

La crise de l'espace Schengen



Date : 21 juillet 2015

Source : http://www.delmagyar.hu/szeged_hirek/ketfaj-ta_ideiglenes_hatarzar_epul_a_szerb_hataron/2438738/

Auteur : Délmagyarország/Schmidt Andrea

Projet Jean Monnet

Sciences Po Strasbourg

École

de l'Université de Strasbourg

Kit d'outils pédagogiques pour la médiation et gestion de crises aux frontières de l'UE

Réalisé dans le cadre du projet Jean Monnet
« Crise(s) européenne(s) et régions frontalières »



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

Préambule

Les « Castle-talks on Cross-Border Cooperation »

Les « Castle-talks on Cross-border Cooperation » (conversations au château sur la coopération transfrontalière) ont débuté entre 2012 et 2013 dans le cadre de ma Chaire Jean Monnet. L'objectif de la Chaire était de développer de nouveaux modules d'enseignement des Etudes Transfrontalières à l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de l'Université de Strasbourg. En tant que co-directrice du Master 2 en Relations Internationales et Processus d'Intégration Régionale, et professeure associée et membre de la fondation CEPA au Château de Pourtalès qui propose des programmes d'échange pour des étudiants américains, j'ai eu l'idée de créer une plateforme d'échange sur la coopération transfrontalière au Château entre les étudiants européens de mon Master 2 et les étudiants américains du programme CEPA.

Le but premier des « Castle-talks » était d'approfondir la recherche dans le domaine des Etudes Transfrontalières et d'attiser l'intérêt de jeunes chercheurs pour ce qui ne fait que très peu l'objet de spécialisation de Master. Ma Chaire Jean Monnet avait donc pour objectif de pallier ce manque : les « Castle-talks » ont été conçus sous forme de séminaires de recherche interdisciplinaires et organisés de manière annuelle au Château de Pourtalès à Strasbourg. Le concept des « Castle-talks » était le suivant : les séminaires représentaient d'une part une opportunité pour les chercheurs de présenter leurs travaux sur un aspect précis de la coopération transfrontalière, et d'autre part une occasion d'échanger sur cette thématique pour les étudiants européens et américains. L'idée était aussi de tirer des conclusions de cette expérience et d'ouvrir ces séminaires à d'autres disciplines scientifiques et à d'autres chercheurs venant de différentes régions frontalières dans le monde. La rencontre entre étudiants de Master et jeunes doctorants présenta un contexte idéal pour une discussion interdisciplinaire fructueuse sur la coopération transfrontalière.

Cependant, ce concept de « Castle-talks » a progressivement évolué. Récemment, les séminaires au Château de Pourtalès ont été rattachés au projet Jean Monnet « Crise(s) européenne(s) et régions frontalières », comportant un cycle de 4 séminaires à cheval sur 2019 et 2020. Ceci fait suite au projet Jean Monnet « Conflits et coopérations dans les régions frontalières de l'Union européenne », mené en 2017 et 2018. Les « Castle-talks » sont désormais organisés chaque semestre (deux fois par an) et durent deux jours, l'un étant plus focalisé sur la recherche avec des présentations faites par des spécialistes d'universités et de centres de recherches et l'autre plus axé sur l'enseignement, avec des présentations faites par des groupes de travail composés d'étudiants européens et américains.

Birte Wassenberg

Le kit d'outils pour la médiation et gestion de crises aux frontières de l'UE

Ce kit d'outil a été réalisé à la suite des quatre « *Castle-talks* » qui ont eu lieu dans le cadre du projet Jean Monnet « Crise(s) européenne(s) et régions frontalières ». L'approche adoptée a été thématique, chaque séminaire portant sur une crise distincte, à savoir :

- **La crise de l'identité européenne**, qui se manifeste par l'augmentation de l'euroscepticisme,
- **La crise de Schengen**, qui remet en cause l'idée d'une « Europe sans frontières »,
- **La crise migratoire**, qui pose le problème du respect des droits de l'homme aux frontières de l'UE,
- **La crise des « ressentiments »**, qui questionne l'état de la réconciliation des populations aux frontières.

Les principaux participants au projet Jean Monnet « Crise(s) européenne(s) et régions frontalières » :

Birte Wassenberg, professeure d'université en Histoire contemporaine à l'Institut d'études politiques (IEP) de Strasbourg (France),

Joachim Beck, Recteur de la Hochschule de Kehl (Allemagne) et co-responsable d'un centre de recherche appliquée sur la coopération transfrontalière,

Frédérique Berrod, professeure en droit à l'Institut d'études politiques (IEP) de Strasbourg (France),

Emmanuel Brunet-Jailly, professeur en sciences politiques et administratives à l'Université de Victoria (UVIC) (Canada),

Jean Peyrony, directeur général de la Mission opérationnelle transfrontalière (MOT) à Paris (France),

Bernard Reitel, professeur en géographie à l'Université d'Artois (France),

Katarzyna Stoklosa, professeure en histoire contemporaine à la Southern Denmark University Sonderborg (Danemark),

Anne Thevenet, directrice adjointe de l'Euro-Institut à Kehl (Allemagne).

La création de ce kit d'outils n'aurait pas été possible sans la coopération des équipes de la **Mission Opérationnelle Transfrontalière** et de l'**Euro-Institut**.

Le *Castle-talks* sur la crise de l'espace Schengen

Le second séminaire du projet « *Castle-talks on Cross-border Cooperation* » s'est tenu au Château du Pourtalès, à Strasbourg, les 18 et 19 mars 2019. Il avait pour thème « La crise de l'Europe sans frontières ». De nombreux chercheurs étaient présents, et ce Toolkit se fonde sur leurs présentations ainsi que sur celles des étudiants. Les chercheurs et intervenants de ces deux jours de séminaires étaient les suivants :

BEAUPRE Claude, University of Strasbourg;
University of Victoria ;

BECK Joachim, Hochschule für Öffentliche
Verwaltung, Kehl; Centre d'excellence Jean
Monnet Strasbourg) ;

BERROD Frédérique, Université de Strasbourg ;

CICRES Jordi, University of Girona ;

DE ROMEMONT Emmanuel, COE EdR
Convergence ;

FELSEN Olivier, Franco-German Police Office,
Kehl ;

HOFMANN Anne, Euro-Institut Kehl ;

LAINE Jussi, University of Eastern Finland,
Joensuu ;

LEIBRECHT Harald, Cultural and Educational
Programs Abroad (CEPA) Foundation,
Strasbourg ;

LEIBRECHT Uli, Cultural and Educational
Programs Abroad (CEPA) Foundation,
Strasbourg ;

OCSKAY Gyula, Central European Service for
Cross-border Initiatives (CESCI), Budapest ;

PICAPER Jean-Paul, Paneuropa ;

SANCHEZ-MORETTI Gianna, University of
Brasilia ;

SOARES Anthony, Center for Cross-border
studies, Armagh ;

SVENSSONS Sara, Halmstad University ;

ULRICH Peter, University of Viadrina ;

UNFRIED Martin, Institute for Transnational
and Euregional cross border cooperation and
Mobility (ITEM), Maastricht ;

WASSENBERG Birte, Institut d'Etudes Politiques;
Centre d'excellence Jean Monnet, Strasbourg).

L'espace Schengen

Carte d'identité

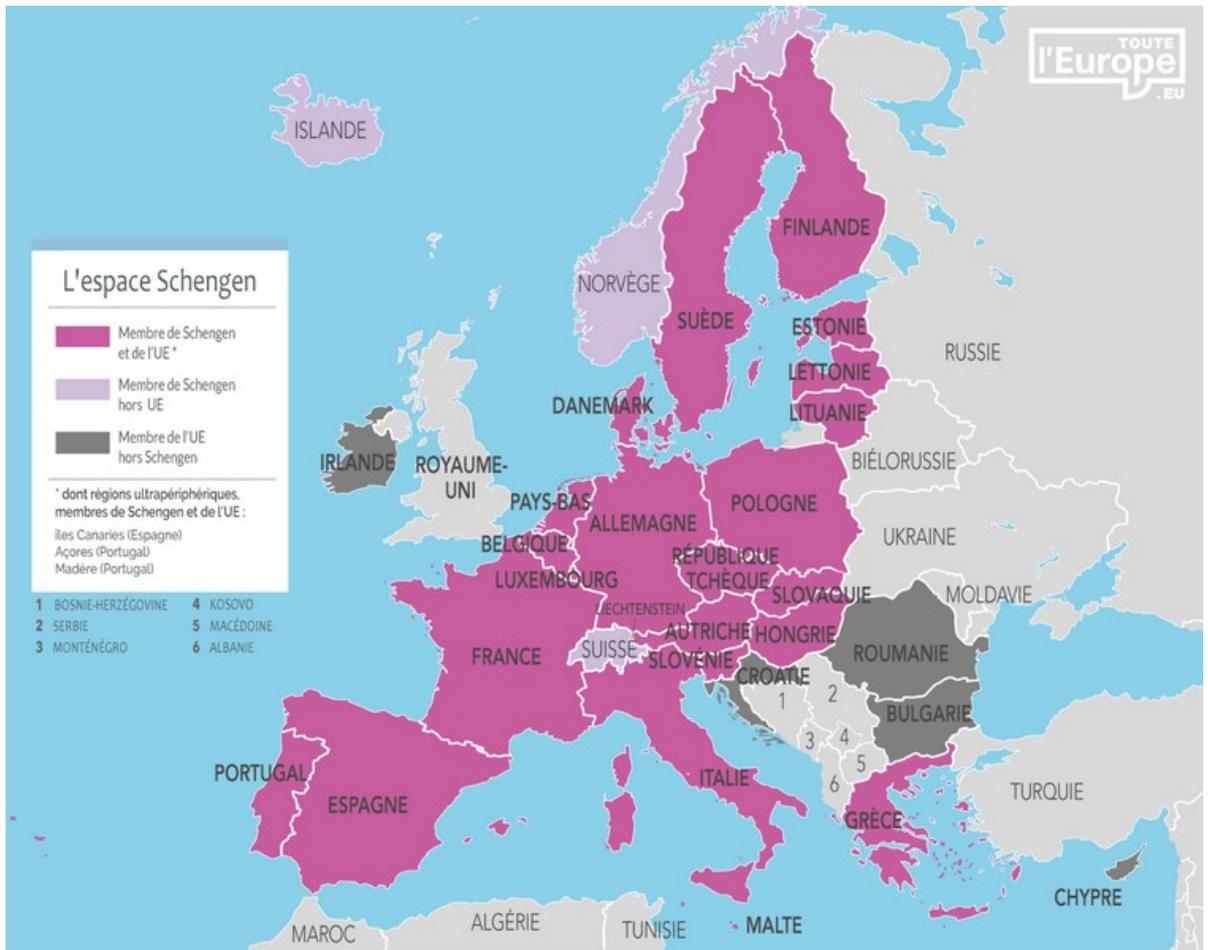
L'espace Schengen naît en 1995, lorsque ses sept premiers États partis mettent en application l'**Accord de Schengen** et la **Convention de Schengen**, signés respectivement le **14 juin 1985** et le **19 juin 1990**. Il tire son nom du village luxembourgeois où ont été signés l'accord et la convention, frontalier à la fois de la France et de l'Allemagne. Ces textes sont intégrés au droit de l'Union européenne avec le **traité d'Amsterdam**, entré en vigueur en 1999, avec l'**objectif de créer un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ, TUE Art. 3)** intégré au **troisième pilier de la « Coopération policière et judiciaire en matière pénale »**. Dix-neuf nouveaux États membres ont rejoint l'espace Schengen depuis.

Le but principal de l'espace Schengen est la **libre circulation des personnes** entre ses États membres, permise par l'abandon des contrôles à leurs frontières communes. L'objectif d'une « **Europe sans frontières** » rejoint celui de renforcer l'intégration économique et l'interdépendance européenne. Aujourd'hui, la liberté de mouvement au sein de l'espace Schengen est une réalité quasi permanente pour la plupart des citoyens de l'UE.

Schengen en quelques chiffres :

- **Signé en 1985** (Accord de Schengen) et **1990** (Convention de Schengen).
- **Appliqué en 1995** par 7 membres d'origine (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal).
- Actuellement **26 États-membres** dont **22 membres de l'Union européenne** (membres d'origine + Autriche, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Suède) **et 4 membres de l'Association européenne de libre échange (AELE)** (Islande, Liechtenstein, Norvège, Suisse).
- **3 États ne sont pas membres** de l'espace Schengen **mais ont des frontières ouvertes avec ses membres** : Vatican, Saint Marin, Monaco.
- **4 États membres de l'UE travaillent à rejoindre** Schengen : Croatie, Roumanie, Bulgarie, Chypre.
- **2 États membres de l'UE n'y participent pas** (en 2020) : Irlande et Royaume-Uni.
- Ses **400 millions de citoyens** effectuent **3,5 millions de traversées de frontières par jour** au sein de cet espace de **4,3 millions de km²**.
- **3 millions de permis de séjour** Schengen sont délivrés par an. En 2017, les premiers bénéficiaires sont les Ukrainiens (662 000), devant les Syriens (223 000) et les Chinois (193 000).

"The suppression of internal borders of the European Union is recognition that all the citizens of the states concerned belong to the same space, that they share a common identity." Schengen Museum, Luxembourg.



Carte : L'espace Schengen, Toute l'Europe, 25/03/2020.

Pour rejoindre l'espace Schengen, un certain nombre de critères doivent être remplis. Les candidats doivent être en mesure de **contrôler efficacement les frontières qui se situent à l'extérieur** de l'espace Schengen pour le compte des autres États. Ils doivent également être en mesure d'**appliquer l'intégralité des règles** de l'espace Schengen, qui incluent l'abandon des contrôles aux frontières internes, mais également des règles en matière de délivrance des visas ou encore de coopération policière.

Trois principes concernant les ressortissants d'États tiers animent l'ELSJ : 1) aucun ressortissant d'État tiers ne doit pouvoir pénétrer dans l'espace dès lors qu'il pourrait constituer un **risque pour la sécurité** de l'un des États membres ; 2) un ressortissant d'un État tiers disposant d'un **visa de court séjour** octroyé par l'un des États membres de l'espace est autorisé à entrer sur le territoire commun ; 3) une fois admis sur le

territoire de l'ELSJ, un individu est autorisé à se déplacer librement sur le territoire de l'espace durant une durée de trois mois sans avoir à subir de nouveaux contrôles aux frontières intérieures.

La crise de l'espace Schengen depuis 2015

Depuis 2015, l'espace Schengen connaît une crise qui se manifeste par la **réintroduction de contrôles aux frontières** entre certains États membres. Cette crise est à l'origine liée aux importants **flux de réfugiés et de migrants** arrivés aux frontières externes de l'espace Schengen après divers événements internationaux, tels que les printemps arabes et la guerre en Syrie. Ce n'est pas la première « crise de Schengen », des événements portant des enjeux similaires surviennent notamment en 2011 à partir d'une problématique migratoire entre l'Italie et la France. Cependant, l'impact de cette crise est très largement plus important en proportion. Elle touche l'ensemble du continent et semble se prolonger indéfiniment depuis cinq ans.

La crise de Schengen démarre en 2015 lorsque plus de 1 million de réfugiés et de migrants entrent clandestinement dans les États du sud de l'espace Schengen, séjournant sur le territoire et **traversant de nombreuses frontières intérieures sans autorisation** pour atteindre leur pays de destination. À ce

Le « Code frontières Schengen »

- Établi en avril 2006, puis **révisé en mars 2016**.
- Il fixe les règles en matière de :
 - * Contrôles des personnes aux frontières extérieures ;
 - * Conditions d'entrée ;
 - * Conditions de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans l'espace Schengen.
- Plus spécifiquement, le **Chapitre II** du Code frontières Schengen porte sur la « **Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures** ».
 - * D'après **l'Article 25**, les contrôles aux frontières internes peuvent être réintroduits temporairement « en cas **de menace grave** pour **l'ordre public** ou la **sécurité intérieure** d'un État membre », pour une « durée maximale de **trente jours** ou **pour la durée prévisible de la menace grave** si elle est supérieure à 30 jours », renouvelable pour une période de trente jours supplémentaires si nécessaire, mais la « durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures [...] **ne peut excéder six mois** ».
 - * Mais un mécanisme a également été créé en 2013, **permettant à ces contrôles d'être maintenus pour une durée de 2 ans** si le Conseil de l'UE reconnaît (à la majorité qualifiée) une situation où « **le fonctionnement général de l'espace Schengen est en péril en raison de carences graves et persistantes relatives au contrôle des frontières externes** » (Article 29 du Code frontières).

phénomène s'ajoutent plusieurs **attentats terroristes**, notamment en France et en Allemagne, qui sont associés aux migrants par certains médias et personnalités politiques, instaurant un climat de peur et augmentant le scepticisme à l'égard du système de Schengen parmi les populations et les gouvernements.

Cette situation crée des **tensions entre les membres de l'espace Schengen, ainsi qu'en des États membres et les institutions européennes**. L'Italie, la Grèce, l'Espagne, Chypre, Malte et la Hongrie sont pointés du doigt, car ils ne parviennent pas à remplir leur mission de contrôle des frontières extérieures. En retour, ces États dénoncent le manque de solidarité et de soutien matériel et financier.

Ce flux incontrôlé et ce manque de cohésion aboutissent à une **remise en cause du concept de libre circulation** qui dépasse les forces politiques nationalistes. Celle-ci représente désormais non plus seulement un principe et un droit, mais également un potentiel danger. C'est dans ce contexte que certains États décident de réinstaurer des contrôles à leurs frontières internes avec d'autres États membres, et de suspendre l'application des règles de Schengen.

Six États réintroduisent des contrôles durant l'automne 2015 et les maintiennent par la suite. Cinq d'entre eux prennent ces mesures directement en raison de la crise des réfugiés, se justifiant par les arrivées massives de personnes en quête de protection internationale :

- **L'Allemagne**, bien qu'elle soit l'un des pays accueillant le plus de réfugiés, rétablit certains contrôles le 13 septembre 2015 le long de sa frontière avec l'Autriche ;
- **L'Autriche** fait de même à ses frontières sud, qui sont une étape sur la « route des Balkans » empruntée par les migrants pour aller vers le nord de l'Europe ;
- **La Suède, le Danemark et la Norvège**, qui font partie des principales destinations, réintroduisent également des contrôles sur un grand nombre de moyens de transports les connectant au sud ;
- Enfin, **la France**, établit des contrôles frontaliers vers la même période, notamment en réaction aux attentats terroristes de Paris de Novembre 2015, afin d'empêcher les auteurs de ces actes de se déplacer librement.

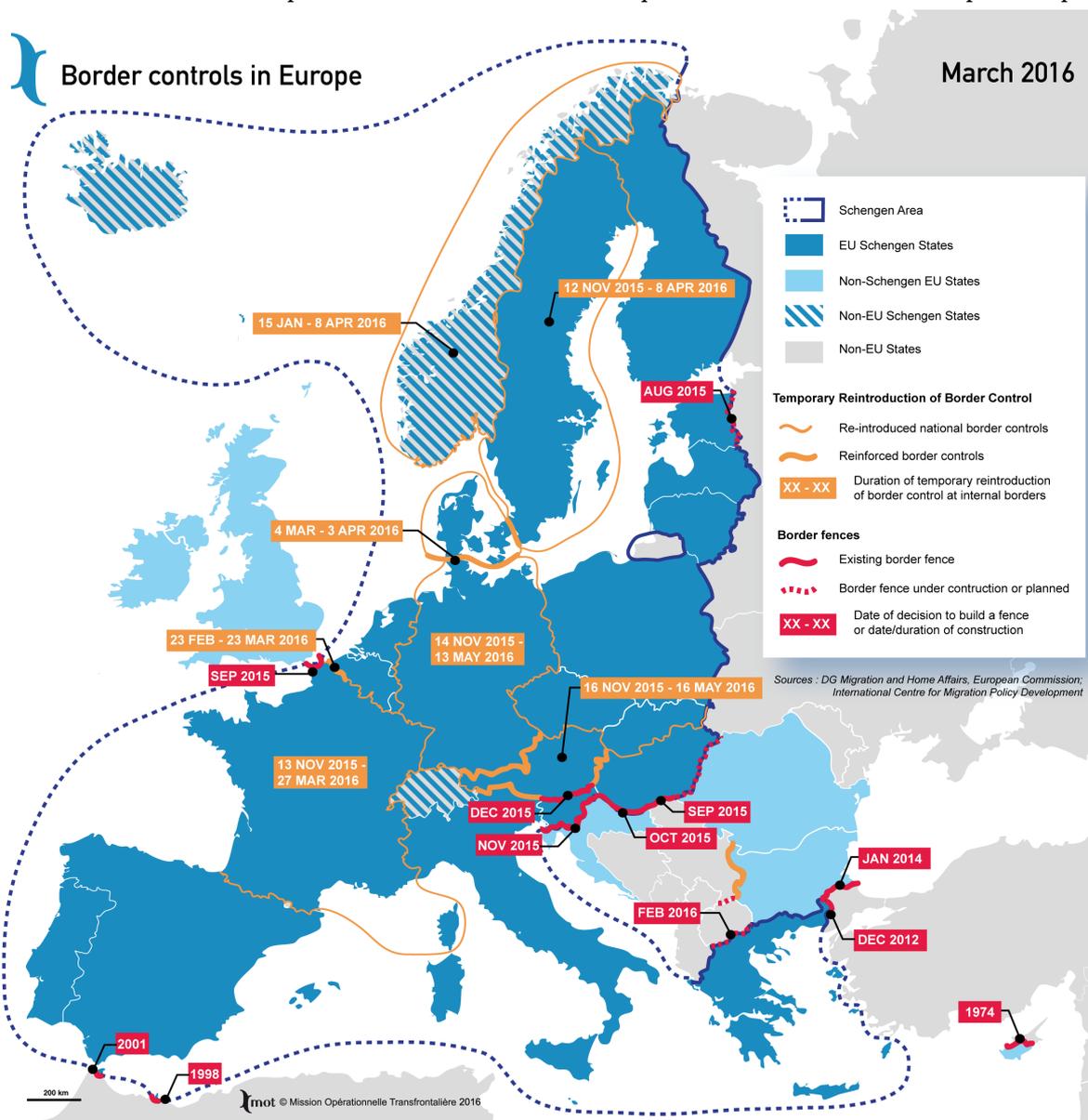
D'autres États membres comme **la Belgique, la Hongrie, Malte ou la Slovénie** réintroduisent également des contrôles aux frontières en 2015 ou 2016 pour des raisons similaires, mais ne les maintiennent pas.

Suite à la mise en place de contrôles par ces États, le contrôle de la **Grèce** sur ces frontières externes fait l'objet d'une évaluation qui confirme l'existence de **carences graves**. Le Conseil rend donc une décision le 12 mai 2016, recommandant à l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Suède et la Norvège de maintenir les contrôles pour une période supplémentaire de six mois, en tant que « mesure de sécurité pour le fonctionnement général de l'espace Schengen ». Cette décision est par la suite mobilisée par ces États comme justification pour le maintien des contrôles jusqu'à deux ans supplémentaires, bien que le Conseil précise que « l'objectif est de lever tous les contrôles et de retrouver un fonctionnement normal de

l'espace Schengen avant la fin de l'année 2016 ».

La France, sous le motif du risque d'attaque terroriste et du maintien de l'état d'urgence, prolonge systématiquement les contrôles de six mois supplémentaires. Il n'y a eu que très peu de critiques à l'égard de ces décisions de la part des institutions européennes ou des autres États membres puisque des attentats terroristes continuaient à avoir lieu au sein de l'espace Schengen entre 2015 et 2016.

Après la fin de l'état d'urgence français et de la période de deux ans durant laquelle les contrôles sont justifiés par la décision du Conseil, la Commission européenne recommande l'arrêt de tous les contrôles aux frontières internes. Mais aucun des six pays concernés ne suit cet avis, et certains suggèrent même d'étendre la durée maximale possible des contrôles de deux à quatre ans. Ils ne réussissent cependant pas



Carte : Border controls in Europe, Mission Opérationnelle Transfrontalière, mars 2016.

à recueillir assez de soutiens d'autres États pour changer les règles de l'article 29. S'inspirant du précédent créé par la France, ils utilisent depuis l'article 25 et la « menace grave aux politiques publiques ou à la sécurité interne d'un État membre » comme justification pour maintenir la mise en œuvre de contrôles, renouvelant ces derniers tous les six mois. Jusqu'en octobre 2019 au moins, ces contrôles sont maintenus à des degrés divers dans les six États membres concernés.

Depuis les « Castle talks », la **crise sanitaire** de Covid-19 qui se répand dans toute l'Europe en mars 2020 vient renforcer cette **tendance d'une remise en cause de la libre circulation pour faire face à un flux incontrôlé**. En effet, le rétablissement de contrôles sévères aux frontières intérieures est adopté comme solution de protection face à la circulation du virus de manière unanime, mais non concertée.

Les impacts de la crise

Au delà de la dimension symbolique forte du retour des contrôles aux frontières internes de l'espace Schengen, celui-ci a également des effets bien concrets, qui ont été mis en évidence à travers des études de cas variées lors de cette édition des « Castle talks ».

Les coûts directs et indirects des contrôles aux frontières internes

Le **coût des contrôles aux frontières** est souvent le premier argument abordé pour dénoncer leur retour. A première vue, le coût direct du rétablissement des contrôles aux frontières internes pour les Etats ne semble pas si élevé, et serait compensé par la baisse du coût de l'accueil des réfugiés. En Autriche par exemple, le **coût de mise en œuvre des contrôles** s'élève selon les estimations les plus hautes à **242M €**, tandis que le **coût de l'accueil des réfugiés** a été estimé à **2,7Md € sur trois ans**. Il suffirait donc à l'État autrichien d'accueillir 22 000 réfugiés en moins pour compenser ce coût, ce qui est un objectif réalisable en réintroduisant des contrôles.

Toutefois, ces coûts estimés ne prennent pas en compte l'**impact réel** du retour des contrôles sur les **entreprises et sur l'économie** des États concernés et de leurs régions frontalières. Le **coût de la perte de productivité** due aux contrôles a par exemple été estimé à plusieurs dizaines de milliers d'euros par mois par certaines entreprises autrichiennes. Les **pertes commerciales** qui seraient associées à la réintroduction de contrôles complets aux frontières internes de l'espace Schengen ont pour leur part été estimées à au moins 0,15 % du produit national brut de l'UE, soit **63Md €**. Il est nécessaire d'étudier davantage l'impact socio-économique pour les zones transfrontalières et le coût réel des contrôles aux frontières.

Le ralentissement des échanges économiques

Les coûts liés à un retour des contrôles aux frontières sont difficiles à estimer, mais ils pourraient donc être très importants sur le plan commercial. Au fil des études de cas présentées lors des "Castle-talks", les contrôles ont souvent été associés à un ralentissement des échanges.

L'exemple du **détroit de l'Øresund**, entre le Danemark et la Suède, est l'un des plus marquants. Suite au retour des contrôles aux frontières, le gouvernement suédois impose aux entreprises de transport de voyageurs la responsabilité des **contrôles d'identité** ("carrier's responsibility"). Ces contrôles, très peu

efficaces, engendrent une **forte baisse du nombre de voyageurs**, et donc de tickets de trains vendus (environ -45% en heure de pointe). Les entreprises de transport sont donc directement impactées, mais ne sont pas les seules : 23% des entreprises de part et d'autre de la frontière se sont dites impactées négativement.

Ce ralentissement des transports transfrontaliers a également une **incidence sur les travailleurs frontaliers**, ceux-ci se voyant pour beaucoup obligés d'emprunter la voiture pour passer la frontière, ou même de déménager de l'autre côté de la frontière. Ainsi, le nombre de déménagements depuis le comté suédois de Skåne vers les régions à l'est du Danemark a augmenté de 40% en 2017 par rapport aux années précédentes.

Enfin, la baisse du nombre de trains et l'augmentation du trafic routier peuvent avoir des conséquences sur le tourisme et les déplacements transfrontaliers non-professionnels.

Le ralentissement de l'élargissement de Schengen

L'un des effets secondaires de cette crise est un nouveau **report de l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie au sein de l'espace Schengen**, alors même que le Parlement européen a donné son feu vert à cette adhésion dès 2011. Les accords d'adhésion conclus avec ces deux États ont été signés dès le 1er janvier 2007, mais ont ensuite été rejetés par certains membres du Conseil des ministres et n'ont toujours pas été ratifiés depuis. Les réticences de certains États, notamment les Pays-Bas, la France et l'Allemagne, semblent davantage politiques que juridiques, en raison du respect des critères d'état de droit et de lutte contre la corruption, et des problématiques liées à la migration illégale et la criminalité organisée aux frontières avec la Turquie, la Moldavie et l'Ukraine. De ce fait, le contexte de crise migratoire et de risque terroriste rend l'adhésion d'autant plus compliquée.

En 2018, le Parlement européen demande à nouveau l'entrée de ces deux États dans l'espace Schengen (ainsi que celle de la Croatie, dès lors qu'elle remplira les critères), attestant donc du **respect des critères officiels** d'entrée. Mais cette décision fait face à une **absence de consensus au sein du Conseil de l'UE**, alors qu'un élargissement de l'espace Schengen doit être approuvé à l'unanimité de ses membres.

Ce report prolongé peut à terme avoir des conséquences négatives sur le projet européen, en mettant à mal la **crédibilité d'une Europe consacrant la solidarité et l'équité entre ses membres** : la gestion de la frontière et des migrations des pays de l'est et du sud de l'Union est critiquée et surveillée, tandis que les pays de l'ouest continuent de ne pas respecter les règles de Schengen (en outrepassant les durées de rétablissement des contrôles aux frontières), mais font face à très peu d'opposition. Comme avancé au cours des « Castle-talks », si des États comme la France ou l'Allemagne persistent en faisant passer la sécurité nationale avant le respect du droit européen, ils rendent d'autant plus difficile pour l'UE de faire pression sur des gouvernements comme celui de Viktor Orbán en Hongrie, qui **remet en cause l'acquis**

européen au nom de la sécurité nationale.

Les tensions exacerbées entre États membres, et entre certains États et l'UE

La Grèce est souvent **pointée du doigt comme l'un des pays responsables** de la crise. Du fait de sa proximité géographique avec le Proche-Orient, région d'origine de nombreux demandeurs d'asile, elle doit faire face à des arrivées massives liées notamment à la guerre en Syrie. Certains États membres lui reprochent son **incapacité à contrôler efficacement ses frontières externes** (surnommées « the gateway to Europe ») et utilisent cette justification pour réorganiser des contrôles aux frontières internes. En effet, les personnes ayant pénétré sur le territoire grec empruntent le plus souvent la route des Balkans pour se rendre dans des pays situés plus au nord de l'Europe. En 2016, la Grèce fait l'objet d'une évaluation de la part de la Commission européenne, qui confirme l'existence de « défaillances systémiques du contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen en Grèce ». **L'Italie** est également fortement critiquée pour sa gestion des frontières externes, mais dans son cas la question de son incapacité technique présumée est entremêlée d'enjeux plus politiques (particulièrement depuis le changement de gouvernement en 2018).

Un meilleur contrôle des frontières extérieures semblant être l'une des clés pour mettre fin aux contrôles aux frontières internes, une forte pression a été mise sur la Grèce et sur les autres États aux frontières sud de l'espace Schengen, afin qu'ils prennent des mesures plus efficaces. Mais de leur côté, les États concernés mettent en avant les **efforts importants déjà mis en œuvre**, et font valoir le **coût des mesures supplémentaires** demandées, qui s'ajouterait aux coûts déjà importants liés à l'accueil des migrants et au traitement des demandes d'asile. Enfin, et c'est particulièrement le cas pour la Grèce, les États concernés ont souvent déjà une économie en difficulté. Cette pression est donc difficilement soutenable, et provoque de nombreuses **tensions entre les États concernés et la Commission européenne, ainsi qu'entre les États eux-mêmes**. Les tensions se sont par exemple multipliées entre l'Italie et la France au sujet de l'accueil des migrants.

Certaines **mesures ont été prises au niveau européen** dans le but de soutenir les États garants du contrôle des frontières externes. Des « hotspots », lieux où les demandeurs d'asile séjournent en attendant que leur demande soit traitée, sont notamment ouverts en Grèce, mais s'avèrent largement insuffisants. Le système de quotas proposé par la Commission, visant à ce que chaque État membre accueille une part des demandeurs d'asile, était également censé soutenir ces États (contrairement au système de Dublin où l'État responsable est celui où la demande a été effectuée). Toutefois, de nombreux gouvernements se sont opposés à ce système, exacerbant d'autant plus les tensions.

La montée de la xénophobie et de l'euroscepticisme

Ces tensions entre États membres ou entre États et Union européenne se traduisent par un certain **rejet de la construction européenne** au sein de la population. C'est le cas dans certains pays aux frontières extérieures, où la population peut avoir du mal à accepter les critiques adressées à leur État, et peut ressentir un manque de soutien de la part de leurs partenaires européens. Dans les États ayant rétabli des contrôles aux frontières internes, **le retour des contrôles envoie le signal d'un certain dysfonctionnement de l'espace Schengen, et renforce l'impression qu'il n'est pas possible de se fier aux partenaires et institutions européennes.**

Le régime d'asile européen commun (Règlement Dublin III)

Le règlement Dublin III est la troisième révision du **régime d'asile européen commun**, né avec la Convention de Dublin en 1990. Depuis sa création, ce régime repose sur le même principe : **le pays responsable de la demande d'asile est le premier État membre dans lequel sont conservées les empreintes digitales du demandeur.** Ce principe rend les États situés aux frontières extérieures de l'espace Schengen responsables des demandes d'asile des personnes entrées par leur territoire, et doit donc les **inciter à empêcher les entrées illégales.**

Mais ce système a toujours été contesté par les pays en première ligne des arrivées de migrants. Les tensions se sont exacerbées lors de la crise migratoire débutée en 2015, puisque ces pays ont été débordés par les arrivées de migrants.

C'est pour tenter de résoudre cette situation que le Conseil européen adopte deux décisions instituant un **système de quotas** par lequel les États membres s'engagent alors à se répartir une partie des arrivants. Mais ce système a lui aussi été rejeté par certains États refusant d'accueillir plus de réfugiés, et a globalement été très peu appliqué.

De plus, les difficultés économiques et politiques liées ou non à l'accueil des migrants et à la pression subie par les États garants des frontières externes se traduisent par une **montée de la xénophobie** dans certaines parties de la population, qui tient les migrants pour principaux responsables des difficultés économiques et sociales du pays. En Grèce ou en Italie notamment, la part de la population qui considère que l'immigration a un impact positif sur leur pays a fortement diminué entre 2014 et 2018 (-9% et -7% respectivement).

Un exemple d'effets indirects : l'affaire des mandats d'arrêt européens espagnols

En Espagne, le rétablissement de contrôles aux frontières de certains États vient soutenir les arguments d'une partie de la classe politique espagnole contre le système de Schengen. Si l'Espagne ne fait pas partie des États qui réorganisent des contrôles aux frontières externes, certaines des principales forces politiques du pays poussent en ce sens, notamment le Partido Popular (PP) qui est alors au pouvoir. Son chef, Pablo Casado, appelle à « suspendre l'espace Schengen », et ce pour une raison spécifique au contexte politique national : l'apparente inefficacité des mandats d'arrêt européens.

Les débats sont en effet nombreux en Espagne au sujet desdits mandats après les événements en **Catalogne en 2017**. Un référendum d'autodétermination est organisé le 1er octobre 2017 par le gouvernement régional de Catalogne, sans avoir obtenu l'accord des autorités nationales. Celui-ci fait suite à de nombreuses manifestations en faveur de l'indépendance de la Catalogne ayant eu lieu depuis 2010 après la décision de la Cour constitutionnelle espagnole de déclarer inconstitutionnelles certaines dispositions du statut d'autonomie obtenu en 2006 par la Communauté Autonome de Catalogne. Il fait également suite à un référendum non contraignant organisé en 2014 qui avait obtenu une large majorité de voix en faveur de l'indépendance. Le référendum de 2017, cette fois-ci déclaré contraignant par le gouvernement régional, obtint lui aussi une très forte majorité de voix en faveur de l'indépendance (avec une participation de 43% cependant), et est suivi d'une déclaration d'indépendance unilatérale du Parlement catalan.

C'est dans ce contexte que le gouvernement espagnol émet plusieurs **mandats d'arrêt européens à l'encontre des responsables politiques catalans** à l'origine de l'organisation du référendum et de la déclaration d'indépendance. Or, **certains États membres où se sont réfugiées ces personnes refusent de les remettre aux autorités espagnoles**, les chefs d'accusation de la justice espagnole n'étant selon eux pas suffisants pour justifier une arrestation. Ce refus mal perçu par une partie de la classe politique espagnole entraîne l'émergence de nouveaux partisans du rétablissement des contrôles aux frontières, particulièrement au sein du PP, dans la mesure où de tels contrôles auraient empêché la fuite des personnes incriminées. Les nombreux exemples de rétablissement des contrôles aux frontières internes de Schengen, bien qu'ils s'appuient sur des raisons différentes, viennent renforcer cette possibilité. Si le PP revenait au pouvoir, la réorganisation de contrôles aux frontières espagnoles ne serait donc pas à exclure.

Le mandat d'arrêt européen

Le mandat d'arrêt européen est un instrument créé par une décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002. Il vise à **remplacer le système des extraditions** en obligeant les autorités judiciaires des États membres de l'UE à remettre (sous réserve de contrôles minimums) à l'autorité judiciaire d'un autre État membre une personne faisant l'objet de poursuites pénales ou étant soumise à une peine ou mesure privative de liberté. Son objectif est de **permettre l'exécution des décisions pénales des autorités judiciaires** de tous les États membres dans l'ensemble de l'Union européenne.

Il est applicable pour une condamnation définitive à une peine d'emprisonnement ou une mesure de sûreté d'une durée minimale de quatre mois, ou pour une infraction pour laquelle une peine d'emprisonnement ou une mesure de sûreté d'un minimum d'un an est prévue. L'exécution d'un mandat **peut être refusée par un pays dans certains cas**, notamment s'il y a prescription pénale, si la personne ne peut être tenue responsable du fait de son âge, ou si un jugement définitif a déjà été rendu dans un autre État membre pour la même infraction et la même peine.

Le Brexit

Lors de la campagne qui précède le référendum sur une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, les partisans du Brexit utilisent largement la **peur d'une immigration massive** pour appuyer leurs arguments. On peut alors lire dans les médias, par exemple, l'article de Katie Hopkins « Rescue boats ? I'd use gunships to stop migrants ». Des personnalités politiques usent également de ce ressort anxiogène. Nigel Farage, fondateur et dirigeant du parti UKIP (UK Indépendance Party) fondamentalement eurosceptique et anti-immigration, fait créer un poster géant mettant en scène une foule immense de migrants aux portes du Royaume-Uni, et où l'on pouvait lire « Breaking Point—The EU has failed us all ». Selon ces personnalités publiques, et **bien que le Royaume-Uni n'appartienne pas à l'espace Schengen**, la vague migratoire serait due aux États membres situés au sud qui seraient incapables de contrôler leurs frontières.

La crise de Schengen et le rétablissement des contrôles à plusieurs frontières internes ont soutenu ces arguments, en donnant une **image désordonnée de l'UE** et en fournissant des « preuves » que le système de Schengen était à l'origine de l'immigration massive. Suivant la logique des partisans du Brexit, le retour des contrôles aux frontières internes pallierait l'incapacité des États membres du sud à maîtriser leurs frontières.

La méfiance envers le système de Schengen, et l'Union européenne de manière générale, s'est donc accrue au Royaume-Uni. Cet euroscepticisme s'est exprimé lors du **référendum de juin 2016**, où le vote en faveur du Leave est ressorti majoritaire.

Des clés pour penser la crise de Schengen différemment

Les « Castle-Talks » ont donné lieu à l'analyse de nombreuses études de cas qui abordent la crise de Schengen sous différents angles et invitent à sortir des schémas d'analyse classiques, révélant certains dysfonctionnements de Schengen et des politiques européennes.

Des contre-exemples ?

La frontière germano-polonaise

La frontière entre la Pologne et l'Allemagne est un contre-exemple de la crise de l'espace Schengen. Elle **n'a pas fait l'objet de mesures de rétablissement des contrôles** aux frontières adoptées en 2015 par le gouvernement allemand, et le gouvernement polonais, pourtant souvent pointé du doigt pour ses dérives sécuritaires et autoritaires, n'a pas suivi l'exemple de ses voisins de l'ouest et du nord. Au contraire, la Pologne s'est montrée très respectueuse des règles de Schengen et n'a organisé des contrôles aux frontières que pour des **événements ponctuels** lors desquels l'afflux de touristes ou de participants provoquait une « menace sérieuse à l'ordre public ou à la sécurité interne ». Cela n'a jamais duré plus longtemps que la durée de l'événement, ou plus de 30 jours, selon les cas. Il faut toutefois préciser que la Pologne n'est pas sur la route des Balkans et ne représente pas l'une des destinations principales des migrants. De plus, son contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen avec l'Ukraine et la Biélorussie est réputé assez dur.

Les frontières suisses

La Suisse **n'a pas réorganisé de contrôles à ses frontières, bien qu'un certain nombre de facteurs auraient pu la faire aller dans ce sens**. On peut d'abord parler d'une réelle volonté, à la fois du gouvernement et de la population, de **réduire l'afflux de migrants** : seuls 3000 Syriens ont été accueillis en Suisse depuis le début de la crise. Par ailleurs, en 2014, un référendum avait vu 50,3% des électeurs suisses voter en faveur de mesures visant à stopper l'immigration de masse (bien que ces mesures aient finalement été remplacées par d'autres, plus souples). Enfin, le premier parti au Conseil National suisse, l'Union démocratique du centre, se positionne ouvertement en faveur d'une politique d'asile restrictive.

Malgré tout cela, la Suisse n'a jamais rétabli les contrôles à ses frontières et a préféré adopter une stratégie différente. Elle a pour habitude de **renvoyer les demandeurs d'asile dans l'État membre où ils**

sont arrivés en premier lieu en application du système de Dublin, et de financer l'Union européenne pour renforcer les frontières extérieures. La Suisse a donc estimé que les coûts liés au rétablissement des contrôles aux frontières seraient plus importants que les avantages qu'elle en retirerait.

Des précédents : 2011, crise du principe et de la gouvernance Schengen

Depuis les années 2000, le **rétablissement temporaire de contrôle** n'est pas rare au sein de l'Espace Schengen. Au départ, les clauses de sauvegarde sont principalement mises en œuvre **afin d'empêcher le déplacement de certains groupes de personnes et de renforcer la sécurité pendant quelques jours à l'occasion de grandes rencontres diplomatiques ou sportives internationales**. La plupart des individus contrôlés sont donc des citoyens européens. Le rétablissement des contrôles n'est alors pas perçu comme étant un instrument permettant de lutter efficacement contre la migration clandestine ou le crime. Cependant la dimension symbolique de l'État protégeant ses citoyens est déjà présente.

L'espace Schengen connaît une crise relativement marquante en 2011, certes de moindre importance, mais qui soulèvent déjà les grands enjeux de fonds qui sous-tendent la crise depuis 2015. Dans le sillage des printemps arabes, quelques **dizaines de milliers de Tunisiens et d'Algériens affluent sur les côtes italiennes** à partir de janvier 2011. En avril, le gouvernement italien, sous la pression de devoir accueillir tous ces déplacés, autorise par décret à leur délivrer des **titres de séjours pour raison humanitaire leur permettant ensuite de circuler librement au sein de l'espace Schengen**. Or certains États, et tout particulièrement la **France** qui annonce quelques jours plus tard le rétablissement de contrôles à sa frontière avec l'Italie, n'admettent pas de devoir recevoir ces personnes qui, selon eux, devraient rester sur le sol italien. Après un sommet France-Italie visant à calmer les tensions, les deux États proposent communément à la Commission européenne d'« examiner la possibilité de rétablir temporairement le contrôle aux frontières intérieures ». L'idée d'une remise en cause de Schengen et de la libre circulation se répand.

Dès 2011, c'est l'objectif même de libre circulation par la suppression des contrôles aux frontières intérieures qui est remis en cause par une pression sur les frontières extérieures de l'espace Schengen et la crainte de flux migratoires incontrôlés. Ces événements illustrent déjà le fait qu'un **repli national est toujours tentant pour certains États dans une situation de crise**. La crise de 2011 met en évidence un **manque de confiance et de collaboration entre États membres** ainsi qu'un **défaut de cohérence entre les textes de l'acquis Schengen et son mode de gouvernance intergouvernemental**.

Les tensions qui naissent d'abord entre États membres se déplacent entre États membres et UE - l'Italie

pointée du doigt est contrainte de démontrer qu'elle a bien respecté les règles de droit européen, et dénonce un manque de solidarité et de soutien -, puis entre institutions de l'UE. En effet, la **Commission fait une proposition visant notamment à limiter l'intergouvernementalisme dans l'ELSJ** par la création d'un mécanisme communautaire permettant de décider au niveau européen quels États rétabliraient temporairement des contrôles aux frontières intérieures, proposition qui rencontre la **réticence des membres du Conseil, qui demeurent frileux dès qu'il s'agit de déléguer aux instances européennes la gouvernance de domaines jugés sensibles.**

Une crise institutionnelle et culturelle ?

Comme démontré lors du processus de crise de 2011, la crise de Schengen ne serait en fait pas tant une crise migratoire, qu'une crise institutionnelle et culturelle. L'espace Schengen connaîtrait actuellement une « **crise de la gestion des crises** », ne réussissant pas à s'adapter à « **l'environnement imprévisible de notre époque contemporaine, où les crises sont devenues la nouvelle norme** » (Laine, J. Association Parlementaire européenne).

“Rather than a refugee crisis, the EU is having a “crisis management crisis”, as it struggles to cope with the increased uncertainty and anxiety caused by the turbulent and unpredictable environment of the contemporary era.”

À l'heure actuelle, l'UE connaîtrait une **crise institutionnelle liée à la réticence des États membres de s'en remettre à des mécanismes européens** pour coordonner l'accueil des migrants, poussés en cela par une peur des conséquences de l'immigration. Les contrôles aux frontières sont en effet généralement liés à des **questions sécuritaires**, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, raison principale avancée par la France pour justifier les nouveaux contrôles à ses frontières en 2015. « **Les frontières sont perçues comme des barrières aux influences indésirables et aux menaces provenant de l'autre côté** », cependant ces menaces sont souvent exagérées, car elles reposent elles-mêmes sur des « **représentations exagérées des différences** » (Laine, J.).

“Borders are perceived as barriers to undesirable influences and threats from the other side, but these threats are often exaggerated, as they are based themselves on “exaggerated representations of differences”.

De manière plus large, les frontières sont généralement **perçues comme des instruments de protection** des populations se trouvant à l'intérieur d'un espace, face aux menaces extérieures. Mais le contrôle des frontières est-il une mesure permettant de protéger réellement la population, ou vise-t-il d'abord à lui donner une impression de sécurité ? Selon certains intervenants des « Castle-talks », les **menaces extérieures sont souvent exagérées**, car elles-mêmes fondées sur des « **représentations exagérées des différences** ». On pourrait donc avancer

que le contrôle de ces frontières est une mesure éminemment symbolique, apportant un certain réconfort psychologique aux citoyens se sentant menacés, mais dont **l'efficacité réelle reste incertaine**.

Toutefois, la peur est attisée par une certaine partie des médias et du monde politique, et les **taux de popularité des gouvernements** ayant accueilli un grand nombre de réfugiés ont tendance à baisser (à l'image du gouvernement allemand). Ce contexte pousse parfois les dirigeants à **maintenir les contrôles au-delà d'un rétablissement proportionné en importance et en durée**, même lorsque l'intérêt de ces mesures en termes de sécurité est discutable. À mesure que les arguments sécuritaires prennent de l'importance sur les scènes politiques nationales, les politiques migratoires et le contrôle des frontières deviennent des enjeux de la réussite électorale ou la capacité à former des coalitions gouvernementales.

Une **comparaison UE/États-Unis** apporte également des pistes de réflexion intéressantes. La mise en place de contrôles aux frontières entre États américains n'a jamais été envisagée pour renforcer la sécurité (alors même que la situation vis-à-vis de l'immigration et du terrorisme présente des similarités). On a vu récemment certains États américains élever la voix, car ils n'étaient pas suffisamment impliqués dans le processus de répartition des réfugiés accueillis sur le sol américain, et tenter de refuser d'accueillir certains réfugiés (notamment d'origine syrienne). Le Texas et l'Alabama ont par exemple lancé des procès contre l'État fédéral pour tenter de bloquer le placement de réfugiés syriens (sans succès), et l'Indiana a arrêté de financer les fonds permettant l'accueil et l'installation des réfugiés, qui sont gérés par les États fédérés (l'affaire est encore devant la justice).

Mais malgré cela, l'établissement de contrôles aux frontières internes n'a jamais été mis sur la table. Pourquoi donc est-ce le cas en Europe ? Le retour des frontières ne serait-il pas finalement lié à des questions culturelles ?

Les États américains sont liés depuis plusieurs siècles, et il est difficilement imaginable pour eux de rétablir des frontières. À l'inverse, en Europe, **malgré le fait que 81% des Européens soutiennent « la libre circulation des citoyens de l'UE qui peuvent vivre, travailler, étudier et faire des affaires partout dans l'UE »**, et **bien que 70% déclarent se sentir citoyens européens, une majeure partie de la population reste plus attachée à son propre État qu'à l'ensemble que constitue l'UE/Schengen**, et pourrait donc être culturellement plus favorable à un retour des contrôles aux frontières.

Une crise de confiance ?

Le cas espagnol des mandats d'arrêt européens vient illustrer un aspect fondamental de la crise de l'espace Schengen : même si les raisons pour justifier un retour des contrôles sont différentes en fonction des États, elles ont toutes pour origine un **manque de confiance envers les autres États membres** (que ce soit **en matière de respect des engagements de coopération juridique et policière ou de contrôle efficace des frontières**).

Contrairement à ce que l'on peut penser à première vue, la véritable nature de la crise de Schengen ne serait donc pas migratoire, mais bien une crise de confiance entre États. L'espace Schengen est fondé sur cette confiance, qui est essentielle à son bon fonctionnement.

Dans le cas espagnol, les États ayant refusé l'extradition des responsables catalans seraient-ils donc responsables de cette crise de confiance ? Pas forcément, ont souligné plusieurs intervenants des « Castle-talks », car certains États tendent à abuser des mandats d'arrêt européens, en les utilisant notamment pour des raisons politiques. L'espace Schengen est donc justement une garantie supplémentaire au respect des droits de l'Homme face à ses défauts. Cette garantie disparaîtrait en cas de retour systématique des contrôles.

La coopération policière européenne

La coopération policière sur le continent européen a commencé dès 1976 par l'intermédiaire du **réseau intergouvernemental TREVI**, et s'est développée en 1985 dans le cadre de l'accord de Schengen, dont l'acquis sera intégré au droit de l'UE avec le traité d'Amsterdam en 1999.

Mais c'est bien le **traité de Maastricht, en 1992**, qui a réellement lancé la coopération policière entre les États membres de l'Union européenne. Il a notamment acté la création de sa principale incarnation, **Europol**, (remplaçant le TREVI) qui entrera en activité le 1er juillet 1999. Cet « office européen de police » est une agence ayant pour objectif de rendre l'Europe plus sûre en stimulant la **coopération entre les États membres** et en les soutenant dans leurs **luttres contre les réseaux criminels à grande échelle**. Europol agit en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants, le blanchiment d'argent, la fraude organisée, la contrefaçon de l'Euro... L'agence a également mis en place des unités spécialisées dans la lutte contre la cybercriminalité, les atteintes à la propriété intellectuelle, ou encore les contenus malveillants sur internet.

La coopération policière s'est aussi développée **à l'échelle locale** : on peut notamment citer le « Centre de coopération policière et douanière » entre les services de police de Strasbourg et de Kehl.

La coopération judiciaire européenne en matière pénale

C'est le **traité de Maastricht** qui a instauré pour la première fois une coopération judiciaire en matière pénale entre États membres de l'UE, via le **troisième pilier « Justice et affaires intérieures »**. Toutefois, en raison notamment de la procédure législative à l'unanimité sur ces questions au sein du Conseil, il faudra attendre le **traité de Lisbonne** pour que se crée un véritable **espace pénal européen**. Le traité facilite notamment la procédure législative, donne un rôle aux parlements nationaux et renforce les compétences de la Cour de justice de l'Union européenne. Actuellement, l'UE peut adopter des directives établissant des règles minimales concernant la définition des infractions pénales pour les infractions graves et revêtant une dimension transfrontalière (terrorisme, traite des êtres humains, trafic illicite de drogues, trafic illicite d'armes, cybercriminalité etc.).

Eurojust, créée en 1999, est un **organe de l'UE** qui permet la **concertation des parquets nationaux des États membres**. Elle vise à renforcer la coopération et la coordination entre ces autorités dans le cadre des enquêtes et des poursuites concernant la criminalité grave et affectant deux ou plusieurs États membres. Depuis le traité de Lisbonne, Eurojust peut elle-même déclencher une enquête, mais pas de poursuites.

Une crise, ou la réaction à un changement de paradigme ?

En ayant une vision à plus long terme, on peut se demander si la crise de Schengen est en réalité vraiment une 'crise'. On peut

"The nation state paradigm is more and more heavily challenged, as the number of anomalies is increasing. The Schengen Agreement (1985) is a symptom of the crisis of the nation state paradigm: a paradigm shift is approaching." (Ocskay, G., CESCI)

l'interpréter comme une **résistance du système en place, celui des États-nations**, qui lui connaîtrait une crise, car n'étant **plus forcément adapté aux nouvelles conditions structurelles** : mondialisation qui rend davantage floues les frontières économiques, sociales et culturelles, multilatéralisme et décentralisation qui multiplient les lieux et les échelles de la gouvernance, Internet et plateformes numériques qui créent des 'glissements de souveraineté', enjeux globaux, notamment environnementaux, qui dépassent les frontières, etc.. Il est ainsi de plus en plus remis en cause.

Dans cette analyse, la création de l'espace Schengen serait donc un **défi supplémentaire**, car l'État se **trouve en partie dépossédé d'une de ses compétences régaliennes** les plus classiques. Dès lors, la 'crise' ou le dysfonctionnement de Schengen serait une manifestation du **réflexe de replis sur le national** face à ces évolutions structurelles dont les effets sont encore incertains, et face à des défis semblant venir de l'extérieur.

Des éléments de réponses à la crise de Schengen

Une crise présente un certain nombre de menaces, mais également certaines **opportunités**. Elle peut devenir un **moment fondateur** en concentrant l'attention et les efforts politiques, en alignant momentanément les agendas politiques, bureaucratiques et médiatiques. Une situation de crise peut être envisagée comme une fenêtre de tir pour **repenser et réformer un système établi** et ainsi améliorer son fonctionnement.

Assurer la sécurité par d'autres moyens ?

Comme évoqué précédemment, la sécurité de la population est souvent citée comme raison justifiant le retour des contrôles aux frontières. Dès lors, n'y a-t-il pas d'autres moyens, potentiellement plus efficaces, de la garantir ?

Lors des « Castle-talks », a notamment été avancée l'idée que l'on pourrait gagner en efficacité si l'on prenait **mieux en compte les flux de déplacements, plutôt que de se reposer uniquement sur les frontières en tant que barrières ponctuelles**. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, de la fuite de criminels internationaux, ou tout simplement de la lutte contre tout type de trafics, cela permettrait probablement d'améliorer l'efficacité des contrôles et arrestations. Les intervenants ont également démontré le besoin fondamental d'une meilleure **coopération des services de police au niveau européen**, et d'un meilleur accès aux bases de données.

L'agence Frontex

Frontex est une agence de l'Union européenne qui existe depuis 2004. Elle a été réformée en 2016, s'appelant désormais « **Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** ». Basée à Varsovie, son rôle principal est d'assister les États membres de l'UE et de l'Espace Schengen dans le contrôle de leurs frontières extérieures. Elle les soutient en particulier dans la lutte contre les trafics et l'immigration illégale.

Frontex participe à l'**enregistrement des migrants** lors de leur arrivée aux frontières extérieures ou dans les ports et aéroports. Elle coordonne des opérations maritimes, terrestres et aériennes, visant notamment au sauvetage de migrants en mer ou au renvoi de migrants irréguliers vers leur pays d'origine. Enfin, l'agence collecte des **données sur les filières d'immigration clandestine et les activités criminelles transfrontalières**, afin de les transmettre aux États membres et à Europol.

Si les moyens de Frontex sont aujourd'hui assez limités, la Commission a proposé en 2018 de renforcer l'agence pour la doter de ses propres véhicules et d'un corps permanent de 10 000 agents d'ici 2027. Les États membres n'ont pour l'instant pas trouvé de consensus à ce sujet.

La comparaison entre l'UE et les États-Unis est là aussi utile : la politique de gestion des frontières externes de l'espace Schengen repose sur les efforts conjoints de l'UE et de plusieurs États membres, et les moyens (humains et financiers) de la seule **instance commune de gestion des frontières**, Frontex, restent limités pour un espace de cette taille. Aux États-Unis, la gestion des frontières relève du pouvoir fédéral, qui emploie plus de 20 000 personnes pour la seule frontière mexicaine, et qui alloue au service des douanes et de la protection des frontières un budget annuel de plus de 13 milliards de dollars US. En comparaison, Frontex dispose d'un **budget annuel de 320 millions d'euros**, et emploie environ 2000 agents de terrain en 2019 (dont 1500 mis à disposition par les États membres). Il a été décidé d'élever ce nombre à 10 000 garde-frontières et garde-côtes permanents d'ici 2027, cependant la coopération entre États demeure absolument nécessaire pour gérer les frontières de l'espace Schengen.

Le Système d'Information Schengen (SIS)

Le Système d'Information Schengen est une **base de données policière** (la plus importante au monde) qui **recense l'ensemble des biens et des personnes faisant l'objet d'une enquête** dans les pays y participant. Il fournit notamment des informations sur les personnes qui n'ont pas le droit d'entrer ou de séjourner dans l'espace Schengen, sur les personnes recherchées pour des activités criminelles, les personnes disparues, ou encore sur certains objets perdus ou volés. Il fournit également des données nécessaires à la localisation et à l'identification d'une personne.

Enfin la sécurité, entre autres facteurs pragmatiques, ne saurait être considérée comme moteurs de décisions uniques. L'ouverture et la fermeture des frontières relèvent également de **débats éthiques, voire idéologiques**. Certains acteurs et observateurs estiment qu'il existe un **devoir moral à maintenir les frontières européennes aussi ouvertes** que possible, à la fois dans l'intérêt des citoyens européens, et dans un souci de responsabilité vis-à-vis de populations et pays tiers.

Agir plus près de la source ?

Les solutions trouvées par l'UE et par ses États membres pour aider les pays comme la Grèce et l'Italie à gérer les nombreuses arrivées à leurs frontières ont soit été considérées insuffisantes (c'est notamment le cas pour les hotspots), soit n'ont tout simplement pas été mises en œuvre par certains États membres (le système des quotas par exemple). Les mesures considérées comme ayant eu un **impact significatif** sur le nombre d'arrivées de migrants au sein de l'espace Schengen sont :

- **L'accord UE-Turquie de mars 2016**, qui prévoit l'**externalisation de la politique migratoire** de l'UE en laissant soin à la Turquie de limiter l'afflux de migrants sur le territoire de l'UE. Elle se matérialise par un contrôle renforcé des frontières turques et des routes de migration irrégulière par la Turquie vers la Grèce, et par un renforcement de la coopération gréco-turque à propos de la gestion des migrants en situation irrégulière sur le

territoire grec ;

- Les mesures prises pour **stopper les traversées de la Méditerranée** depuis la Libye vers l'Italie. En 2017, l'UE et l'Italie ont mis en place un programme visant à mieux contrôler les flux migratoires venus de Méditerranée occidentale. Pour cela, un support technique et technologique des garde-côtes libyens a été mis en place, accompagné d'une aide pour l'amélioration des centres d'accueil pour migrants en Libye et le financement d'un programme de développement grâce au Fond fiduciaire d'urgence pour l'Afrique.

Toutefois, la Libye et la Turquie ne peuvent pas être considérées comme des « pays sûrs » puisque ces États n'assurent pas des **conditions matérielles dignes** à l'ensemble des demandeurs d'asile présents sur leur territoire. Leur situation politique est instable et ils ne respectent ni la **Convention de Genève de 1951** portant sur le droit international humanitaire ni la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Ces mesures sont très contestables sur le plan éthique, et renforcent l'idée que l'Espace Schengen est une **'forteresse' fermée de l'extérieur**. Mais les mesures qui ont été prises par ces pays semblent montrer une chose, c'est qu'elles sont **plus efficaces lorsqu'elles sont prises à la source**, ou au plus près du problème.

Le fait de fermer les frontières internes de l'UE peut-il réellement avoir un impact à long terme, ou ne fait-il que repousser les problèmes tout en en créant de nouveaux ? N'est-il pas plus judicieux de **concentrer les efforts sur les frontières extérieures** de Schengen (ce qui ne signifie pas nécessairement les fermer), et à l'étranger lorsque cela est possible ? La connaissance est un enjeu primordial, et **l'échange d'information** ainsi que **l'analyse fine et commune des causes profondes** sont essentiels pour mettre en œuvre des **solutions en amont, adaptées, et proportionnées**.

Changer de niveau d'action ?

Agir plus efficacement au niveau européen pourrait peut-être passer par un changement de niveau d'action. Cette idée découle de l'application du **principe de subsidiarité** et de celui de **gouvernance multiscalaire** à la gestion de la crise de Schengen. Plus précisément, une possible action **commune des régions frontalières** pourrait apporter une réponse plus proche du terrain à la crise, par exemple via la mise en place de groupes de travail entre États et pouvoirs locaux et régionaux dans les régions frontalières.

« Time for a joint action of border regions? If member States can't manage to act in common and give a proper response to the crisis, maybe the regional scale could be more efficient. »

Agir en commun ?

L'efficacité des mesures dépend de la **concorde entre les différents acteurs de l'espace Schengen**. Les États membres ont toujours insisté pour garder un **contrôle national sur les questions de sécurité**. Le manque de mise en commun et d'harmonisation entraîne un défaut de cohérence et d'efficacité lorsqu'il s'agit traiter un problème à l'échelle du continent. L'application du **principe de solidarité**, qui est un devoir moral, mais surtout un devoir juridique au sein de l'UE, demeure inégale dans le temps, ce qui ne favorise pas une meilleure gestion des défis auxquels l'Europe est confrontée sur le long terme.

Un rôle plus important pourrait être accordé aux **institutions parlementaires et judiciaires nationales et européennes** pour permettre un traitement plus démocratique des enjeux liés aux frontières, à la sécurité et aux affaires intérieures

Ces « Castle-Talks » consacrés à la crise de Schengen ont mis en évidence l'idée que **la fermeture des frontières (ou le rétablissement de contrôles) doit être la dernière réponse envisagée**, après le traitement des causes profondes, la coopération transnationale pluriniveau et la recherche de réponses proportionnées élaborées au niveau européen.

Bibliographie additionnelle :

Page de garde: Frontière hongro-serbe. Photo Schmidt Andrea , Delmagyarország, www.wikipedia.org.

Buffet, F. Circuler en sécurité en Europe : renforcer Schengen, Rapport n° 484 (2016-2017), Senat.fr [en ligne], 29/03/2017, disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r16-484/r16-4846.html>

« Qu'est-ce que le mandat d'arrêt européen ? », *Toute l'Europe [en ligne]*, 06.11.2017 (consulté le 08.07.2019)III
Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-mandat-d-arret-europeen.html>

Groenendijk, K., « Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and Against Whom? », *European Law Journal*, n° 10, 2004, p. 150-170.

Basilien-Gainche, M-L., « La remise en cause des accords de Schengen », *CERISCOPE Frontières*, 2011, [en ligne], (consulté le 01/04/2021), Disponible sur : <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/la-remise-en-cause-des-accords-de-schengen>

Commission européenne, Communication sur la migration COM/2011/0248 final, 4 mai 2011.

Eurobaromètre standard du printemps 2019 : les Européens sont optimistes quant à l'état de l'Union européenne – meilleurs résultats en cinq ans, europa.eu, [en ligne], disponible sur : https://ec.europa.eu/luxembourg/news/spring-2019-standard-eurobarometer_fr. Cette opinion est largement partagée puisque les scores les plus faibles sont de 68% (Italie et Royaume Uni).

« La coopération policière. » *Toute l'Europe [en ligne]*, 23.03.2018 (consulté le 16.07.2019). Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/actualite/la-cooperation-policiere.html>

« La coopération judiciaire en matière pénale. » *Toute l'Europe [en ligne]*, 15.02.2018 (consulté le 16.07.2019). Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/actualite/la-cooperation-judiciaire-en-matiere-penale.html>

Guiraudon. V., « Schengen : une crise en trompe l'œil », *Politique étrangère*, 2011/4 (Hiver), p. 773-784.

« Qu'est-ce que l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) ? » *Toute l'Europe [en ligne]*, 28.08.2019 (consulté le 03.04.2020). Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-l-agence-europeenne-de-garde-frontieres-et-de-garde-cotes-frontex.html>

Commission européenne, « Le système d'information Schengen, un outil essentiel de la coopération entre policiers européens. » [en ligne], 12.01.2018 (consulté le 08.07.2019). Disponible sur : https://ec.europa.eu/france/news/20161212_decodeursue_systeme_information_schengen_fr

« La politique d'immigration de l'UE : externaliser la crise ? » *Toute l'Europe [en ligne]*, 26.11.2017 (consulté le 08.07.2019). Disponible sur : <https://www.touteurope.eu/actualite/la-politique-d-immigration-de-l-ue-externaliser-la-crise.html>