

N° 500

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mars 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE

*au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la **réforme de l'espace Schengen et la crise des réfugiés**,*

Par MM. Jean-Yves LECONTE et André REICHARDT,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires européennes a examiné le 24 mars 2016 le rapport d'information n° 499 (2015-2016) de MM. Jean-Yves Leconte et André Reichardt sur « *l'espace Schengen face à la crise des réfugiés* ».

À la suite de cet examen, elle a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne suivante :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés,
- ④ Vu le « Pacte européen sur l'immigration et l'asile » adopté par le Conseil européen les 15 et 16 octobre 2008,
- ⑤ Vu la directive n° 2011/95/du 13 décembre 2011 concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale (dite « directive qualification »),
- ⑥ Vu la directive n° 2013/33/EU du 26 juin 2013 établissant les normes d'accueil pour les personnes demandant une protection internationale (dite « directive accueil »),
- ⑦ Vu la directive n° 2013/32/E du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (dite « directive procédure »),
- ⑧ Vu le règlement n° 603/2014 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale et relative aux demandes de comparaison avec les données d'EURODAC introduit par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives (« EURODAC »),
- ⑨ Vu le règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable d'une demande de protection internationale (dit « règlement Dublin »),
- ⑩ Vu la communication de la Commission du 13 mai 2015 intitulé « Un agenda européen en matière de migration »,

- ⑪ Vu les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015,
- ⑫ Vu la décision du Conseil adoptée le 14 septembre 2015,
- ⑬ Vu la décision du Conseil adoptée le 22 septembre 2015,
- ⑭ Vu les conclusions du sommet de La Valette réuni les 11 et 12 novembre 2015,
- ⑮ Vu le nouveau « paquet législatif » « Frontières » présenté par la Commission le 15 décembre 2015,
- ⑯ Vu les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015,
- ⑰ Vu la proposition de règlement du 23 janvier 2016 du Parlement européen et du Conseil relative au corps européen de gardes-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE,
- ⑱ Vu la proposition de règlement du 23 janvier 2016 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures,
- ⑲ Vu les conclusions du Conseil européen des 17 et 18 mars 2016,
- ⑳ Considérant que l'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres ;
- ㉑ Considérant que toute initiative de l'Union ne peut intervenir que dans le respect des valeurs fondamentales et des droits fondamentaux ;
- ㉒ Considérant que le déplacement non contrôlé vers l'Europe de réfugiés fuyant des régions du monde où leur vie et leur sécurité sont en danger favorise les mouvements migratoires de personnes non éligibles à la convention de Genève, qualifiées souvent de « migrants économiques » ;

- ②③ Considérant que la crise migratoire aiguë, inédite pour l'espace Schengen, remet en cause un fonctionnement qui n'a pas été prévu pour faire face à ce type de défi ;
- ②④ Considérant que l'espace Schengen, créé en 1985 par l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, puis progressivement élargi à d'autres pays, constitue un espace de libre circulation dans lequel les États signataires ont aboli les contrôles systématiques sur leurs frontières internes pour une frontière extérieure unique où sont effectués les contrôles d'entrée ; que ceci s'est accompagné de la mise en place de procédures convergentes de délivrance des visa de court séjour, de bases de données communes, d'une coordination des politiques d'asile et d'une coopération entre les polices des différents pays permettant de concentrer les efforts aux frontières extérieures pour plus d'efficacité ;
- ②⑤ Considérant que l'espace de libre circulation ne peut se concevoir sans un contrôle effectif des frontières extérieures de l'Union ;
- ②⑥ Considérant que cet espace constitue désormais un acquis de la construction européenne, que la coopération qu'il a permis de mettre en œuvre est essentielle pour faire face aujourd'hui aux défis que doivent affronter l'ensemble des pays membres de l'Union européenne ;
- ②⑦ Considérant qu'une remise en cause de ces principes serait un risque pour la sécurité et que le rétablissement de frontières intérieures ne doit avoir lieu qu'à titre provisoire et exceptionnel, et conformément aux conditions prévues par les traités conclus par les États membres de l'Union ;
- ②⑧ Considérant que l'ampleur des mouvements migratoires a conduit un certain nombre d'États membres de l'espace Schengen à recourir aux clauses de sauvegarde prévues par le Code frontières Schengen tendant à permettre, à titre provisoire, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ; que le recours à ces mesures de sauvegarde a pu s'accompagner, dans certains cas, de mesures nationales unilatérales prises sans concertation préalable avec les institutions européennes ou les États membres voisins pourtant concernés au premier chef par les effets desdites décisions ;

- ②⑨ Considérant que ces mesures unilatérales font peser un risque sur l'avenir de l'Union européenne, la confiance entre ses membres, les relations avec les voisins de l'Union européenne et sur la sécurité de la zone Schengen ;
- ③⑩ Considérant que pour certains experts, le coût de la généralisation des contrôles permanents aux frontières intérieures dans l'espace Schengen pourrait être supérieur à 100 milliards d'euros sans compter la réduction probable des investissements directs et des flux financiers ;
- ③⑪ Considérant que les observations effectuées en Macédoine et en Serbie soulignent le manque de coordination entre Frontex et les autorités macédoniennes et serbes, dès lors que cette agence n'est pas autorisée à intervenir dans ces deux pays ;
- ③⑫ Considérant que le renforcement de la coopération internationale avec les pays tiers, en particulier les pays d'origine et de transit des réfugiés ou des migrants, ainsi qu'en a témoigné le sommet de La Valette des 11 et 12 novembre 2015, est prioritaire ; qu'à cet égard, tout accord de fond réciproquement avantageux et respectant les normes du droit international doit être recherché ; que la contribution de l'Union à la résolution des conflits armés qui ravagent de nombreuses régions du monde, en particulier le Proche-Orient, constitue, une autre priorité ;
- ③⑬ – *Sur la nécessité d'une réponse globale sur la gouvernance de Schengen :*
- ③⑭ Estime que la crise migratoire aiguë à laquelle l'Europe est confrontée depuis plusieurs mois appelle une réponse globale liée à la gouvernance de l'espace Schengen ;
- ③⑮ Relève que cette réponse globale ne pourra faire l'économie d'un débat sur le choix à opérer entre une responsabilité de chaque État membre de surveillance de sa partie de frontière extérieure et le maintien du « système Dublin » fondé sur la responsabilité de l'État de première entrée et l'acceptation par les États membres que la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen sont une compétence commune ;

- ③⑥ – *Sur le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen :*
- ③⑦ Estime que les compétences de Frontex doivent être renforcées pour permettre à l'agence d'accéder au SIS Schengen ;
- ③⑧ Estime que Frontex devrait pouvoir intervenir dans un pays officiellement candidat à l'Union européenne, si celui-ci le demande, pour assurer une meilleure efficacité de la surveillance des frontières de l'espace Schengen, de l'Union européenne et de l'État candidat concerné ;
- ③⑨ Soutient la proposition de règlement du 23 janvier 2016 du Parlement européen et du Conseil relative au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ainsi que la proposition de règlement du 23 janvier 2016 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 562/2006 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures ;
- ④⑩ Souligne qu'il importe, de mettre en place un contrôle systématique et biométrique de toutes les entrées et sorties de l'espace Schengen accompagné d'un enregistrement pour les ressortissants des pays tiers ;
- ④⑪ – *Sur le droit d'asile :*
- ④⑫ Souligne que le droit d'asile, qui implique le traitement individuel de chaque demande, oblige tous les signataires de la convention relative au statut des réfugiés conclue à Genève le 28 juillet 1951 ainsi que du protocole du 31 janvier 1967 ; qu'il est aussi inscrit à l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; qu'aux termes de l'article 33 de ladite Convention de Genève : « *Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ;* »
- ④⑬ Reconnaît qu'il existe au sein des États membres des traditions et des cultures différentes en matière d'accueil des migrants et que les États restent libres d'accorder ou non le statut protecteur prévu

par la convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 dont ils sont parties ;

- ④ Appelle de ses vœux une réflexion sur l'harmonisation des jurisprudences des structures nationales chargées du traitement individuel des demandes d'asile et, partant, sur la définition d'une véritable politique européenne de l'asile ;
- ⑤ Est d'avis qu'une solution pérenne réside dans la création, aux principaux points d'arrivée des migrants, de structures relevant de l'Union pour l'hébergement, l'enregistrement, l'identification et l'« orientation » des migrants ; relève que cette « orientation » pourrait s'articuler autour des principes posés par le règlement « Dublin » mais aussi des programmes de relocalisation ou de réinstallation décidés par l'Union européenne ;
- ⑥ Appelle de ses vœux une réflexion sur les possibilités d'installer, avec l'accord des pays tiers concernés, ces structures sur le pourtour méditerranéen ; considère que cette option, outre qu'elle réduirait le nombre des « victimes » des migrations, pourrait constituer à plus long terme un des éléments d'une stratégie européenne concertée d'anticipation et de maîtrise des pressions migratoires ;
- ⑦ Souligne la nécessité, pour l'Union européenne, de mener un combat résolu contre les réseaux de passeurs.