

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

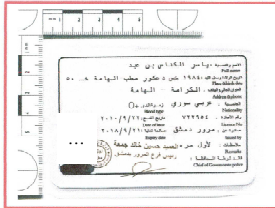
En cadre rouge : élément contrefait ou falsifié (Support examiné)

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

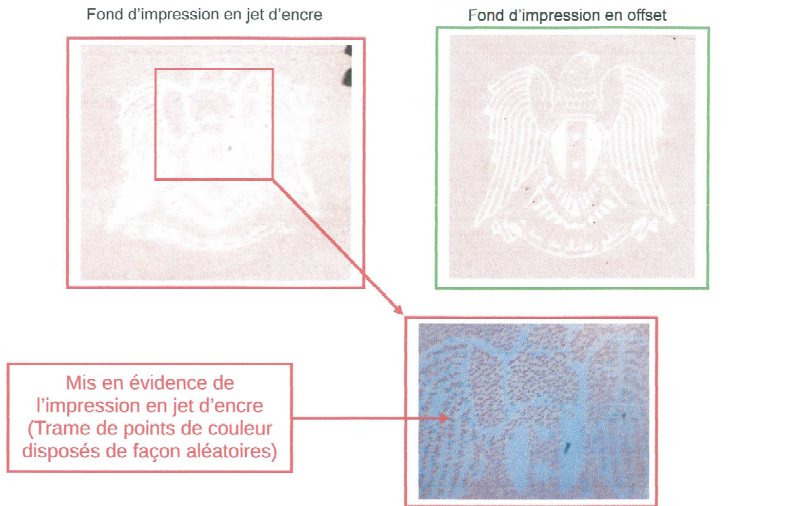
- Sous grossissement on observe que le fond d'impression est réalisé à l'imprimante jet d'encre (Technique d'impression couleur grand public). Les supports authentiques sont réalisés en technique professionnelle offset. Le numéro fiduciaire est aussi imprimé au jet d'encre alors qu'il devrait être réalisé 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 Bertoncini, 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. Bertoncini ; 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 satisfaire 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 d'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 promet 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 Dodécannèse, 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 défailante 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 kéralistes, 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 prévoient 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 enserrent 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'européanisation 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 Crocquevaille, MM. Jean-Michel Thillier, Jean-Paul Balzamo et Jean-François Rubler prêtent serment.

Mme Hélène Crocquevaille, 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 décreue des 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 Crocquevieille. - 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 européanisés, 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 pourrons 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 transparaître 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 EULISA 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 Boubil, conseiller en charge de la fiscalité et des douanes au cabinet du commissaire européen Pierre Moscovici

Selon M. Boubil, 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 Calais.

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 Calais. 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'inscrire 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 DGSJ.

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 « zadisisation » 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

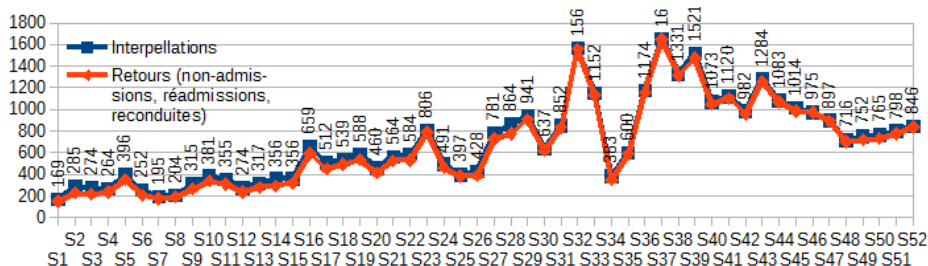
Données chiffrées relatives aux étrangers en situation irrégulière dans le département des Alpes-Maritimes transmises par la préfecture

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

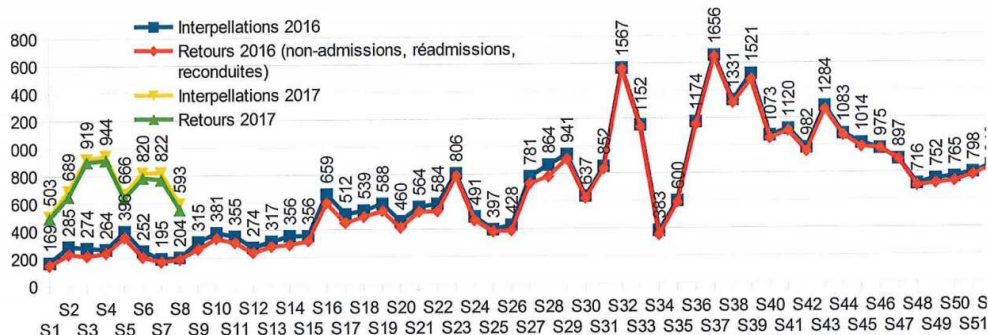
Du point de vue des nationalités interpellées il faut remarquer des différences importantes entre les nationalités débarquées et les statistiques

¹¹ Nationalités avec 1 000 interpellations ou plus

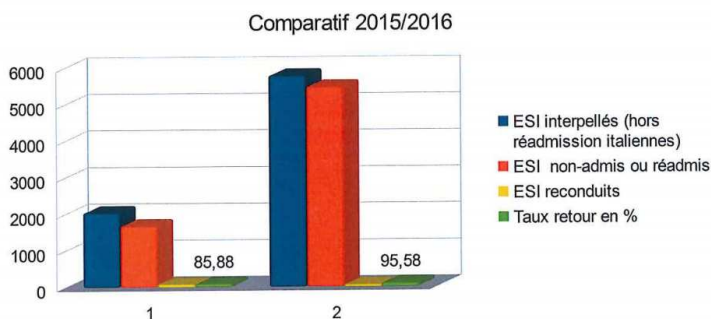
réalisées dans les Alpes-Maritimes. Les nationalités recensées ici sont déclarées. Les Afghans font leur entrée dans les trois premières nationalités. Une dispersion plus importante est à noter avec l'entrée de plusieurs nationalités francophones dans les flux dépassant les 1 000 ESI.

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 entre 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.