- M. Gilles Casanova, coordonnateur de la direction départementale de la police aux frontières ;
- Mme Martine Estève, cheffe du centre de coopération policière et douanière (CCPD) (par intérim) ;
- Mme Hélène Pedoya, cheffe de la sûreté de la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) ;
- Mme Annick Bartala, directrice régionale des douanes et du préfet maritime ;
- M. Pascal Peglion, commandant en second du groupement de la gendarmerie départementale des Alpes-maritimes ;
- M. Olivier Fiscoeder, chef du groupement tactique de gendarmerie mobile ;
- Le Colonel Bedu, délégué militaire départemental ;
- M. Jean-Paul Ducatel, chef du service départemental du renseignement territorial.

En premier lieu, il a été rappelé que le département des Alpes-Maritimes est confronté à un flux migratoire intense depuis le printemps 2014 ; celui-ci est sans commune mesure avec le premier flux lié au « printemps arabe » en 2011. Durant les six premiers mois de l'année 2016, une décroissance des flux a été observée par rapport à 2015.

Une inversion brutale s'est toutefois produite en septembre 2016, avec environ 600 à 800 interpellations par semaine, contre 200 à la même période en 2015 – alors même qu'un phénomène de ralentissement est normalement observé en hiver. Les flux de migrants se sont alors déplacés vers les axes routiers – en particulier vers l'autoroute A8, ce qui soulève des problèmes de sécurité – ainsi que vers la vallée de la Roya (6 à 7 % des flux).

Le phénomène migratoire est véritablement international : 92 nationalités différentes ont été contrôlées aux frontières du département en 2015 et 78 en 2016. Arrivaient en tête en 2016, les ressortissants soudanais (22 %), érythréens (22 %) et afghans (9 %). L'une des principales difficultés réside dans le fait que ces personnes arrivent à la frontière sans document d'identité.

En deuxième lieu, les représentants des services de l'État ont présenté de façon détaillée le dispositif mis en place dans les Alpes-Maritimes, qui s'appuie sur le schéma suivant :

- au plus près des PPA, un contrôle continu permettant de procéder à des non-admissions à la suite des interpellations ;
- en arrière du dispositif, un contrôle des points à partir desquels il est possible de procéder à des réadmissions simplifiées de type « accord de Chambéry ».

Le PPA ferroviaire de Menton-Garavan est le premier verrou de la frontière ; puis des contrôles sont effectués dans les gares successives (unités de force mobile en gares de Nice, Antibes et Cannes). Au nord du département, un contrôle des flux automobiles, avec un ciblage des autocars de tourisme et des véhicules utilitaires, est effectué au PPA autoroutier de La Turbie, situé à 20 km de la frontière. Le PPA de Saint-Gervais, à Sospel, dans la vallée de la Roya, constitue un autre point névralgique du dispositif de contrôle et de surveillance. Ce dispositif est évolutif, les autorités devant sans cesse le modifier pour s'adapter aux flux migratoires.

Le concours important de la SNCF (installation de dispositifs techniques de détection sur les voies de chemin de fer ou dans les tunnels) et de la société d'autoroute Escota (protection des viaducs) a également été mentionné.

Depuis 2015, participent de façon accrue au contrôle du phénomène migratoire :

- les douanes (association dans le cadre de vacations douanières classiques et mise en place de vacations spécifiques à Menton et Nice) ;
- les forces mobiles de gendarmerie (présence dans les trains à Menton, au péage de La Turbie, dans les gares de Cannes et de Nice, dans la vallée de la Roya et aux sorties d'autoroutes).

Un coordonnateur de l'ensemble du dispositif a été nommé au sein de la DDPAF : il est chargé de l'organisation d'une réunion de coordination hebdomadaire présidée par le préfet, de réunions de coordination intermédiaire avec les services et de l'établissement de contacts quotidiens avec les autorités italiennes.

En troisième lieu, sur la coopération avec l'Italie, le centre de coopération policière et douanière (CCPD) permet essentiellement de suivre l'évolution de la situation à Vintimille et d'obtenir des informations sur les passeurs interpellés côté italien, le tout en lien avec l'officier de liaison présent à Rome. Toutefois, l'existence de l'accord de Chambéry, qui prévoit déjà une coopération institutionnelle directe, tend à réduire l'importance du CCPD. Par ailleurs, l'existence de patrouilles mixtes franco-italiennes de lutte contre les passeurs et de contrôle des trains a été mentionnée.

En quatrième lieu, les actions de lutte contre les passeurs ont été présentées. Le phénomène relève à la fois de l'« artisanat » (passeurs italiens ou français, locaux) et de filières organisées. L'essentiel des passeurs sont interpellés sur la voie routière, de manière plus ponctuelle sur la voie ferroviaire. Une cellule de lutte contre les passeurs a été mise en place au sein de la DDPAF en 2015 et a permis de démembrer dix filières.

En réponse aux questions de M. François-Noël Buffet, rapporteur, il a été indiqué que, dans l'hypothèse d'une suppression des contrôles aux frontières intérieures, le taux de réadmission vers l'Italie, sous l'empire de l'accord de Chambéry, se situerait probablement en-dessous de 70 %, soulevant ainsi un véritable risque de maintien sur le territoire français d'un grand nombre d'étrangers en situation irrégulière. Par ailleurs, la limitation d'Eurodac aux seuls demandeurs d'asile constitue un frein au suivi des étrangers en situation irrégulière.

3. Contrôle en gare de Menton-Garavan d'un train en provenance de Vintimille

La gare de Menton-Garavan est la première gare après la frontière franco-italienne ; elle est située avant la gare principale de Menton-centre.

Depuis juin 2015, tous les trains en provenance d'Italie sont contrôlés à cette gare. Jusqu'en 2015, 80 % des étrangers en situation irrégulière empruntaient la voie ferroviaire pour passer la frontière, dont 90 % par cette ligne, sur laquelle circulent principalement des trains express régionaux (TER), mais également des trains à grande vitesse (TGV) ou des trains de la société privée Telo.

La délégation a assisté, en début d'après-midi, à une opération de contrôle d'un TER en provenance de Vintimille par une compagnie de CRS mobile, travaillant sous l'autorité du SPAFT de Menton. Après un arrêt de quelques minutes en gare et un passage dans les wagons, un mineur étranger

disposant d'un titre de séjour italien périmé fut interpellé et transféré vers le SPAFT.

Les policiers ont indiqué procéder systématiquement à un contrôle des soufflets de wagons et des locaux techniques des trains, compte tenu des stratégies d'évitement des étrangers en situation irrégulière qui peuvent conduire ces derniers à se mettre en danger (cas d'un migrant ayant tenté de se cacher sur le toit d'un train mort électrocuté la semaine précédente à Nice).

4. Visite de deux PPA routiers à Menton

La délégation a ensuite observé les opérations de contrôle mises en œuvre au PPA routier situé sur les hauteurs de Menton, par la PAF, et au PPA situé sur la route côtière, par les gendarmes. Les contrôles aléatoires ont été intensifiés à la suite du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Les camionnettes et autres véhicules de taille importante pouvant potentiellement transporter des personnes sont ciblés en priorité.

Au PPA routier situé sur les hauteurs de Menton, la patrouille de la PAF dispose d'une tablette Neo connectée au réseau 4G depuis septembre 2016, ce qui lui permet d'interroger le FPR, le SIS et l'AGDREF (application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France), ainsi que le fichier des véhicules volés (manuellement). Le temps de consultation est estimé à 30 à 40 secondes par requête, en fonction du nombre de fichiers consultés.

Au PPA routier situé en contrebas, à quelques centaines de mètres des rochers de Vintimille où s'étaient rassemblés un grand nombre d'étrangers en situation irrégulière en 2015, les gendarmes présents ont indiqué que ce point de passage constituait une zone de tension importante. La coopération avec les autorités italiennes à ce PPA s'est améliorée depuis le positionnement de chasseurs alpins italiens, chargés de contrôler les passages dans l'autre sens.

5. Visite du SPAFT de Menton

La délégation s'est ensuite rendue dans les locaux du SPAFT de Menton, d'où est coordonné l'ensemble du dispositif de contrôle. Le service comprend aujourd'hui 80 fonctionnaires, tous corps et grades confondus, grâce à un renfort décidé en septembre 2015. Il dispose notamment d'une salle de rétention et d'une borne Eurodac.

6. Visite du PPA routier de Saint-Gervais à Sospel

La délégation s'est ensuite rendue dans la commune de Sospel, située dans la vallée de la Roya, afin de visiter le PPA routier de Saint-Gervais.

Un escadron de gendarmes mobiles, escorté par des effectifs de l'armée de terre, est responsable de ce PPA. Ils y effectuent à la fois une mission de contrôle des flux et une mission de renseignement.

Le PPA est tenu en continu, 24 heures sur 24, tous les jours de la semaine ; on compte environ 200 véhicules par jour.

Cette intersection constitue le point de passage contrôlant l'ensemble de la vallée. Le PPA est donc identifié comme un point stratégique par lequel les flux irréguliers pourraient s'amplifier s'il n'était pas tenu en continu, mais aussi comme un point de crispation possible en cas de contestation des contrôles par la population qui a historiquement une culture de résistance. Les services de sécurité sur le terrain craignent également une « zadisation » de la vallée, des individus présents à Notre-Dame-des-Landes ou à Calais ayant été identifiés à Sospel.

7. Visite du camp de la mission Sentinelle dans la vallée de la Roya à Sospel

Enfin, la délégation s'est rendue sur les hauteurs de Sospel, dans le camp de la mission Sentinelle qui intervient dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Les moyens matériels mis à disposition de la mission pour les patrouilles dans la vallée – effectuées essentiellement de nuit – ont tout d'abord été présentés (FAMAS, matériel de camouflage, garrots, gilets par balle tigrés, matériel anti-agression, points de balisage, jumelles de vision nocturne, caméra thermique permettant de voir jusqu'à 10 kms, etc.).

Lors des patrouilles sur des chemins de grande randonnée, la compagnie de légionnaires de la mission Sentinelle est en liaison radio avec les gendarmes et la PAF.

Le capitaine Thomas Gratiolet a ensuite présenté à la délégation les objectifs de la mission, le contexte géographique spécifique dans lequel elle s'inscrit et ses premiers résultats. La mission Sentinelle dans la vallée de la Roya a pour tâches de déceler toute activité suspecte ou indice dans cette zone et d'apporter un appui aux forces de gendarmerie et de la PAF présentes. Chaque section compte 27 légionnaires qui peuvent rester jusqu'à trois jours en patrouille.

Sospel compte environ 4 000 habitants, Breil-sur-Roya 2 800 et Castellar 1 000 ; la vallée de la Roya est bordée par le parc du Mercantour. Sospel représente une zone d'environ 30 km², bordée par trois cols et deux axes routiers. La zone de Castellar est la zone la plus difficile à contrôler du fait de sa situation sur le massif montagneux.

Le rattachement tardif de la vallée à la France, en 1947, a été rappelé, ce qui en fait un terreau ancien de contestation (principalement

environnementale en réaction au projet de construction du tunnel routier du col de Tende).

Depuis juillet 2016, la mission Sentinelle dans la vallée de la Roya a permis de procéder à 161 interpellations d'étrangers en situation irrégulière par des patrouilles mixtes avec la PAF ou les gendarmes mobiles (les militaires n'ayant pas la capacité juridique de procéder à des interpellations). En général, les groupes de migrants identifiés à pied comptent trois à cinq personnes, parfois plus ; ces derniers sont « briefés » par les passeurs et ont pour intention de rejoindre Paris, l'Allemagne ou l'Angleterre. Ils tentent le passage généralement en fin de semaine.

Le directeur de cabinet du préfet des Alpes-Maritimes a conclu en soulignant le caractère indispensable de la mission Sentinelle dans l'environnement spécifique de la vallée de la Roya, en ce qu'elle offre un appui opérationnel aux forces de sécurité intérieure et permet de varier les modes d'action.

ANNEXE I

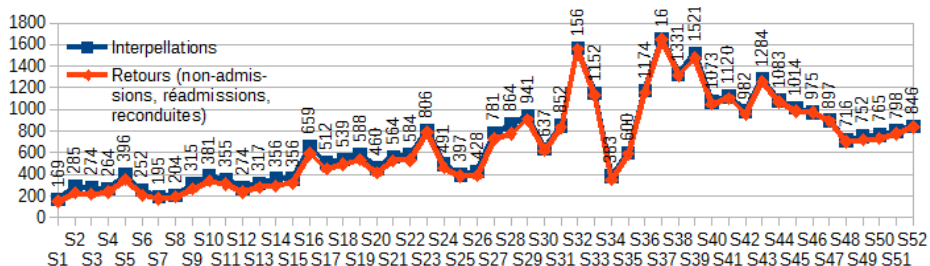
Données chiffrées relatives aux étrangers en situation irrégulière dans le département des Alpes-Maritimes transmises par la préfecture

Bilan pour l'année 2016 (provisoire, réalisé sur la base des données de la coordination DDPAF 06)

A/ Données générales

L'année 2016 aura été marquée par une progression très importante des débarquements en Italie. Avec **181 436 ESI débarqués**, l'année 2016 est l'année record (**+18 %** par rapport à 2015), loin devant l'année 2014 (170 100). Ces arrivées dans le sud de l'Italie se sont traduites par une pression plus que proportionnelle à notre frontière avec **36 674 ESI interpellés (+36,5 %)**.

Le taux de retour (non admissions + réadmissions + reconduites) progresse quant à lui de 20,4 points à **95,9 %** : il est très directement lié à trois facteurs : le rétablissement des contrôles aux frontières, l'importance des moyens humains déployés et la solidité de notre relation avec les autorités italiennes.



Les six premiers mois de l'année 2016 ont été marqués par une relative décroissance des flux par rapport à 2015. L'inversion a été brutale et durable à compter de juillet 2016 et surtout de septembre : les flux n'ont plus jamais retrouvé leur étiage des hivers 2014 et 2015. Il faut sans doute y voir un flux de débarquement qui ne diminue plus de manière nette en hiver, mais également la remise en mouvement des ESI présents en Italie.

L'année 2016 aura surtout été celle de la modification de la géographie des passages qui jusqu'alors étaient essentiellement ferroviaires à 80 % et qui se sont déplacés vers l'autoroute A8 (3 ESI ont perdu la vie percutés par des VL) et vers la vallée de la Roya (qui représente cependant moins de 8 % du total). Les déplacements organisés par des passeurs rémunérés ou non n'ont cessé de progresser (**237** interpellations, dont **10** filières contre 183 et 6 filières). Une partie non négligeable de ces passeurs, un tiers, a été écroulé).

Le second semestre aura été marqué par la naissance, longtemps en gestation, d'un mouvement de contestation dans la Vallée de la Roya. D'abord appuyé sur l'extrême gauche traditionnelle, le mouvement s'est structuré autour de la figure emblématique de C. HERROU et de la cause des mineurs non accompagnés (MNA). Ce mouvement très médiatique est essentiellement NO BORDER et cultive des liens avec les activistes de NDDL, Calais et d'Italie.

L'année a ainsi été marquée par l'action de ces activistes et notamment l'occupation de l'ancienne gare SNCF de Saint-Dalmas de Tende, l'organisation d'un passage en force à Menton Saint-Ludovic et les diverses remises plus ou moins médiatisées de MNA.

	2015	2016	%
Arrivées en Italie	153 842	181 436	18,00 %
Bilan CCOD tous services interpellateurs	26 873	36 674	36,50 %
– Réadmissions	16 791	3 098	-81,50 %
– Non-admissions	1 193	31 285	2 522,40 %
Placements au CRA	1165	836	-28,20 %
Éloignements	842	497	-41,00 %
Taux de retour	75,50 %	95,90 %	+20,4 pts
Mineurs placés en foyer (pris en charge par les FSI)	948	160	-84,10 %
Passeurs	183	237	29,50 %
– Écroués	39	78	100,00 %
– Filières	6	10	66,70 %

Doc 2. Statistiques 2016 comparées à 2015

B/ Par nationalités

Nationalités 2015 (92 nationalités différentes) ¹¹	Nationalités 2016 (98 nationalités différentes)
1. Soudanais (22,6 %)	1. Soudanais (22 %)
2. Érythréens (19,8 %)	2. Érythréens (21,8 %)
3. Pakistanais (6,6 %)	3. Afghans (8,9 %)
4. Tunisiens (4,8 %)	4. Pakistanais (4,4 %)
5. Syriens (4,1 %)	5. Guinéens (4,1 %)
	6. Marocains : 3,8 %
	7. Maliens : 3,8 %
	8. Tunisiens : 3,4 %
	9. Éthiopiens : 2,8 %

Doc 3. Nationalités interpellées 2015 et 2016

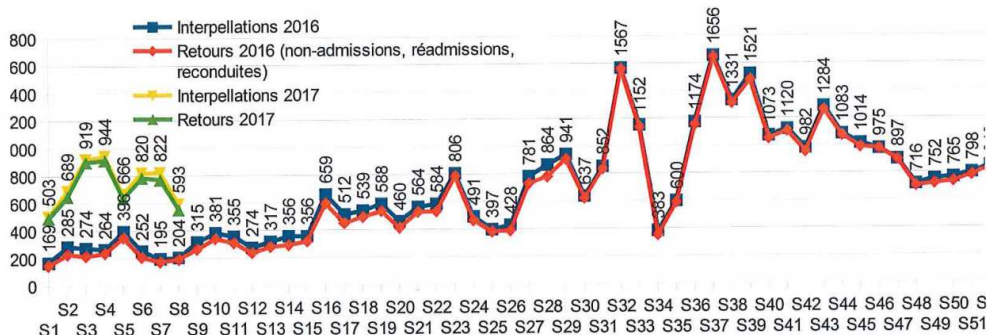
Du point de vue des nationalités interpellées il faut remarquer des différences importantes entre les nationalités débarquées et les statistiques

¹¹ Nationalités avec 1 000 interpellations ou plus

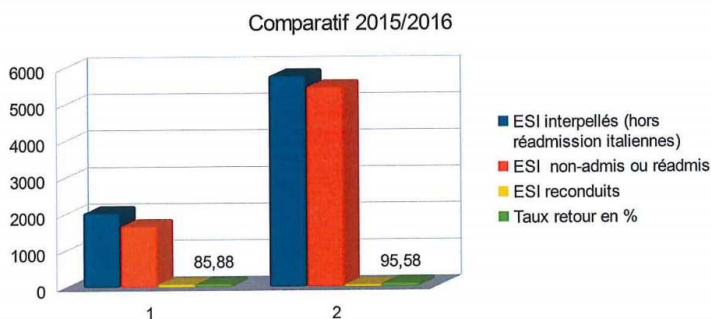
réalisées dans les Alpes-Maritimes. Les nationalités recensées ici sont déclarées. Les Afghans font leur entrée dans les trois premières nationalités. Une dispersion plus importante est à noter avec l'entrée de plusieurs nationalités francophones dans les flux dépassant les 1 000 ESI.

Bilan des huit premières semaines de l'année 2017

- 5 773 ESI ont été interpellés durant les 8 premières semaines de l'année 2017, dont 4 remises italiennes (moyenne de 721 par semaine, contre 705 en moyenne au cours de l'année 2016 ;
- 4 993 ESI ont été non admis, 472 réadmis et 53 reconduits, soit 95,6 % des ESI entrés dans le département ;
- 95 mineurs étrangers isolés ont été interpellés et placés. 104 ont été placés par le CD06.
- 52 passeurs ont été interpellés ;



Doc 3 : évolution des flux par semaine depuis le début de l'année 2016



Doc 4 : comparatif 2015/2016

À la même période l'an passé, 2 039 ESI avaient été interpellés (+ 183 % cette année), 1 675 avaient été réadmis ou non admis (+ 226 % cette année) et 76 avaient été éloignés (- 30 %).

La direction des douanes de Nice est une direction régionale opérationnelle qui dépend de la direction interrégionale des douanes PACA-Corse sise à Marseille. Son ressort territorial se confond avec les limites administratives du département des Alpes-Maritimes. Elle englobe la Principauté de Monaco dans son périmètre géographique, celle-ci étant incluse dans le territoire douanier de l'Union européenne.

Parmi ses missions, la douane participe à la sécurisation de l'espace Schengen de deux manières :

- 1/ mise en œuvre de sa mission traditionnelle de contrôle douanier
- 2/ mise en œuvre dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières

ANNEXE II

Données transmises par la direction régionale des douanes et droits indirects

Les services des opérations commerciales et de la surveillance assurent chacune dans leur zone de compétence cette mission :

1/Mise en œuvre de sa mission traditionnelle de contrôles douaniers

En matière d'opérations commerciales :

Situé dans la zone de fret de l'aéroport de Nice Côte d'Azur, le bureau principal de Nice Aéroport gère la majeure partie des opérations de dédouanement du département des Alpes-Maritimes en fret aérien et routier. Les contrôles opérés par les services douaniers procèdent systématiquement d'une analyse de risque et d'un ciblage. Cette technique permet d'intercepter dans les flux de marchandises tout ce qui porte atteinte au commerce licite et, parallèlement, de sécuriser les conditions d'échanges des marchandises vis-à-vis des opérateurs réguliers, dignes de confiance, donc de fluidifier le commerce pour ces opérateurs. Pour les marchandises provenant de pays tiers à l'espace européen, il y a obligation pour les importateurs d'adresser des déclarations sommaires d'entrées (ENS) qui sont analysées dans un objectif de sûreté et de sécurité. Ce dispositif ICS (Import Control System) dispose d'un point d'analyse à Roissy qui opère le premier niveau de contrôle pour l'ensemble des points aériens et deux points d'analyse au Havre et à Marseille pour les entrées maritimes. Dans ce cadre, le bureau de

Nice Aéroport a effectué 21 contrôles en 2016 et 3 en 2017. Les opérations de dédouanement ciblées concernaient essentiellement des effets personnels en provenance d'Iran, Turquie, Arabie Saoudite et Émirats Arabes Unis.

En matière de surveillance :

Dans le cadre de la mission de contrôle aux frontières Schengen dévolue à la direction de Nice pour le département des Alpes-Maritimes, la douane est chargée d'assurer la tenue de deux points de passages frontaliers PPF maritimes : Nice port et Cannes vieux port.

En outre, compte tenu de la spécificité du phénomène migratoire dans le département, la douane a été très rapidement associée à son contrôle dans le respect du code des douanes.

2/ Mise en œuvre dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières

Dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières la douane a la tenue de 2 points de passage autorisé : le col de Tende et Breil sur Roya

Dès le 13 novembre 2015, à la demande du préfet, les services douaniers se sont organisés de manière à assurer une tenue H24 du col de Tende.

Dans le cadre de la coordination des forces de sécurité, l'adaptation du dispositif a confié à la douane la tenue de la gare de Breil.

Depuis la mise en place du dispositif de contrôle au PPA de Tende, puis au PPA de Breil-sur-Roya : l'ensemble des agents des brigades de surveillance de Nice et de Menton a été mobilisé. Ainsi, en 2016, à raison d'une dizaine de services spécifiques par mois au titre de l'activité de lutte contre l'immigration irrégulière, c'est l'équivalent de 631 agents qui ont été affectés aux vacations du PPF de la gare de Breil sur Roya et du point de contrôle référencé dans la commune de Breil sur Roya.

Contrôles à Breil sur Roya pour 2016

Nombre de vacations	193 vacations
Contrôles réalisés par les agents des douanes	654 trains 1 718 personnes 193 véhicules
Résultats	37 constatations d'étrangers en situation irrégulière. 108 refus d'entrée sur le territoire directement prononcés par les services douaniers et/ou remis aux services de police ou gendarmerie. 2 passeurs appréhendés.

Contrôles sur d'autres points du département (réseau secondaire au point routier Vistaéro dans la commune de Roquebrune Cap Martin, sorties d'autoroute et gares de péage d'Antibes, et de la Turbie) pour 2016

Contrôles réalisés	Toutes vacances programmées sur d'autres thèmes de lutte contre les fraudes
Résultats	21 constatations d'étrangers en situation irrégulière. Dont : - 54 étrangers en situation irrégulière remis directement aux services de police ou gendarmerie. - 13 passeurs appréhendés - 1 personne recherchée pour motif « obligation de quitter le territoire » - 1 reconduite à la frontière - 1 individu fiché S. - 1 individu fiché Schengen.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, 79 trains ont été contrôlés, 158 personnes contrôlées, 8 refus d'admission ont été prononcés par les services douaniers et/ou remis aux services de police ou gendarmerie et 1 passeur a été appréhendé.

Le nombre de contrôles opérés et surtout d'identifications d'individus signalés ont montré la complémentarité bénéfique des contrôles opérés en points fixes par la PAF et la gendarmerie et ceux des brigades des douanes sur le territoire.

Déplacement en Bulgarie (du dimanche 26 février au mercredi 1^{er} mars 2017)

Du dimanche 26 février au mercredi 1^{er} mars 2017, une délégation de la commission d'enquête a effectué un déplacement en Bulgarie, pays qui présente la spécificité d'être membre de l'Union européenne depuis 2007, mais non de l'espace Schengen tout en étant candidat à l'adhésion à ce dernier, et de devoir contrôler la frontière avec la Turquie, qui est une frontière extérieure de l'Union.

Au cours de ce déplacement, la délégation a pu s'entretenir avec S.E. M. Éric Lebedel, ambassadeur de France en Bulgarie, et a été accompagnée par Mme Dominique Waag, première conseillère, MM. Laurent Besse, attaché de sécurité intérieure, et Julien Autret, attaché douanier, et Mme Laura Grisat, stagiaire ENA.

Lundi 27 février 2017

Le lundi 27 février, la délégation s'est rendue sur la frontière bulgare-turque.

1. Entretien avec les responsables de la police aux frontières à Svilengrad

La délégation s'est entretenue avec MM. Radoslav Sotirov, directeur régional de la police aux frontières d'Elhovo, Ivan Stoyanov, chef de la police aux frontières de Svilengrad, et Mme Elena Gerdjikova, directrice de la communication et coordinatrice des agents Frontex à la direction régionale de la police aux frontières.

En Bulgarie, l'organisation de la gestion des frontières repose sur le principe selon lequel chaque partie de frontière est gérée par une direction régionale de la police aux frontières (PAF). Ainsi la direction nationale de la PAF bulgare comporte-t-elle sept directions régionales pour chacune des sept frontières du pays :

1. pour la frontière avec la Roumanie (611 kms) ;
2. pour la frontière avec la Serbie (364 kms) ;
3. pour la frontière avec la Macédoine (178 kms) ;
4. pour la frontière avec la Grèce (531 kms) ;
5. pour la frontière avec la mer Noire (frontière maritime de 412 kms) ;
6. pour l'ensemble des frontières aériennes (aéroports) ;
7. pour la frontière avec la Turquie (271 kms), présentée comme la plus sensible dans le contexte actuel.

La direction régionale de la PAF qui gère la frontière bulgaro-turque a son siège à Elhovo. Elle gère également les 35 kms de frontière fluviale avec la Grèce (le fleuve Maritsa). Elle comporte cinq commissariats de police, dont celui de Svilengrad, où se trouve le point de contrôle à la frontière le plus important de Bulgarie.

La surveillance de la frontière bulgaro-turque est effectuée de manière différente selon le point de la zone frontalière concerné :

1°) entre la frontière et 2 kms en profondeur : le système intégré de surveillance de la frontière, assurée tant le jour que la nuit, fait appel à plusieurs moyens de supervision technique : des postes fixes avec des radars, des postes mobiles avec des véhicules, des lignes avec des capteurs thermiques. L'ensemble des informations obtenues par ces moyens techniques au niveau de chaque commissariat sont transmises en temps réel à la direction régionale d'Elhovo et les directions régionales les adressent ensuite au niveau central, à Sofia. Le centre national et les centres régionaux de coordination travaillent 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24. Deux postes frontières sont équipés de vidéosurveillance avec des caméras longue distance. La surveillance aux frontières est également assurée par la voie aérienne, au moyen d'hélicoptères : les images ainsi obtenues sont transmises au centre régional de coordination. Le système intégré bulgare de surveillance des frontières est établi conformément aux normes européennes : il permet de surveiller les frontières, mais aussi le territoire turc, et des informations sont transmises aux autorités turques. L'ensemble de ces informations permettent des interventions de la police, si nécessaire ;

2°) du 3^e au 10^e km : des équipes de patrouilleurs relevant de différents commissariats de police contrôlent les personnes et les véhicules et préviennent la commission d'infractions dans la zone frontière concernée ;

3°) du 11^e au 30^e km : des équipes de patrouille mobiles interviennent avec d'autres agents du ministère de l'intérieur et des douaniers.

En 2013, le ministère bulgare de l'intérieur a entrepris une opération spécialisée de police qui a impliqué des forces supplémentaires mobilisées à la frontière, ainsi que des militaires : elle est toujours en cours et apporte un soutien aux agents de la PAF. Dans les 2^e et 3^e zones, des agents de Frontex interviennent également, aux côtés de ceux de la PAF - c'est le cas dans le ressort de chacun des cinq commissariats. Depuis 2011, deux hélicoptères, basés à Bezmer, à 16 minutes de vol de la frontière, assurent également une surveillance aérienne.

Par ailleurs, la Bulgarie finance la construction d'une clôture le long de la frontière avec la Turquie, à laquelle beaucoup de tentatives de passages irréguliers avaient été observées. Cette clôture a été construite par l'armée sur les trente premiers kilomètres en 2014 puis, eu égard aux bons résultats constatés, la décision a été prise par le gouvernement bulgare de la

construire sur toute la longueur de la frontière. Ce sont désormais des entreprises privées sélectionnées à l'issue de procédures d'appels d'offre lancées par les différents gouverneurs concernés qui assurent la construction du reste de la clôture. Celle-ci, qui relève du point frontière de Lessovo où 80 % des passages irréguliers avaient été observés, est aujourd'hui construite sur 95 % de la longueur de la frontière (soit 230 kms). Il reste à couvrir une zone vers la mer où le relief est accidenté et difficile d'accès, ce qui ralentit la construction. Les passages irréguliers sont d'ailleurs concentrés là où la clôture n'est pas encore construite.

Ces différents dispositifs de contrôle aux frontières ont donné des résultats tangibles sur la lutte contre l'immigration irrégulière, qui est devenue la tâche prioritaire de la PAF depuis 2014. Ainsi le nombre de personnes ayant traversé la frontière de manière irrégulière a-t-il baissé fortement : 6 071 en 2014, 9 275 en 2015, 3 204 en 2016 et 63 depuis le début de l'année 2017. Le nombre de personnes arrêtées lors de leur passage sur la frontière verte a, lui aussi, sensiblement reculé : 3 605 en 2014, 6 014 en 2015, 2 209 en 2016 et 37 depuis le début 2017. Il en est de même pour le nombre de personnes arrêtées lors de leur passage irrégulier alors qu'elles se cachaient dans un poids lourd ou un train (il y a aussi des systèmes de détection aux rayons X) : 2 466 en 2014, 3 261 en 2015, 995 en 2016 et 26 depuis le début 2017. Les nationalités les plus représentées parmi ces migrants en situation irrégulière étaient à 45 % des Syriens et à 30 % des Irakiens en 2015 et à 34 % des Irakiens en 2016.

Depuis 2016, la surveillance de la frontière est renforcée grâce à un centre de coopération tripartite Bulgarie/Grèce/Turquie opérationnel 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Ce centre comporte des représentants permanents des trois pays qui échangent des informations en temps réel relatives à la police aux frontières et aux douanes. Il est dirigé par une commission commune composée de douze membres (quatre membres des trois pays, issus des ministères de l'intérieur et des douanes) et qui s'est réunie le 21 février dernier (avec une autre réunion prévue en juin prochain). Par ailleurs, une coopération bilatérale avec la Turquie est organisée sur la base d'un accord de 1967. Le coup d'État manqué de juillet 2016 en Turquie n'a pas eu d'impact sur la bonne coopération entre les deux pays.

Depuis le 14 novembre 2015, la Bulgarie a mis en place un contrôle à la frontière de 100 % des ressortissants des États membres de l'Union européenne et des États tiers. Les priorités de la PAF bulgare ont porté en 2016 sur le renforcement des contrôles sur la frontière verte et la lutte contre les passeurs qui sont Syriens, Irakiens, Pakistanais, mais aussi Bulgares. En 2014, le parlement a d'ailleurs amendé la code pénal pour mieux lutter contre les passeurs car il était très difficile de démontrer leur implication dans des associations de malfaiteurs – beaucoup prétendaient par exemple prendre des personnes en auto-stop... Les passeurs restent néanmoins très inventifs et cachent des migrants clandestins dans des ambulances ou des

camions transportant du bois. Ils génèrent d'importantes ressources financières.

Les chiffres démontrent que la pression migratoire de la Turquie vers la Bulgarie a sensiblement diminué, avec 90 000 tentatives de passages clandestins en 2015, mais 40 000 en 2016. Depuis le début de l'année 2017, 39 000 tentatives ont déjà été relevées, et 3 200 personnes ont été arrêtées. Les migrants arrêtés sont enregistrés dans Eurodac. À cette occasion, les autorités bulgares se sont rendu compte que les migrants cherchaient désormais à éviter de passer par la Bulgarie et préféraient la contourner.

En réponse à des questions de MM. François-Noël Buffet, rapporteur, Claude Kern et Didier Marie, il a été indiqué que l'adhésion de la Bulgarie à l'espace Schengen relève d'une décision de l'Union européenne sur la base d'une évaluation et que la Bulgarie remplira l'ensemble de ses engagements lorsqu'elle adhérera. Cette adhésion est attendue et devrait reconnaître les efforts faits par le pays.

Sur la lutte contre le terrorisme, le ministère de l'intérieur bulgare dispose d'unités spécialisées et coopère dans un cadre européen, *via* le bureau SIRENE en particulier. Des personnes soupçonnées de préparer des attentats ont d'ailleurs été arrêtées en Bulgarie, y compris des ressortissants français.

Il est très rare que les autorités bulgares accordent l'asile au passage à la frontière. D'ailleurs, les migrants ne cherchent pas à rester en Bulgarie qui n'est qu'un pays de transit.

Les nouvelles dispositions du code pénal votées pour lutter contre les passeurs visent surtout les transporteurs. Les peines prévues ne sont généralement pas suffisamment dissuasives. Même si des condamnations ont été prononcées, il reste difficile de prouver le profit financier retiré de cette activité ainsi que la personne impliquée agit en connaissance de cause - un chauffeur de poids lourd, par exemple, peut ne pas savoir qu'il transporte des migrants.

La tâche de la PAF bulgare est rendue plus difficile par des législations différentes. Ainsi, en Bulgarie, il est interdit à tout ressortissant étranger de se déplacer librement dans la zone frontalière, alors que cette interdiction n'existe pas en Turquie. La Bulgarie a mis en place des patrouilles « secrètes » dont la mission consiste seulement à observer, mais qui ne peuvent intervenir.

Plus de 1 000 agents de la PAF sont affectés à la direction régionale d'Elhovo. En cas de besoin, des personnels peuvent être envoyés en renfort. En revanche, les effectifs peuvent aussi être réduits quand l'activité est moindre, comme ce fut le cas au cours de l'hiver dernier lorsque deux mètres de neige dissuadèrent les migrants. Aujourd'hui, la situation est calme à la frontière avec la Turquie, mais le risque demeure élevé.

L'Union européenne a attribué des ressources financières à la Bulgarie qui lui ont permis d'améliorer la vidéosurveillance à la frontière et d'acheter des véhicules - certains États, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, avaient aussi fait des dons de véhicules aujourd'hui obsolètes.

L'entretien de la clôture est coûteux d'autant plus que les migrants la dégradent en essayant de la franchir.

La seule solution durable pour réduire la pression migratoire à la frontière bulgare-turque est politique et diplomatique : mettre fin au conflit en Syrie et en Irak.

2. Déplacement sur la frontière verte à proximité de Kapitan Andreevo : présentation des installations de surveillance

La délégation s'est ensuite rendue sur la frontière verte, à proximité du poste frontière de Kapitan Andreevo afin d'assister à une présentation de la clôture et du système de surveillance intégré mis en place par les autorités bulgares.

La clôture, construite sous l'autorité des gouverneurs, mesure 3 mètres de haut et 75 cm de large (comblés par des fils barbelés) ; elle s'étend sur 230 des 271 kms de la frontière bulgare-turque.

Elle est surveillée par un système intégré composé à intervalles réguliers :

- d'un poste fixe d'observation visuelle doté de caméras de longue (visibilité de 30 kms) et de petite portée (visibilité de 7 kms) ;

- de caméras thermiques permettant de détecter la chaleur dans la zone proche de la clôture. Des caméras thermiques sont également embarquées dans des véhicules afin de couvrir les zones non couvertes par les postes fixes ;

- de capteurs sismiques positionnés dans le sol afin de détecter tout mouvement.

Des postes surélevés plus espacés sont dotés de radars.

En cas de détection par les capteurs, une alarme est déclenchée et une patrouille envoyée sur place. En outre, des agents de la PAF contrôlent en continu et en temps réel les images vidéo produites par le système (chaque poste de travail est responsable de la surveillance de 10 kms).

Le système de surveillance permet également d'observer le territoire turc à proximité de la frontière. Les autorités turques ne s'opposent pas à cette observation à condition qu'elles soient prévenues des points concernés.

Lors de la visite, la délégation a rencontré une patrouille de policiers allemands envoyés pour une mission de deux mois par Frontex afin d'apporter un renfort dans la surveillance de la frontière bulgare-turque. Environ 20 agents et 10 véhicules ont été envoyés par l'Allemagne et sont

présents depuis septembre 2016 ; la taille du contingent sera certainement amenée à évoluer en fonction de l'évolution du nombre de passages au printemps.

3. Visite du poste frontière de Kapitan Andreevo et du centre de coopération policière et douanière tripartite

La délégation a ensuite rejoint le poste frontière de Kapitan Andreevo situé à quelques kilomètres afin d'assister à une présentation des installations existantes et des contrôles effectués par la PAF et les douanes bulgares, puis de visiter le centre de coopération policière et douanière tripartite.

Kapitan Andreevo est considéré comme le poste frontière terrestre le plus important reliant l'Europe et l'Orient (plus précisément la partie européenne de la Turquie). 4,3 millions de voyageurs ont transité par ce poste frontière en 2016, soit environ 2 millions d'automobiles. En 24 heures, entre 1 500 et 1 600 poids lourds passent par le poste frontière (entrées et sorties confondues) et jusqu'à 2 000 en période de forte affluence.

Le poste frontière comprend :

- pour les voitures particulières, 10 postes de travail automatisés et 2 postes pour les bus de passagers ;

- pour les poids lourds, 8 postes de travail à la sortie et 6 postes à l'entrée contrôlés par les douanes et 2 postes de travail procédant exclusivement au contrôle des documents d'identité des chauffeurs.

Depuis le 14 novembre 2015, 100 % des véhicules sont contrôlés, ce qui a permis d'augmenter le nombre de coïncidences détectées à partir des bases de données. Toutefois, durant l'été, les contrôles opérés sont moins formels, conformément à ce qu'autorise le code frontières Schengen, afin de ne pas ralentir les flux.

Les contrôles de la douane sont en principe effectués selon une analyse de risque. Toutefois, l'une des spécificités du poste frontière de Kapitan Andreevo est le contrôle physique systématique à l'entrée de tous les poids lourds couverts par des bâches, dans un premier temps à l'aide d'un appareil de mesure du dioxyde de carbone. En cas de résultat anormal, la bâche est ouverte et un contrôle est opéré par les agents de la douane. Les camions frigorifiques sont quant à eux inspectés systématiquement à l'aide d'un dispositif à rayons X. Le poste frontière de Kapitan Andreevo est également doté de portiques de mesure de la radioactivité.

Le temps de contrôle étant d'environ 8 minutes par poids lourd (en l'absence de profil de risque) et compte tenu du nombre de postes, environ 54 à 55 poids lourds passent la frontière chaque heure.

En 2016, 123 personnes cachées dans des véhicules automobiles ont été interceptées (environ 500 dans les trains de marchandises), alors même

que 2 204 personnes cachées dans des poids lourds avaient été identifiées en 2015 ; 12 cas de faux papier d'identité (concernant 36 personnes) ont été détectés et 2 525 *hits* dans le système d'information Schengen (SIS). Des personnes soupçonnées d'activités terroristes ont été interpellées à ce poste frontière.

Des cas de contrebande sont identifiés chaque jour et des saisies de stupéfiants environ tous les mois.

La très bonne coopération entre la PAF et la douane dans la lutte contre la contrebande et l'immigration clandestine a été soulignée.

Depuis l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne, Frontex accorde une importance particulière au poste frontière de Kapitan Andreevo : trois fonctionnaires invités étaient ainsi présents sur place lors de la visite de la délégation (un Suisse, un Roumain et un Autrichien).

La délégation s'est ensuite rendue dans les locaux du centre de coopération policière et douanière tripartite associant les autorités bulgares, grecques et turques, situé au poste frontière de Kapitan Andreevo, en Bulgarie. Ce centre, financé pour partie par des fonds de l'Union européenne, a été inauguré le 25 novembre 2016 après un an d'attente pour la ratification de l'accord tripartite. Il s'agit donc de ses premiers pas et la coopération mérite certainement d'être encore améliorée.

Depuis son ouverture, le centre a traité 380 questionnaires qui lui ont été adressés par diverses autorités des trois pays.

La langue officielle du centre est l'anglais ; néanmoins, elle est principalement utilisée à l'écrit, certains agents parlant la langue de leurs voisins.

Le caractère unique de cette structure réunissant à la fois la partie turque et la partie grecque a été souligné ; la Bulgarie a joué un rôle moteur dans la signature de cet accord de coopération.

4. Présentation de l'activité de la direction de la migration du ministère de l'intérieur et visite du centre de rétention du Lyubimets

Enfin, la délégation s'est rendue au centre de rétention de Lyubimets, situé à 28 kms du poste frontière de Kapitan Andreevo.

Tout d'abord, la sous-directrice de la migration du ministère de l'intérieur a présenté sa direction, créée en 2004 conformément au traité de préadhésion à l'Union européenne. Elle a pour missions d'assurer le contrôle administratif du séjour des étrangers en Bulgarie (délivrance de titres de séjours et prolongation de délais de séjours), d'enregistrer les citoyens de l'Union européenne résidents et de prévenir l'immigration irrégulière. Elle peut être consultée pour la délivrance de visas.

Conformément à la loi sur les étrangers, les étrangers en situation irrégulière sont :

- les personnes ayant traversé irrégulièrement la frontière ;
- les personnes qui restent en Bulgarie au-delà de la durée autorisée ;
- les personnes qui se sont vues refuser un statut de protection et qui restent néanmoins sur le territoire.

La plupart des personnes interpellées se sont dessaisies de leurs papiers d'identité. En principe, elles font l'objet d'une garde-à-vue de 24 heures afin de rechercher leur identité ; si elles sont considérées comme étant en situation irrégulière, elles sont menées à la frontière et expulsées. Les étrangers en situation irrégulière identifiés par la PAF dans la zone des 30 kms sont, quant à eux, envoyés dans l'un des centres de rétention provisoire tel que celui de Lyubimets.

En 2016, 9 267 étrangers en situation irrégulière - ne pouvant justifier d'une entrée régulière ou bien restés en dépit d'un ordre de quitter le territoire - ont été interpellés sur le territoire bulgare (en-dehors de la zone de 30 kms au-delà de la frontière, gérée par la PAF). Ce chiffre s'élevait à 12 518 en 2015, 2 867 en 2014, 739 en 2013 et 545 en 2012.

Le nombre de mesures de reconduite à la frontière et d'expulsion prononcées à l'encontre d'étrangers en situation irrégulière s'élevait à 14 928 en 2016, 20 803 en 2015, 14 227 en 2014 et 5 785 en 2013.

Cependant, le nombre de retours effectifs était seulement de 1 025 en 2013, 1 155 en 2014, 797 en 2015 et 1 410 en 2016. Plus précisément, les retours mis en œuvre en 2016 se décomposent de la manière suivante : 413 retours forcés, 236 retours volontaires, 640 retours dans le cadre d'un accord avec les pays tiers. Entre le 1^{er} janvier et le 25 février 2017, 328 retours d'étrangers en situation irrégulière ont été exécutés.

Après le placement en centre de rétention des étrangers en situation irrégulière (en théorie, tout au plus 24 heures après avoir été interpellés), ces derniers ont la possibilité de déposer une demande d'asile auprès de l'agence nationale compétente en la matière. La loi sur l'asile et les réfugiés fixe le délai d'enregistrement de ces demandes à six jours.

La Bulgarie dispose de deux centres de rétention pour les étrangers en situation irrégulière :

- un centre à Sofia, ouvert en mars 2006, qui peut accueillir jusqu'à 400 personnes ;
- un centre à Lyubimets, à proximité de la frontière bulgare-turque, ouvert en mars 2011 et pouvant accueillir 300 personnes. Sur le même site, des conteneurs pouvant accueillir jusqu'à 400 personnes ont été installés au cas où la pression migratoire augmenterait.

Ces centres accueillent des hommes, des femmes et des mineurs accompagnés, dans des bâtiments séparés. Les mineurs non accompagnés ne

sont pas placés dans ces centres et sont orientés vers l'agence de protection sociale, conformément à la directive « retour ».

Chaque centre dispose de médecins, psychologues et d'assistance juridique ; le comité bulgare de Helsinki ainsi que d'autres associations ont accès aux centres une à deux fois par semaine.

Le délai de rétention est fixé à six mois, reconductible deux fois pour la même durée par décision du juge, soit une durée maximale totale de 18 mois.

Le nombre de personnes accueillies en centres de rétention et ayant déposé une demande de protection internationale s'élevait à 8 504 en 2013, 9 876 en 2014, 26 439 en 2015 et 15 406 en 2016. Toutefois, un grand nombre de ces dossiers sont classés en cours de procédure, les demandeurs ayant quitté le territoire bulgare.

Mardi 28 février 2017

Le mardi 28 février, la délégation a eu plusieurs entretiens à Sofia.

1. Entretien avec S. E. M. Éric Lebedel, ambassadeur de France en Bulgarie

Les autorités bulgares ont une crainte : que les Turcs « ouvrent les vannes » au printemps prochain et laissent passer les migrants vers l'Europe.

S'il n'y a pas de lien juridique ente le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) auquel est astreinte la Bulgarie et son adhésion à l'espace Schengen, il y a un lien politique évident. Ni la Commission européenne ni les Bulgares ne lient les deux dossiers, mais ces derniers savent que plusieurs États membres, dont la France, établissent un tel lien. Si la Bulgarie a fait des efforts en matière de lutte contre la criminalité organisée, c'est moins le cas pour la corruption et la réforme du système judiciaire. La Bulgarie est demandeuse d'une adhésion à l'espace Schengen aérien, éventuellement maritime, mais moins à l'espace terrestre car cela créerait une continuité territoriale avec la Grèce, qui accroîtrait la pression migratoire sur elle. Elle redoute également un découplage avec la Roumanie à laquelle l'Union européenne a fait espérer un assouplissement éventuel des conditions d'adhésion à Schengen. Les Bulgares ont accès au SIS, mais pas au système d'information sur les visas (VIS).

En une vingtaine d'années, la population bulgare a diminué d'un million d'habitants. Elle devrait encore baisser pour passer de 7,5 millions en 2017 à 5 millions en 2050. D'ici 20 ans, les minorités pourraient représenter 30 % de la population, en particulier les Roms, dont la moitié sont musulmans et dont la démographie est très dynamique, et les turcophones, ces derniers représentant environ 10 % de la population actuelle.

Sur le plan politique, il est probable que les élections législatives du 26 mars prochain se traduiront par un gouvernement de coalition formé à l'issue de longues négociations. Trois *scenarii* sont envisageables : 1. une coalition entre le parti conservateur GERB et le Front patriotique, un parti nationaliste, mais sans sa branche fascisante d'Ataka qui est en perte de vitesse ; 2. une coalition entre le parti socialiste bulgare (PSB) et le Front patriotique (en Bulgarie, le PSB a des positions plus dures sur les questions migratoires que le GERB) ; 3. une coalition, plus improbable, entre le PSB et le GERB. Il est probable que le Front patriotique soit dans le prochain gouvernement, ce qui ne sera sans doute pas le cas du DPC, le parti turcophone. Le seuil de 4 % nécessaire pour entrer au parlement empêchera sans doute les petits partis réformistes, plus présents dans les villes, de bénéficier d'une représentation. En Bulgarie, la plupart des médias sont contrôlés par les oligarques.

La Bulgarie assurera la présidence de l'Union européenne au cours du premier semestre 2018 et s'y prépare. Mais le contexte politique, tant bulgare qu'europeen, est incertain. En outre, la haute fonction publique bulgare est très politisée en raison des excès du « système des dépouilles ». La Bulgarie craint d'être reléguée à la périphérie de l'Union européenne, alors que, sur la question des frontières par exemple, elle est en première ligne. Les Bulgares sont clairement hostiles à une « Europe à plusieurs vitesses ». 70 % de l'opinion publique bulgare est pro-européenne (et pro-américaine).

Pour les Bulgares, il est impossible d'être russophobes. Le poids de l'histoire est lourd, les Russes ayant contribué à l'indépendance de la Bulgarie de l'Empire ottoman en 1878. Les Bulgares et les Russes partagent également une langue et une religion. Pour les Bulgares, la menace ne vient pas de la Russie. Au contraire : d'après un sondage, la Russie serait le meilleur allié de la Bulgarie en cas de crise. L'influence économique russe est surtout présente dans les domaines de l'énergie et du tourisme. Elle est nettement moins visible en politique, mais le PSB est traditionnellement plus proche du Kremlin que le GERB.

L'Allemagne est très présente en Bulgarie, en particulier dans l'économie.

2. Entretien avec Mme Denitsa Zlateva, vice-première ministre en charge de la préparation de la Présidence bulgare de l'Union européenne

Entretien à huis clos.

3. Entretien avec M. Ventseslav Kaninov, vice-ministre de l'intérieur, et les directeurs d'administration centrale compétents

La délégation s'est ensuite entretenue avec MM. Ventseslav Kaninov, vice-ministre de l'intérieur, Stoyen Ivanov, directeur-adjoint de la police aux frontières, Nikolay Nikolov, directeur général des migrations,

Valentin Kostov, directeur de la coopération internationale policière, et Mme Aneliya Ivantcheva, directrice-adjointe de l'Union européenne et de la coopération internationale.

La Bulgarie est aujourd'hui en mesure de mettre en œuvre 100 % de l'acquis de Schengen. La coopération bilatérale franco-bulgare est excellente. Ainsi le partenariat, ciblé sur la lutte contre la traite des êtres humains, la fausse monnaie et les différents trafics, entre les services chargés de la lutte contre le crime organisé et la PAF de chacun des deux pays est efficace. De même, la Bulgarie et la France ont des positions proches sur l'agenda européen et sur la façon de faire face à la crise migratoire, à la fois de la solidarité et un partage des responsabilités entre États membres : c'est la seule façon d'aboutir à une gestion intégrée des frontières extérieures. Dans un contexte marqué par l'importance des questions de sécurité, la Bulgarie est très consciente de son rôle et de sa responsabilité dans la gestion de la frontière avec la Turquie, une frontière extérieure de l'Union européenne. En 2011, les trois institutions de l'Union ont conclu que la Bulgarie (et la Roumanie) avait satisfait à l'ensemble des critères requis pour son adhésion à l'espace Schengen. Mais, depuis six ans, elle attend son adhésion effective et cette attente n'est pas justifiée : elle a d'ailleurs un impact négatif sur la coopération entre États membres et donc sur la sécurité de l'espace Schengen. Cette attente commence aussi à constituer un véritable problème pour la Bulgarie dans son rôle de renforcement de la frontière extérieure. L'espace Schengen fonctionnerait mieux si la Bulgarie avait la possibilité de mieux contrôler la frontière avec la Turquie, qui est d'une importance fondamentale pour la sécurité européenne.

La Bulgarie est également très impliquée dans ses responsabilités envers les migrants : elle accueille des réfugiés et assure le retour des migrants économiques.

Elle met en œuvre les meilleures pratiques de Schengen et va même au-delà. Elle accueille plusieurs opérations de Frontex et apporte son soutien à d'autres États membres. Ainsi a-t-elle été le premier État membre à mettre en œuvre le contrôle à 100 % des passages aux frontières extérieures, avant même que ce ne soit obligatoire. Elle contrôle 100 % des personnes qui traversent les frontières intérieures.

Depuis décembre 2010, la Bulgarie a un accès quasi complet au SIS et peut l'alimenter grâce à son bureau SIRENE. Rien qu'en 2016, 26 721 coïncidences ont été établies dans le SIS. Il lui manque en revanche l'accès à certaines bases de données qui permettent de vérifier l'identité de certaines personnes, ce qui constitue une lacune pour la sécurité. Si elle n'obtient pas un accès au VIS et au futur système entrées/sorties (EES), ses efforts pour renforcer les contrôles aux frontières extérieures resteront toujours insuffisants. Il est indiscutable que l'interopérabilité des bases de données est d'une importance capitale pour la sécurité de l'espace Schengen : c'est précisément pour ces raisons que la recherche croisée ne sera

pas possible si la Bulgarie n'a pas accès à l'ensemble des bases de données. La Bulgarie a bien conscience des difficultés de l'élargissement de l'espace Schengen alors que son fonctionnement est actuellement mis sous tension. Mais les restrictions d'accès aux différents systèmes d'informations constituent un handicap pour lutter contre les menaces à la sécurité européenne. C'est pourquoi la Bulgarie insiste pour trouver des solutions pour surmonter ces restrictions. Il existe des moyens pour améliorer la coopération policière, même si la Bulgarie n'est pas membre de l'espace Schengen. Néanmoins, elle ne doit pas rester isolée de l'acquis de Schengen.

En réponse à une question de MM. Didier Marie, Claude Kern et François-Noël Buffet, rapporteur, il a été indiqué que la Bulgarie, depuis le 6 décembre 2010, disposait d'un accès complet au SIS. Le nombre de recherches effectuées sur le SIS par des utilisateurs bulgares était passé de 44,7 millions en 2012 à 96,3 millions en 2016 et les coïncidences ont augmenté de 36 % l'année dernière. En 2016, la police bulgare a eu 1 429 coïncidences sur la base de signalements français, contre 99 dans le sens inverse. La communication entre les autorités bulgares et le représentant de la police française dans le pays (l'attaché de sécurité intérieure) est très réactive.

La Bulgarie n'étant pas membre de l'espace Schengen, les contrôles aux frontières intérieures ne sont pas supprimés : elle ne peut donc mettre en œuvre l'article 24 du règlement ayant institué le SIS II (relatif au refus d'entrée des ressortissants des pays tiers). Elle ne peut donc empêcher ces personnes d'entrer sur son territoire si bien que des personnes interdites d'entrée dans l'espace Schengen ne le sont pas en Bulgarie.

La Bulgarie a accès à Eurodac, mais aucun accès au VIS. Les négociations sont en cours à Bruxelles sur l'EES. Le bon fonctionnement de ce futur système impliquerait que l'ensemble des États membres puissent consulter toutes les bases de données, y compris le VIS. Alors que la Bulgarie reconnaît les visas Schengen, la PAF bulgare, en cas de doute sur une personne se présentant à un contrôle à la frontière, n'a pas accès au VIS et donc aux empreintes digitales. Les contrôles effectués sur le visa seront alors lacunaires. Certes, la Bulgarie a la possibilité de demander des informations enregistrées dans le VIS selon une procédure spécifique, mais qui ralentit les contrôles et donc les passages des flux. C'est pourquoi la Bulgarie, du reste soutenue par de nombreux États membres, souhaite disposer d'un accès au VIS, au moins de façon passive (en consultation), à défaut d'un accès actif (délivrance de visas Schengen). Il s'agit surtout d'une question technique, le VIS n'étant pas conçu pour permettre la distinction consultation/renseignement. Le visa Schengen étant valable trois mois, la Bulgarie ne peut avoir connaissance qu'un tel visa a été précédemment délivré dans un autre État membre. La Bulgarie (et la Roumanie) a fait une proposition technique pour avoir un accès passif au VIS, mais l'unanimité au Conseil est requise.

La Bulgarie coopère activement au sein d'Europol et contribue à l'alimentation de ses bases de données. Elle effectue 15 000 échanges par an dans le cadre du système SIENA d'Europol. La France est le troisième pays avec lequel la Bulgarie échange des informations dans le cadre d'Europol, en particulier sur les cambriolages, le trafic d'êtres humains, les fraudes, le blanchiment d'argent et l'immigration clandestine. De même, un comité de suivi réunissant les responsables de la lutte antiterroriste a été institué au sein d'Europol pour faire fonctionner son centre antiterroriste.

Il est indispensable d'être très réactif pour fournir à l'État partenaire une information relative à la présence d'une personne sur le territoire bulgare car il faut seulement entre 4 et 5 heures pour traverser la Bulgarie entre la frontière serbe et la frontière turque. L'État demandeur doit délivrer un mandat d'arrêt européen et émettre un signalement s'il souhaite que cette personne soit arrêtée. Les autorités judiciaires doivent donc réagir vite, mais, dans la plupart des cas, il leur faut au moins 48 heures. La Bulgarie doit généralement convaincre l'État demandeur d'agir très rapidement pour pouvoir extradier une personne signalée. De ce point de vue, la pratique entre la Bulgarie et la France est bonne.

Pour l'asile, les demandeurs de protection internationale viennent essentiellement d'Afrique, du Pakistan et d'Irak. Mais ils l'obtiennent très rarement car ils sont considérés comme des migrants économiques. En 2016, il y a eu 19 418 demandes d'asile déposées en Bulgarie, mais seulement 1 351 protections accordées, 1 732 refus et 8 932 dossiers suspendus en raison de la disparition du demandeur. 1 410 personnes ont été effectivement renvoyées dans leur pays d'origine en 2016, et 451 depuis le début 2017, sur le fondement du règlement de Dublin. Ces retours sont le plus souvent effectués sur la base du volontariat : il y a certes eu des retours forcés, mais les autorités bulgares essaient toujours de les convaincre de repartir volontairement. La Bulgarie a organisé un vol international pour ces retours, auquel d'autres États membres ont participé. En cas de refus, il y a placement en centres de rétention administrative pour une durée de six mois qui peut être prolongée deux fois six mois supplémentaires avec l'accord de l'autorité judiciaire, soit dix-huit mois au total. La Bulgarie participe activement à la mise en œuvre de l'accord Union européenne-Turquie de mars 2016.

4. Entretien avec Mme Rozalia Dimitrova, directrice générale des douanes

La délégation s'est ensuite entretenue avec Mme Rozalia Dimitrova, directrice générale des douanes, M. Serguey Nakov, directeur du renseignement et des enquêtes douanières, et Mme Ginka Poniarska, responsable du service des relations européennes au sein de cette direction générale.

En Bulgarie, la direction générale des douanes est compétente en matière de droits d'accise, de collecte des taxes routières, de contrôle aux frontières des marchandises, de contrôle des liquidités et de lutte contre les contrefaçons (de nombreux produits contrefaits venant de Turquie). Les douanes coopèrent également avec le ministère de l'intérieur dans le cadre du contrôle des armes à feu et des munitions.

Depuis 2011, l'ensemble de l'administration douanière bulgare travaille à partir du système d'analyse de risque européen des marchandises, baptisé ICS (*Import control system*), comme les autorités des autres États membres. Récemment, des efforts ont été fournis pour améliorer la qualité des données et les délais de mise à disposition des informations.

Les contrôles sur les personnes ne sont effectués que de manière indirecte par les douanes. Dans le contexte de pression migratoire plus vive, la coopération avec la police aux frontières s'est intensifiée et les douanes apportent un soutien accru. L'aide apportée à la police aux frontières prend notamment la forme d'opérations de *scanning* des poids lourds afin de détecter d'éventuels migrants cachés. En cas de présence d'étrangers en situation irrégulière dans des véhicules de transport de marchandises, les douanes informent alors la police aux frontières.

La création du centre de coopération tripartite entre la Bulgarie, la Grèce et la Turquie, fin 2016, constitue une avancée et devrait améliorer l'efficacité du travail à l'avenir.

La direction générale des douanes participe également activement aux travaux du groupe Selek, à Bucarest, qui associe les autorités policières et douanières des pays des Balkans et de la Turquie. La France est pays observateur à cette organisation et assiste régulièrement à diverses réunions thématiques, par exemple une prochaine réunion sur les conteneurs.

En réponse aux questions des membres de la délégation, la directrice générale des douanes bulgare a confirmé que les agents de sa direction avaient bien accès au SIS et au bureau SIRENE à travers le ministère de l'intérieur afin d'accéder aux informations relatives aux personnes, objets et véhicules recherchés. La signature d'un accord de coopération entre les douanes et le ministère de l'intérieur en 2016 a, en effet, résolu l'ensemble des problématiques relatives à l'accès aux bases de données.

Les douanes bulgares souhaiteraient toutefois avoir accès aux données PNR pour améliorer l'analyse de risque et prévenir des infractions. L'agence de sécurité nationale est l'autorité compétente en la matière. L'année passée, la loi relative à cette agence a été modifiée afin de transposer la directive PNR.

Actuellement, des travaux sont en cours en Bulgarie afin de mettre en place un centre anti-terroriste ; il est prévu que des agents des douanes soient représentés au sein de ce centre.

5. Entretien au Centre d'études de la démocratie

La délégation s'est ensuite entretenue avec MM. Chavdar Chervenkov, Tihomir Bezlov, et Mme Rositsa Dzhekova, chercheurs au sein des programmes « sécurité » et « Europe » du Centre d'études de la démocratie.

Les chiffres officiels concernant les étrangers en situation irrégulière ne reflétaient pas entièrement la réalité, une grande partie des personnes traversant la Bulgarie n'étant pas enregistrées. Cependant, en 2016, les efforts du ministère de l'intérieur pour régler ce problème, notamment avec la mise en place d'une clôture, ont permis de faire baisser le nombre d'étrangers en situation irrégulière non enregistrés. Entre 10 et 15 % des migrants ne seraient pas enregistrés en Bulgarie.

La situation a très nettement évolué entre 2015 et 2016 grâce à l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. Toutefois, la frontière bulgare-turque n'est pas totalement étanche. Le soutien actuel de Frontex est insuffisant ; un soutien logistique accru est nécessaire.

En réponse à une question de M. Didier Marie sur les garanties relatives à l'indépendance du *think tank* et la place de la société civile dans le débat public en Bulgarie, les chercheurs ont indiqué que le Centre d'études de la démocratie avait été créé en 1990 à partir de financements de fondations et de dons privés américains. Vers 2003-2004, lorsque les financements en provenance des États-Unis ont diminué, le Centre a commencé à travailler davantage sur des projets européens, en consortium avec d'autres États membres, la Suisse et la Norvège. Aujourd'hui, il est financé à 80 % par des projets européens. Le centre s'est par ailleurs vu décerner plusieurs fois l'indice de transparence maximale des *think tanks* par un organisme indépendant.

La question de la place de la société civile est un thème relativement sensible en Bulgarie en cette veille d'élections, les organisations et partis nationalistes ayant accusé les *think tanks* et ONG bulgares de servir des intérêts occidentaux. Dans l'ensemble, l'engagement des citoyens reste très faible en Bulgarie, le niveau de pauvreté étant important. Cependant, les choses changent petit à petit : en 2013, des manifestations spontanées contre le gouvernement ont eu lieu et le soutien aux causes écologistes grandit. En revanche, il n'y a pas de mobilisation contre les lacunes du système judiciaire.

Interrogés par les sénateurs à propos de l'adhésion de la Bulgarie à Schengen et des résultats du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), les représentants du Centre d'études de la démocratie ont rappelé que la Bulgarie était techniquement prête à adhérer à Schengen depuis 2011, mais que la France, l'Allemagne et les Pays-Bas s'étaient à l'époque opposés à cette adhésion. Or, la Bulgarie avait investi à l'époque 160 millions d'euros de fonds européens pour se préparer à son entrée dans Schengen. Six ans

après, le projet d'adhésion semble de plus en plus hypothétique, la motivation a diminué et le matériel s'est dégradé. Ainsi, la Bulgarie a de nouveau dû tendre la main vers l'Union européenne pour renforcer sa frontière avec la Turquie et a reçu 160 millions d'euros d'aide exceptionnelle.

Au sujet de la corruption, il a été souligné que le problème le plus sérieux était l'impunité des responsables politiques et des hauts fonctionnaires et le dysfonctionnement du système judiciaire. Il y a eu trois tentatives pour mettre en place une agence anti-corruption – la dernière à l'automne 2016 – mais toutes ont échoué. À cet égard, le ministère de l'intérieur, chargé de la gestion des frontières extérieures, dispose de suffisamment de ressources grâce au Fonds de sécurité intérieure (FSI) de l'Union européenne, ce qui le préserve certainement en partie de ce phénomène. Néanmoins, la police aux frontières n'a jamais été soumise à une pression aussi forte du crime organisé. À titre d'illustration, un agent de la police aux frontières gagne en moyenne environ 5 000 euros par an, tandis que la participation à une filière de trafic peut lui rapporter entre 20 000 et 30 000 euros par an. Dans le même temps, il est vrai qu'une baisse du nombre de passages clandestins par la frontière a été observée. Les efforts sont donc réels. De plus, la présence de l'armée et de Frontex joue un rôle positif.

Au sujet du plan d'action relatif aux 17 critères annoncé par la vice-première ministre, Mme Zlateva, les chercheurs rencontrés ont indiqué ne pas avoir connaissance de ce plan et se sont montrés sceptiques quant à sa mise en œuvre en un laps de temps aussi court de deux mois, sans parlement pour voter les ressources à y allouer.

Concernant le poids des oligarques en Bulgarie, la différence avec le modèle des oligarques en Russie, soutenus par l'État, a été soulignée. L'État bulgare n'est pas assez puissant pour tenter d'influencer des marchés extérieurs à travers des oligarques ; ces derniers cherchent donc plutôt à contrôler certaines niches (ports, aéroports, gestion des ordures...). À propos du groupe TIM, originaire de la ville portuaire de Varna, celui-ci a évolué depuis son rapprochement avec Fraport et Lufthansa et a abandonné les méthodes violentes.

À propos des moyens de surmonter la crise de l'espace Schengen, M. Bezlov a indiqué qu'il participait actuellement à une étude, financée par la Commission européenne, de *scenarii* de réponse de l'Union européenne à différentes menaces extérieures, qui a notamment pour tâche d'évaluer les moyens financiers nécessaires pour les forces de police. Dans le cadre de ces travaux, l'hypothèse d'évolution la plus probable semble être celle d'une Europe à plusieurs vitesses. De l'avis des experts, il n'y aura à l'avenir plus d'espace Schengen tel qu'il existe actuellement.

6. Entretien avec M. Tsvetan Tsvetanov, ancien ministre de l'intérieur et ancien président de la commission sur la sécurité intérieure et l'ordre public du Parlement bulgare

Enfin, la délégation s'est entretenue avec M. Tsvetan Tsvetanov, ancien ministre de l'intérieur et ancien président de la commission sur la sécurité intérieure et l'ordre public du Parlement bulgare.

En introduction, M. Tsvetanov a indiqué que l'adhésion à l'espace Schengen revêtait une grande importance pour la Bulgarie et que le pays fournissait de gros efforts pour protéger ses frontières extérieures. Au cours de la dernière législature, quatre lois ont été adoptées dans le domaine de la sécurité : une loi sur le renseignement militaire, une loi anti-terroriste sur l'agence de sécurité nationale et le renseignement, une relative à l'organisation du ministère de l'intérieur et une sur l'organisation et la coordination des services de sécurité qui a créé un conseil de sécurité relevant du Premier ministre. De nouvelles dispositions ont été introduites afin de permettre à l'armée d'intervenir aux côtés de la police aux frontières. Les autorités veillent à l'enregistrement de tous les demandeurs d'asile dans Eurodac. La Bulgarie participe activement au groupe Selek, en partie financé par les États-Unis, afin de construire un système de sécurité commun dans les Balkans occidentaux. La création du centre tripartite entre la Bulgarie, la Turquie et la Grèce est également une vraie réussite.

Selon M. Tsvetanov, la protection de la frontière extérieure avec la Turquie peut être montrée en exemple. Des mesures étaient nécessaires face à la réorientation par les autorités grecques des flux migratoires vers la Bulgarie. Celles-ci ont été applaudies par toutes les forces politiques.

Concernant les échanges d'information et l'utilisation des systèmes de renseignement, M. Tsvetanov a souligné l'importance de l'utilisation des données biométriques, l'utilité d'autoriser les agents de police à accéder à Eurodac et la création d'un centre d'échange de données PNR auprès de l'agence de sécurité nationale.

Interrogé par les sénateurs à propos de la volonté de la Bulgarie d'adhérer à Schengen, M. Tsvetanov a défendu l'idée d'une adhésion en deux étapes qui concernerait, dans un premier temps, les frontières aériennes et maritimes et, dans un second temps, les frontières terrestres. Cette approche pragmatique représenterait un succès politique important pour la Bulgarie, tout en permettant de lutter plus efficacement contre le phénomène des combattants étrangers grâce aux contrôles aux frontières aériennes.

M. Tsvetanov a indiqué que le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) restait utile et que le dialogue devait être maintenu avec la Commission européenne, d'autant plus que la Bulgarie doit réformer son système judiciaire. Dans la mesure où la Commission lie l'adhésion à Schengen au MCV, son parti défend la création d'un parquet spécialisé dans la lutte contre le crime organisé et la corruption afin de régler ce problème

même au plus haut niveau du pouvoir. Il s'agit du maillon manquant pour rassurer les institutions européennes.