

N° 78

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 octobre 2018

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen,

PRÉSENTÉE

Par MM. André REICHARDT et Olivier HENNO,
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 18 octobre 2018 le rapport d'information n° 62 (2018-2019) de MM. Olivier HENNO, Jean-Yves LECONTE et André REICHARDT sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen.

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

Proposition de résolution européenne sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur Schengen

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le rapport (n° 484 ; 2016-2017) de la commission d'enquête du Sénat du 29 mars 2017 sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen,
- ④ Vu la communication de la Commission du 27 septembre 2017 intitulée Préserver et renforcer Schengen (texte COM (2017) 570 final),
- ⑤ Vu la proposition de règlement du 27 septembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (texte COM (2017) 571 final),
- ⑥ Vu les propositions de règlement du 12 décembre 2017 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne, d'une part, en matière de frontières et de visas (texte COM (2017) 793 final), et, d'autre part, en matière de coopération policière et judiciaire, asile et migration (texte COM (2017) 794 final),
- ⑦ Vu la proposition de règlement du 14 mars 2018 portant modification du règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (texte COM (2018) 252 final),
- ⑧ Vu la communication de la Commission du 2 mai 2018 intitulée Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027 (texte COM (2018) 321 final),
- ⑨ Vu la communication de la Commission du 16 mai 2018 présentant le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration (texte COM (2018) 301 final),

- ⑩ Vu les propositions de règlement du 12 juin 2018 établissant le Fonds Asile et migration (texte COM (2018) 471 final), et, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, d'une part, l'instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas (texte COM (2018) 473 final), et, d'autre part, l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier (texte COM (2018) 474 final),
- ⑪ Vu la communication de la Commission du 13 juin 2018 présentant le quinzième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective (texte COM (2018) 470 final),
- ⑫ Vu la déclaration franco-allemande de Meseberg du 19 juin 2018 intitulée Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité,
- ⑬ Vu les conclusions du Conseil européen du 28 juin 2018, en particulier les alinéas 1 à 12,
- ⑭ Vu les contributions de la Commission à la réunion des dirigeants à Salzbourg les 19 et 20 septembre 2018, à savoir une proposition de règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (COM (2018) 631 final), accompagnée d'un rapport d'évaluation du système européen de surveillance des frontières (Eurosur) (texte COM (2018) 632 final), une proposition modifiée de règlement relatif à l'agence de l'Union européenne pour l'asile (texte COM (2018) 633 final) et une proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membre au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (refonte) (texte COM (2018) 634 final), accompagnée d'une communication relative au renforcement des voies d'entrée légales vers l'Europe (texte COM (2018) 635 final),
- ⑮ Réaffirme son fort attachement à la zone de libre circulation que constitue l'espace Schengen, l'une des plus importantes réalisations concrètes de la construction européenne ; approuve, par conséquent, eu égard aux failles que la crise migratoire et les attaques terroristes avaient révélées dans le fonctionnement de cet espace, les importantes réformes engagées au cours des dernières années pour renforcer Schengen, en particulier dans le sens d'une plus grande sécurité ; estime que les États membres doivent appliquer l'intégralité de l'acquis de Schengen ; juge indispensable d'éviter toute action unilatérale préjudiciable à la cohérence et à l'efficacité de l'espace Schengen ;

- ①⑥ Insiste pour que le renforcement du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne et les politiques d'asile, d'immigration et d'intégration fassent l'objet d'une approche complémentaire dans un cadre global ;
- ①⑦ Appelle à la conclusion rapide des négociations sur la révision du code frontières Schengen visant à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, qui ne saurait être que temporaire, de manière à disposer d'un cadre législatif adapté aux nouvelles formes de menaces et suffisamment souple pour permettre aux États membres d'exercer leurs compétences en matière de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure, qui ne sont pas remises en cause par les traités européens ;
- ①⑧ Est favorable au renforcement du mandat et des moyens de Frontex, lui donnant notamment accès à tous les systèmes d'information de l'Union européenne afin de lui permettre d'analyser des phénomènes aux frontières extérieures et l'évolution des mouvements frontaliers ; appelle les États membres à renforcer leur coopération avec Frontex, en partageant avec elle davantage d'informations et en développant des actions et exercices communs ; approuve l'objectif de parvenir, à terme, à la création d'une véritable police aux frontières européenne ; invite à mieux concilier le respect de la souveraineté nationale et l'intervention de Frontex en cas de défaillance d'un État membre dans sa mission de protection des frontières extérieures de l'Union européenne ;
- ①⑨ Se félicite de l'assistance apportée par la Commission aux États membres pour transposer la directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) ; constatant que le délai limite de transposition de cette directive est désormais expiré, est toutefois vivement préoccupé par le retard pris par plusieurs États membres, qui risque d'être dommageable pour l'efficacité globale de cette directive dont la négociation a été particulièrement longue ; recommande l'établissement d'un cadre juridique européen permettant d'harmoniser les conditions de collecte et de traitement des données PNR des modes de transport autres qu'aérien ;
- ②⑩ Prend note de l'avancement des négociations relatives aux deux « paquets asile » et regrette vivement le blocage constaté sur la réforme du règlement de Dublin, qui empêche l'adoption de l'ensemble des textes proposés ; souhaite vivement que le Conseil conclue ces négociations dans les meilleurs délais afin d'assurer un juste équilibre entre la responsabilité de l'État membre de première entrée et la solidarité au sein de l'Union européenne en cas de crise ; considère que certaines flexibilités pourraient permettre d'atteindre cet équilibre ;

- ②① Réaffirme son attachement indéfectible au droit d'asile et au respect par les États membres de leurs engagements au titre de la convention de Genève ; par conséquent, condamne toute tentative de refoulement des migrants ; rappelle que les réfugiés doivent être distingués des migrants obéissant à des motivations économiques ; demande que soient précisés, afin de les rendre opérationnels, les concepts de plateformes régionales de débarquement et de centres contrôlés, qui doivent être envisagés comme des instruments complémentaires de la solidarité européenne, dans le respect du droit international et des exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme et en coopération avec les pays tiers concernés ;
- ②② Demande que la révision de la directive « procédures » permette que l'application par les États membres de la notion de pays tiers sûr reste facultative ;
- ②③ Est persuadé que le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne et la maîtrise des flux migratoires ne pourront progresser sans une coopération approfondie et fructueuse avec les pays d'origine et de transit des migrants ; à cette fin, appelle à mettre en œuvre complètement les engagements pris lors des sommets de La Valette, de Malte et d'Abidjan relatifs au partenariat global entre l'Union européenne et l'Afrique, y compris l'abondement du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (FFU), dans un contexte de croissance de la démographie africaine ; rappelle l'importance de l'action de la Banque européenne d'investissement en faveur du développement de l'Afrique ; rappelle que le développement constitue une réponse de long terme à la question migratoire ; souligne le rôle du Maroc dans la maîtrise des flux migratoires vers l'Europe ;
- ②④ Demande que la réforme en cours du code communautaire des visas aboutisse à établir un lien entre la politique des visas et la politique migratoire de manière à faciliter la réadmission des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière ; considère que ce lien doit être graduel et respectueux du pouvoir décisionnel des États membres et que les autorités consulaires puissent continuer d'assurer l'instruction individuelle des demandes ; est favorable à un mécanisme d'incitation au bénéfice des États tiers coopératifs en matière de retour de leurs ressortissants ;
- ②⑤ Invite à poursuivre les négociations avec les pays tiers sur le retour et la réadmission et considère en ce sens nécessaire de réviser la directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, tout en en préservant les garanties ;

- ②⑥ Souhaite la conclusion rapide des négociations sur l'interopérabilité des systèmes d'information de l'Union européenne afin que le dispositif envisagé soit effectivement opérationnel à l'horizon 2020/21, tout en assurant un haut niveau de protection des données personnelles ; demande que l'interopérabilité réponde à la double finalité du renforcement de la sécurité intérieure et de la lutte contre l'immigration irrégulière, inclue des données biométriques établies selon des standards communs de manière à être lisibles par les autorités de chaque État membre et permette la prise en compte de situations d'urgence nécessitant un accès immédiat des services de police aux données enregistrées dans les systèmes à des fins d'investigation ; insiste pour qu'Europol puisse avoir un large accès aux systèmes d'information européens ;
- ②⑦ Exige de s'assurer que la gestion des migrations et la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union européenne demeurent des priorités au cours des négociations du cadre financier pluriannuel 2021-2027 ; fait observer que les États membres devront investir dans des équipements technologiques, répondant à des normes de référence définies avec l'agence eu-LISA, permettant des contrôles automatiques afin que la mise en œuvre des futurs systèmes d'information européens ne réduise pas la fluidité du passage aux frontières ;
- ②⑧ Appelle instamment la Commission à mettre en œuvre les dispositions de l'article 19 du règlement (UE) n° 1053/2013 qui lui prescrivent d'informer les parlements nationaux de la teneur et des résultats de l'évaluation de l'acquis de Schengen ;
- ②⑨ Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir.