**e-graine**

**Kit Schengen**

**Yves Pascouau**

**---**

**#1 - L’espace Schengen : qu’est-ce donc ?**

Si vous êtes Luxembourgeois, vous connaissez certainement Schengen, ce joli petit village situé sur les bords de la Moselle et coincé entre l’Allemagne et la France. Pour les européens, Schengen n’est pas un village mais un espace, l’espace de Schengen. Ça vous dit quelque chose ? Non ? Pourtant, c’est une des réalisations les plus importantes de la construction européenne.

En effet, l’espace Schengen c’est le symbole de la liberté de circulation et plus précisément c’est un espace dans lequel les contrôles aux frontières entre les États européens ont été supprimés, autrement dit un espace dans lequel les personnes peuvent circuler sans être contrôlées lorsqu’elles vont d’un pays à l’autre.

Très concrètement, et sur le principe, dans l’espace Schengen vous pouvez partir de Faro, au Sud du Portugal et vous rendre à Stockholm en Suède, en passant par l’Espagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas et l’Allemagne sans jamais être contrôlé aux frontières qui séparent ces États.

Normal me direz-vous ? Eh bien pas tant que cela en fait. Car pour construire cet espace, il a fallu de la volonté politique, des années de négociations et de nombreuses adaptations. Aussi, ce qui vous paraît normal aujourd’hui ne l’était pas hier et ne le sera peut-être plus demain… L’espace de Schengen c’est une histoire moderne et exceptionnelle bâtie sur la confiance que peuvent se témoigner les États européens et avec l’objectif de renforcer la liberté de circulation des citoyens européens.

Vous êtes prêts pour embarquer dans cette histoire à rebondissements ? Voir comment le projet est né, connaître le fonctionnement de l’espace Schengen, comprendre les principaux instruments qui en assurent le fonctionnement et savoir s’il doit s’adapter et comment ?

**#2 - L’espace Schengen : pourquoi une telle aventure ?**

L’accord de Schengen est un accord signé en 1985 entre la France, l’Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas. Il a pour objectif la suppression des contrôles aux frontières entre ces 5 États. « Oui et alors… ? » me direz-vous. Alors, ce qui est naturel pour vous aujourd’hui ne l'était pas dans les années 80. A cette époque, donc la mienne, les frontières entre États européens étaient contrôlées par des douaniers ou des policiers. Ainsi, lorsqu’une personne souhaitait aller de Nancy à Stuttgart, par exemple, elle était contrôlée lorsqu’elle franchissait la frontière entre la France et l’Allemagne.

Or, ces contrôles posaient des problèmes. Pratique, tout d’abord, puisque les zones frontalières étaient le théâtre d’embouteillages monstres. Le week-end des queues immenses de camions attendaient d’être contrôlées, notamment au pont de Kehl entre la France et l’Allemagne. Économique, ensuite, puisque le temps perdu à la frontière avait un coût. Le New York times avait indiqué dans un article qu’un chauffeur de camion pouvait mettre jusqu’à 12 jours pour faire le trajet Amsterdam-Milan. Alors qu’un tel trajet ne prendrait que… 2 jours si les contrôles étaient supprimés. Politique, enfin, parce ces contrôles allaient à l’encontre d’une Europe qui devait garantir la liberté de circulation.

C’est dans ce contexte que la France et l’Allemagne ont décidé de proposer une solution révolutionnaire : supprimer les contrôles aux frontières communes entre ces deux États. Pourquoi ? Parce que la confiance qui existait entre la France et l’Allemagne le permettait. Pourquoi contrôler les citoyens français qui vont en Allemagne et les citoyens allemands qui vont en France alors que ces deux pays sont amis ? Par ailleurs, et pour les citoyens étrangers, les États considéraient que les contrôles exercés en France et en Allemagne étaient suffisamment sérieux pour ne pas être multipliés.

Concrètement, lorsque les autorités françaises ont contrôlé un transporteur espagnol à l’entrée sur le territoire, c’est-à-dire qu’elles ont vérifié tous les documents requis, les autorités allemandes n’ont plus besoin de contrôler le même transporteur lorsqu’il entre en Allemagne. Ce qui vaut pour le chauffeur espagnol vaut également pour le chauffeur autrichien qui a été contrôlé à l’entrée en Allemagne et continue sa route en France.

Cette initiative franco-allemande a suscité beaucoup d’intérêt de la part des 3 États du Benelux (Belgique ; Pays-Bas et Luxembourg) qui ont immédiatement souhaité rejoindre ce projet. Et pour cause, ces trois États avaient déjà aboli les contrôles à leurs frontières communes.

C’est ainsi que le 14 juin 1985, l’Allemagne, la France, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ont signé à Schengen l’accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. Les contrôles devaient dans un premier temps être allégés avant d’être purement et simplement supprimés.

Débutée à 5, la coopération de Schengen a été un succès puisqu’aujourd’hui l’espace Schengen compte… 28 États. Aux 5 du début (Allemagne, France, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas) se sont ajoutés tous les États qui apparaissent sur cette carte.

Si le principe de Schengen est simple, supprimer les contrôles aux frontières communes, son fonctionnement l’est en revanche beaucoup moins.

**#3 – Schengen : quel fonctionnement ?**

Sur le papier le fonctionnement de Schengen est simple, dans l’espace Schengen, les contrôles aux frontières entre les États doivent être supprimés.

OK, mais en pratique l’affaire a été un peu plus compliquée. Si l’accord de Schengen avec ses 33 articles ne faisait que poser un cadre général, il est revenu à la Convention d’application des accords de Schengen, signée en 1990, de détailler en 142 articles, l’ensemble des règles qui vont effectivement permettre la suppression des contrôles aux frontières intérieures dans l’espace Schengen.

L’article 2 de la convention pose les deux règles qui organisent le fonctionnement de l’espace Schengen. Il définit, tout d’abord, le principe : « Les frontières intérieures (c’est-à- dire entre les États) peuvent être franchies en tout lieu sans qu’un contrôle des personnes soit effectué ». L’article 2 définit, ensuite, les conditions dans lesquelles les contrôles aux frontières peuvent être rétablis. Ainsi, lorsque l’ordre public ou la sécurité publique l’exigent, les États peuvent décider de rétablir les contrôles pour une période limitée.

En pratique,les contrôles ont été rétablis lors de championnats de football pour éviter l’entrée dans le pays organisateur de hooligans.

Les contrôles ont aussi été mis en œuvre à l’occasion de grands événements politiques, type G20, pour assurer la sécurité des participants.

Les contrôles ont aussi été rétablis à la suite d’attentats, comme en 2011 après la tuerie d’Utoya en Norvège.

Si l’article 2 définit le principe et son exception, le reste de la convention établit les règles qui doivent être mises en œuvre pour assurer l’absence de contrôles aux frontières intérieures.

Or, ces règles sont nombreuses et couvrent des champs très larges qui invitent à découvrir un domaine beaucoup plus complexe que le simple fait de dire que les contrôles sont supprimés.

En effet, pour parvenir à la création de cet espace Schengen, la convention établit des règles qui portent notamment sur

- le franchissement des frontières extérieures de l’espace,

- la délivrance des visas pour entrer dans l’espace,

- la circulation des étrangers dans l’espace Schengen,

- le traitement des demandes d’asile,

- mais aussi la coopération policière, la coopération judiciaire en matière pénale, la lutte contre le trafic de drogues, les armes à feu et les explosifs, etc.

En fait, à côté des règles qui organisent l’entrée, la circulation et le séjour des personnes, les États ont également inscrit dans la convention de Schengen des règles qui doivent empêcher l’espace de Schengen d’être aussi un espace de liberté de circulation pour les délinquants et les criminels.

Par d’exemple, la convention de Schengen a institué ce que l’on appelle le droit d’observation et le droit de poursuite. Le droit d’observation c’est la possibilité pour des

 policiers belges de continuer à observer en France une personne présumée avoir participé à des faits punissables en Belgique. Le droit de poursuite c’est la possibilité pour des policiers français qui ont pris une personne en chasse de continuer cette poursuite sur le territoire allemand, c’est-à-dire au-delà de la frontière nationale. Ces exemples démontrent que la coopération de Schengen établit un équilibre entre liberté – de circulation – et sécurité dans l’espace pour les citoyens qui y résident.

En réalité Schengen ce sont des montagnes politiques et juridiques que les États européens ont réussi à franchir. Ainsi, en matière migratoire, Schengen c’est une révolution puisque les États acceptent que la décision d’entrée sur le territoire prise par un État puisse avoir des effets dans tous les autres en raison de l’absence de contrôles aux frontières communes. Mais cette acceptation repose sur l’adoption de règles communes dans le domaine de la sécurité, c’est-à-dire de la coopération policière et judiciaire pénale. Cet équilibre entre liberté et sécurité est une prouesse et un succès. Depuis sa création, Schengen a toujours été adapté et renforcé.

**#4 – Schengen : quels instruments ?**

De 1985 à nos jours, Schengen a beaucoup évolué. De nombreuses règles ont été adoptées pour développer, préciser et renforcer l’espace.

Ces évolutions ont tout d’abord concerné le fonctionnement de Schengen qui a été modifié au regard des besoins ou des événements. Du printemps arabe à la crise migratoire de 2015 en passant par les attentats terroristes, les modifications ont été nombreuses et ont notamment porté sur les conditions d’accès au territoire, sur les conditions de rétablissement des contrôles aux frontières ou encore sur les dispositifs de contrôle et d’évaluation.

Les évolutions liées à la dimension opérationnelle de Schengen ont quant à elles été remarquables. Par opérationnel on entend tous les systèmes et mécanismes mis en place pour renforcer les contrôles exercés sur le terrain par les autorités compétentes (gardes- frontières, policiers, douaniers, etc).

Tout a commencé avec la création du système d’information de Schengen, autrement appelé le SIS. Le SIS c’est une méga base de données qui est alimentée et consultée notamment par la police, les douanes, les autorités chargées du contrôle aux frontières, de délivrer des visas, ou encore de l'immatriculation des véhicules ainsi que par les autorités judiciaires – les juges - etc.

Les données du SIS sont introduites et consultées par les États. Ils peuvent par exemple introduire les données relatives aux personnes recherchées, aux personnes qui ne sont pas autorisées à entrer dans l’espace Schengen, aux personnes disparues, les données relatives aux véhicules volés ou certains objets recherchés.

Ces données peuvent être consultées par les autorités compétentes de tous les États lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Cela signifie quoi en pratique ? Prenons l’exemple d’un vol Caracas-Paris. A la descente de l’avion, lors du contrôle à la frontière, les autorités françaises consultent le SIS pour savoir si l’une ou plusieurs personnes du vol ont été signalées. Si un passager a été signalé par les autorités allemandes, parce qu’il a commis une infraction grave en Allemagne justifiant un refus d’entrée, alors les autorités françaises doivent en principe refuser l’accès au territoire à ce passager.

Le SIS a été le précurseur d’un déploiement sans précédent des systèmes informatisés liés à l’entrée et la circulation des personnes dans l’espace Schengen. Ont ainsi été créé le système Eurodac, pour les demandeurs d’asile, le système d’information sur les visas (VIS), le système entrée et sortie pour savoir quand les personnes sont entrées et quand elles doivent partir ou encore le système européen d’information et d’autorisation concernant les voyages appelé ETIAS.

En plus des systèmes informatisés, utilisés au quotidien par les autorités nationales, les États ont décidé de créer une agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, l’agence FRONTEX.

 Créée en 2004, cette agence a pour principale mission d’aider les États Schengen à gérer efficacement leurs frontières extérieures. Ses attributions, moyens et missions ont continuellement été développés, de telle sorte que l’Agence Frontex accomplit désormais un très grand nombre de tâches, parmi lesquelles on peut citer :

- La surveillance des flux migratoires

- la réalisation d’analyse des risques

- l’assistance pour le retour des personnes en situation irrégulière

- l’évaluation de la capacité des États membres pour faire face aux menaces et aux

problèmes qui se posent aux frontières extérieures

- l’organisation d’opérations conjointes ou d’interventions rapides

- l’assistance aux opérations de recherche et de sauvetage de personnes en mer

- l’achat et la gestion d’équipements techniques

- le contrôle du respect des droits fondamentaux dans l’ensemble de ses activités

- etc.

A l’horizon 2027, l’Agence devrait disposer d’un contingent permanent de 10 000 agents qui pourront être mobilisés pour aider les États. Seulement, cette augmentation des pouvoirs implique une responsabilité accrue de l’Agence notamment sur le terrain du respect des droits humains. C’est un enjeu de taille que l’actualité récente a mis en lumière dans les cas de refoulement illégaux de migrants effectués dans le cadre d’opérations coordonnées par l’Agence Frontex. On le voit bien, Schengen n’a cessé d’évoluer sur le plan juridique mais également sur le plan opérationnel.

Seulement, et malgré ces modifications de fond, l’espace Schengen est aujourd’hui fragilisé.

**#5 – Schengen : quel avenir ?**

L’espace Schengen n’est pas un îlot coupé du monde. Il est au contraire un baromètre des événements qui secouent la planète en général et l’Europe en particulier.

Printemps arabes, crise migratoire de 2015, attentats terroristes, intrusions de migrants organisés (en Espagne depuis le Maroc ou en Pologne depuis la Biélorussie), Covid, guerre en Ukraine, sont autant d’événements qui ont eu un impact sur le fonctionnement de Schengen.

La première réaction des États Schengen pour faire face aux désordres du monde a été et est toujours de proposer un renforcement toujours plus important des contrôles aux frontières extérieures de l’espace.

Ainsi, de modifications de règles en accroissement des moyens déployés par les États ou par l’agence FRONTEX, le renforcement de ces contrôles constitue un dénominateur commun à l’action des États et des institutions européennes.

À tel point que l’on peut s’interroger sur la nature actuelle du projet Schengen. Initié pour établir un espace de protection, pour les personnes qui vivent à l’intérieur de cet espace tout autant que pour les personnes qui souhaitent y trouver refuge, l’espace Schengen s’est petit à petit mué en espace protégé du monde par des murs toujours plus nombreux rendant l’accès au territoire toujours plus compliqué notamment pour les réfugiés.

En octobre 2022, un document du Parlement européen montrait que depuis quelques années plus de 1500 km de murs et de clôtures ont été construits aux frontières extérieures de l’espace Schengen.

Au nord entre l’Estonie et la Russie ou entre la Lituanie et la Biélorussie, au Sud, entre la Hongrie et la Serbie, mais aussi en France à Calais.

La deuxième réaction a concerné le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

Certains États (Autriche, Allemagne, Danemark, Suède, Norvège) ont rétabli ces contrôles pour limiter la circulation des migrants qui se déplacent dans l’espace Schengen. D’autres, la France, pour lutter contre le terrorisme.

Si les États peuvent rétablir ces contrôles, notamment pour des raisons d’ordre public, ils ne peuvent le faire que de manière temporaire.

Or, depuis 2015 ces contrôles ont été effectués sur un temps long, voire de manière quasi ininterrompue pour la France ce qui n’est pas autorisé par les règles de Schengen. Or, en ne respectant pas les règles, ces États fragilisent Schengen de l’intérieur. En effet, si certains décident de ne pas appliquer les règles alors pourquoi les autres le feraient ? En somme, cela ouvre la porte à un morcellement de Schengen.

À cette fragilisation interne se sont ajoutés deux phénomènes externes qui ont continué de bouleverser le fonctionnement de Schengen. Le premier est évidemment la crise covid qui a démontré qu’il fallait adopter des règles pour coordonner les actions entre États dans le cas de la survenance d’une pandémie. Autrement dit comment organiser les franchissements des frontières entre États et depuis l’extérieur de l’espace Schengen lorsqu’un virus survient.

Le deuxième phénomène s’est manifesté à la frontière entre l’UE et la Biélorussie. Fin 2021, plusieurs milliers de ressortissants venant notamment du Moyen Orient ont été conduits par les autorités biélorusses à la frontière pour les faire entrer en Pologne et en Lituanie. Cette instrumentalisation des personnes à des fins de déstabilisation politique a suscité des réactions du côté européen conduisant notamment à proposer de nouvelles règles pour lutter contre ce phénomène.

Comme indiqué, Schengen n’est pas un îlot coupé du monde et doit s’adapter aux événements qui interviennent sur son territoire mais également ceux qui surviennent depuis l’extérieur de l’espace.

Si les États discutent actuellement des modifications qui doivent être mises en œuvre pour assurer le bon fonctionnement de l’espace Schengen, pour des raisons sanitaires ou au regard des nouvelles menaces qui pèsent sur l’espace, ces adaptations ne doivent pas porter atteinte aux droits et libertés garanties aux personnes.

Au fond, l’enjeu pour l’avenir de Schengen est de pouvoir continuer à maintenir le difficile équilibre entre la liberté, la sécurité et le respect des droits humains. Affaire à suivre !