

# NON, LA ZONE SCHENGEN N'EST PAS MORTE

Face à l'arrivée massive de migrants, certains États membres ont choisi de réintroduire temporairement les contrôles aux frontières intérieures, en ayant recours aux dispositions d'urgence prévues dans le code Schengen. Des voix s'élèvent et évoquent de ce fait l'échec de l'espace Schengen. Une posture aisée mais inefficace. Schengen pâtit du manque de confiance qui existe entre États membres participants. Mais Schengen doit être doté de dispositifs de contrôle plus efficaces.



Des migrants traversant la frontière serbe au crépuscule à Opatovac (Croatie).

**P**lus de 1,5 million de migrants irréguliers ont franchi les frontières externes de l'Union européenne au cours des onze premiers mois de l'année 2015<sup>(1)</sup>. Ce chiffre n'est pas loin d'atteindre le double des entrées de migrants irréguliers au cours de la période 2009-2014. Cette arrivée massive a mis à rude épreuve les mécanismes en place dans le cadre de l'accord de Schengen

maintenant intégré dans l'acquis communautaire et en a révélé les faiblesses d'autant plus que la pression initiale s'est concentrée, pour des raisons géographiques évidentes, sur les pays du sud de l'Union européenne dont certains, comme la Grèce, sont en situation de fragilité.

Les mesures d'urgence prises par plusieurs États membres de l'Union, dont la France, dans le cadre des dispositions du « Code frontières

Schengen » applicables en cas de circonstances exceptionnelles ont amené certains observateurs à considérer que la zone Schengen était morte. C'est aller vite en besogne et c'est aussi assez irresponsable. Dans ce contexte, il peut être utile de rappeler ce que le Président Juncker

<sup>1)</sup> Chiffres publiés par la Commission européenne dans une communication de décembre 2015.

déclarait devant le Parlement européen en novembre dernier : « une monnaie unique n'a pas de sens si Schengen s'effondre. C'est une pierre fondatrice de la construction européenne ». Ceux qui ont l'habitude de faire le trajet entre Paris et Bruxelles par la route peuvent d'ailleurs en témoigner : un marché unique peut-il survivre avec des files de camion à la frontière française sur plus de sept kilomètres ? Une situation jamais vue, même avant le marché unique. Ce n'est pas un hasard si les signataires de l'accord de Schengen avaient introduit parmi les considérants précédant l'accord qu'ils étaient « animés de la volonté de parvenir à la suppression des contrôles aux frontières communes dans la circulation des ressortissants des États membres des Communautés européennes et d'y faciliter la circulation des marchandises et des services ». L'accord de Schengen fait partie du modèle économique sur lequel est aujourd'hui construite l'Union européenne. À l'heure où la recherche de compétitivité de l'économie européenne est un objectif prioritaire, en revenir aux frontières nationales serait tout simplement suicidaire.

### Manque de confiance entre États membres

Cela dit, il ne peut pas y avoir de zone Schengen sans frontières intérieures si les frontières extérieures ne sont pas contrôlées et protégées avec efficacité et il ne fait pas de doutes aujourd'hui que son fonctionnement pose de sérieux problèmes. Un parallèle pourrait être établi entre la situation d'inachèvement de l'Eurozone que la crise de 2008 et la crise grecque ont mise en lumière et la situation d'inachèvement de la zone Schengen que la crise majeure des migrants a mise en valeur. Dans ce cas aussi les problèmes sont bien connus. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est clair et ambitieux. Il évoque précisément les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures, leurs conditions de circulation et la mise en place d'un système intégré de gestion des frontières extérieures. Il traite aussi de la politique commune en matière d'asile. La mise en œuvre n'est cependant pas à la hauteur de cette ambition affichée en raison d'un manque de volonté politique de se faire confiance entre États membres, d'une absence de solidarité au sein de l'espace commun qui est le nôtre et d'hésitations à partager certains éléments de souveraineté nationale.

Un afflux massif peut difficilement être endigué. Rappelons-nous les flots de réfugiés espagnols à la frontière française au moment de la guerre civile en Espagne ou encore les colonnes de réfugiés belges et français au moment de la débâcle en 1940. Mais, cet afflux peut être géré. Les moyens existent.

### Accords de réadmission complexes

Dans le domaine des contrôles aux frontières les règles prévoient notamment que les migrants irréguliers devraient être enregistrés puis dirigés soit vers la procédure d'asile, soit faire l'objet d'une procédure de retour dans leur pays d'origine. L'obligation de prendre les empreintes a longtemps été mal respectée. Avec la mise en place des « hotspots » la situation s'est bien améliorée puisque les empreintes sont maintenant relevées dans 80 % des cas grâce à l'intervention du budget européen qui va financer la mise en place des dernières machines nécessaires dans le cadre du système Eurodac. Par ailleurs les décisions de retour restent sans effet dans 60 % des cas du fait que de nombreux États tiers refusent de reprendre leurs ressortissants et que la mise en œuvre des accords de réadmission qui ont pu être signés est très complexe. Schengen ou non, ce problème serait toujours là. Les migrants concernés, devenus illégaux, poursuivent donc en général leur route vers la destination qu'ils souhaitent atteindre. La Commission a engagé de nombreuses procédures contre les États membres qui ne respectent pas les règles européennes, pour l'instant sans grand effet. Les demandeurs d'asile pour leur part se dirigent aussi vers l'État membre qui a leur préférence, alors que c'est l'État membre d'entrée sur le territoire de l'Union qui doit examiner la demande selon les règles dites de Dublin. L'agence Frontex, chargée de promouvoir, coordonner et développer les contrôles aux frontières extérieures, a manqué cruellement de moyens humains, matériels et financiers, malgré les appels répétés de la Commission. L'accès aux bases de données comme le système d'informations Schengen (SIS), qui est l'épine dorsale de Schengen, a été l'objet de nombreuses restrictions limitant l'accès aux données nationales qui pourraient être utiles à d'autres États membres.

Ferait-on mieux si les États recouvraient tous leurs droits sur le contrôle à leurs fron-

tières nationales ? La situation de la Grande-Bretagne, hors Schengen et forte de son insularité, permet d'en douter. Face à cette situation, la sortie ne peut donc se faire que par le haut. La crise des migrants, les attentats et les menaces terroristes en France et au sein de l'Union européenne imposent l'action et la coopération.

En 2013 a été mis en place le système d'évaluation Schengen qui a pour objectif de créer la confiance entre États en procédant à une évaluation technique et juridique de l'acquis. Pour assister les États membres les plus exposés, un premier plan de relocalisation a été adopté, malgré les réticences initiales de certains États membres. En décembre dernier, la Commission européenne a proposé un plan d'action très ambitieux qui vise à mettre en place une panoplie de moyens permettant d'instaurer des contrôles renforcés aux frontières extérieures. Il s'agit d'établir un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes qui s'assurera de la mise en œuvre effective des normes européennes en matière de contrôles aux frontières et pourra apporter un soutien opérationnel accru aux États membres en difficulté. Le mandat de Frontex sera considérablement renforcé en matière de prévention et de contrôle des risques ainsi qu'en ce qui concerne la gestion des retours

*La solidarité ne se décide pas à la carte*

de migrants déclarés illégaux vers leurs pays d'origine. Le Code frontières Schengen sera modifié afin

de procéder à des vérifications systématiques obligatoires des documents pour tous les citoyens aux frontières extérieures de l'Union européenne.

Certains États membres ont exprimé leurs hésitations devant l'un ou l'autre aspect des propositions de la Commission. Les discussions en matière de relocalisations en sont une illustration. Il faut être clair sur ce point. Au sein de l'Union européenne, la solidarité ne se décide pas à la carte. Elle ne peut pas être vantée quand il s'agit du budget européen et récusée quand il s'agit d'accueillir les personnes bénéficiant de l'asile politique. Souhaitons que les discussions à venir ne buteront pas sur ce point. Ce serait regrettable à un moment historique pour l'Union européenne. ☞

**Hervé JouanJean**, vice-président de *Confrontations Europe*