

Question d'Europe

n°361

15 juin 2015

SCHENGEN, TRENTE ANS APRES : BILAN, REALITES, DEFIS

Philippe DELIVET

Résumé :

L'accord de Schengen a été conclu le 14 juin 1985. Il a permis de créer un espace de libre circulation des personnes qui constitue un acquis fondamental de la construction européenne. C'est un exemple d'une coopération associant à l'origine un petit nombre d'Etats avant d'être étendue dans le cadre des traités, tout en faisant participer des Etats qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Le règlement établissant le « code frontières Schengen » a prévu des normes et des procédures en matière de contrôle du franchissement des frontières intérieures et extérieures de l'Union. Le principe est l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures terrestres. Toutefois, le « code frontières Schengen » a prévu la possibilité de réintroduire, à l'initiative d'un Etat, exceptionnellement et temporairement, des contrôles aux frontières intérieures dans les « cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ». Les deux situations prises en compte étaient celles d'événements prévisibles (comme l'organisation d'un G7 ou d'une grande compétition sportive) et les situations d'urgence (par exemple, un attentat terroriste). A la suite des demandes de la France et de l'Italie d'avril 2011, faites dans le contexte du « printemps arabe », des propositions législatives ont été adoptées en 2013 afin d'élargir les possibilités de rétablissement de contrôles temporaires, sur la base d'une recommandation du Conseil et en dernier recours, en cas de manquement grave d'un Etat membre à ses obligations de contrôle aux frontières extérieures. Par ailleurs, cet espace de libre circulation ne peut se concevoir sans de fortes mesures de compensation, prévues dès l'origine, qui permettent de renforcer les contrôles aux frontières extérieures. Leur efficacité conditionne la sécurité de l'espace Schengen. Elles ont été améliorées pour faire face aux nouveaux enjeux migratoires. Toutefois, confronté à des défis sans précédent dans un contexte de profonde déstabilisation de son voisinage, l'espace Schengen est appelé à se renforcer pour assurer le contrôle effectif de ses frontières extérieures tout en répondant à l'urgence humanitaire.

I/ UN ESPACE DE LIBRE CIRCULATION ASSORTIE DE « MESURES COMPENSATOIRES »

1. Un espace de libre circulation

- Une coopération intergouvernementale

Schengen est à l'origine issu d'une coopération intergouvernementale. L'accord de Schengen du 14 juin 1985 fut conclu entre la France, la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Ces cinq pays décidèrent dans le cadre

de leur coopération de supprimer progressivement les contrôles aux frontières intérieures pour permettre la libre circulation des personnes, quelle que soit leur nationalité. Ils conclurent parallèlement à la nécessité de renforcer les contrôles aux frontières extérieures pour maintenir la sécurité dans l'espace Schengen. Elle se conjugue avec l'existence d'une frontière extérieure unique où doivent être effectués des contrôles d'entrée selon des procédures identiques. La mise en œuvre de l'accord a pris du temps. Sa Convention d'application a été signée le 19 juin 1990. Elle est entrée en vigueur le 26 mars 1995. Il aura donc fallu dix ans pour que l'accord

2

de Schengen puisse être appliqué. A ce jour, l'abolition des frontières intérieures permet à plus de 400 millions de ressortissants européens de voyager sans passeport.

- Une coopération intégrée dans le cadre des traités européens

La coopération Schengen a été intégrée au cadre juridique de l'Union européenne par le traité d'Amsterdam en 1997. En vertu de l'article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), celle-ci « constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice ». Elle « assure l'absence de contrôle des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière (...) de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre les États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers ». En vertu de l'article 77 TFUE, l'Union développe une politique visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures et à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures.

Cette politique doit aussi viser à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.

- Un espace aux contours spécifiques

L'espace Schengen regroupe désormais 26 Etats. Il ne réunit pas tous les Etats membres de l'Union

européenne et associe des Etats qui ne sont pas membres de l'Union. 22 États membres de l'Union européenne [1] participent à l'espace Schengen. En revanche, le Royaume-Uni et l'Irlande bénéficient d'un statut particulier qui leur permet de ne participer qu'à une partie des dispositions Schengen, comme par exemple, le Système d'information Schengen (SIS). Ces deux États conservent le droit de contrôler les personnes à leurs frontières. Chypre a demandé un délai supplémentaire. Entrés dans l'Union européenne en 2007, la Bulgarie et la Roumanie ne font pas encore partie de l'espace Schengen. Les contrôles aux frontières entre ces deux derniers pays et l'espace Schengen sont donc maintenus [2]. Idem pour la Croatie, membre de l'Union depuis 2013.

4 États non membres de l'Union européenne font par ailleurs partie de l'espace Schengen. L'Islande et la Norvège, qui ne sont pas membres de l'Union européenne, sont parties à la Convention en raison des accords de libre circulation les liant aux autres pays nordiques. La Suisse, en 2008, et le Liechtenstein, en 2011, ont rejoint l'espace Schengen comme États associés. Schengen est ainsi un exemple de coopération associant au départ un petit nombre d'Etats dans un cadre intergouvernemental avant d'être étendue aux autres Etats membres dans le cadre des traités. Elle préfigure les coopérations renforcées qui, depuis le traité de Lisbonne, ont commencé à se développer dans le cadre – cette fois-ci - des procédures prévues par les traités [3]. Elle permet aussi d'associer des Etats non membres, illustrant la souplesse que doit avoir la construction européenne selon les sujets en cause.

1. Aux cinq Etats signataires dès l'origine se sont ajoutés l'Italie en 1990, l'Espagne et le Portugal en 1991, la Grèce en 1992, l'Autriche en 1995, puis la Finlande, le Danemark et la Suède en 1996, puis l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie et Malte le 21 décembre 2007.
2. Le protocole n°19 annexé aux traités sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne traité de Lisbonne, qui porte sur « l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne », précise qu'il appartiendra finalement au Conseil, statuant à l'unanimité de ses membres, de déterminer si les deux États sont aptes à rejoindre l'espace Schengen.
3. Pour la définition de la loi applicable aux divorces transfrontaliers, pour la création d'un brevet de l'Union européenne et pour la création d'une taxe sur les transactions financières (procédure en cours).



Source : Toute l'Europe

2. Des mesures dites « compensatoires »

La libre circulation s'est accompagnée de mesures dites « compensatoires ». Afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen, la coopération et la coordination entre les services de police et les autorités judiciaires ont été renforcées. Il s'agit de règles communes pour le franchissement et le contrôle des personnes aux frontières externes qui portent sur les documents demandés, la liste des pays soumis à une obligation de visa, l'harmonisation des modalités de contrôle et de traitement des demandes d'asile.

- Une politique commune des visas

Une politique commune des visas a été progressivement mise en place dans la période 2004-2009. Un règlement de 2009 a fixé les conditions et les procédures de délivrance des visas de court séjour (durée maximale de 3 mois pendant une période de 6 mois) et du transit par les États membres de l'UE et les États associés qui appliquent l'acquis de Schengen dans son intégralité. Il concerne les seuls ressortissants de pays tiers qui doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures de l'Union [4]. La politique des visas distingue clairement entre les visas de courte durée qui sont communautarisés et les visas de long séjour qui relèvent de l'installation durable des ressortissants de pays tiers dans le cadre des politiques d'immigration des États membres. Pour les séjours de courte durée, un visa uniforme a été instauré. Il permet de circuler pour une durée maximale de 3 mois sur le territoire de l'ensemble des parties. Toutefois, les États peuvent refuser l'admission s'ils considèrent que la personne constitue une menace pour l'ordre public, la sécurité nationale ou leurs relations internationales.

Un règlement du 9 juillet 2008 a fixé le cadre juridique du Système d'informations sur les visas (« VIS ») [5]. Ce système doit faciliter les contrôles aux points de passage des frontières extérieures avec l'utilisation de la biométrie et les échanges de données sur les visas entre les États membres. Des accords visant à faciliter la délivrance de visas ont été passés avec plusieurs pays tiers.

- Des dispositifs pour la gestion des frontières extérieures

Le programme de La Haye (2004-2009) avait retenu pour objectif de consolider l'espace sans contrôle aux frontières intérieures en assurant un haut niveau de sécurité des frontières extérieures, tout en facilitant les déplacements des personnes ayant un titre légitime (qu'ils soient citoyens de l'Union ou ressortissants de pays tiers). Il avait également mis en avant un double principe de solidarité et de répartition équitable de responsabilité entre les États membres.

Pour la mise en œuvre du programme, plusieurs aspects ont été développés. Le « code frontières Schengen », issu d'un règlement du 15 mars 2006 [6], est devenu effectif. Il établit des normes et des procédures en matière de contrôle du franchissement des frontières intérieures et extérieures de l'Union. Le principe est l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures terrestres. Toutefois, dans certains cas, un rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures est possible pour une durée limitée.

La création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX), en octobre 2004, a constitué un volet important de la politique européenne de gestion des frontières. Cette agence reste cependant encore tributaire des États membres pour la mise à disposition des moyens opérationnels nécessaires.

Le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 a adopté, sur proposition de la France, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, dont l'un des engagements fondamentaux à traduire dans le nouveau programme pluriannuel portait sur le renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières. Le programme de Stockholm (2010-2014), au titre de « l'Europe qui protège », a mis l'accent sur une approche intégrée de l'accès au territoire, notamment à travers le renforcement du rôle de coordination de FRONTEX, le développement du Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) et l'établissement d'un système d'enregistrement électronique des entrées et sorties (ESTA) et d'un programme de voyageurs enregistrés.

4. Règlement (CE) n°810/2009 du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas).

5. Règlement (CE) n° 767/2008 du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS).

6. Règlement (CE) n° 562/2006 du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

4

- Une base de données commune : le Système d'information Schengen (SIS)

Une base de données commune, le système d'information Schengen (SIS), a été créée afin de permettre aux autorités responsables des États Schengen d'échanger des données sur certaines catégories de personnes et de biens. Le SIS relie entre eux les États participant aux accords de Schengen.

Opérationnel depuis 1995, il permet aux autorités compétentes (policiers, gendarmes, douaniers, autorités judiciaires) de disposer en temps réel des informations introduites dans le système par l'un des États membres grâce à une procédure d'interrogation automatisée. Le SIS est soumis à des règles strictes de protection des données.

- Un dispositif d'évaluation

L'esprit de Schengen veut qu'un Etat membre assume la responsabilité du contrôle de ses frontières extérieures pour le compte de l'ensemble des autres Etats membres. C'est pourquoi la confiance mutuelle est essentielle. C'est aussi tout l'enjeu d'un mécanisme d'évaluation efficace. Celui-ci doit vérifier que les mesures compensatoires accompagnant la levée des contrôles aux frontières sont effectives et qu'une bonne coopération entre les services de police et les autorités judiciaires est assurée afin de préserver la sécurité intérieure des États membres et de garantir la lutte contre la criminalité organisée. Ce mécanisme d'évaluation distingue entre les États déjà membres de l'espace Schengen qui font l'objet d'une évaluation « continue » et ceux qui adhèrent à l'espace Schengen qui sont soumis à une évaluation « initiale et obligatoire ». En septembre 1998, le comité exécutif, composé des ministres responsables, a créé une commission permanente d'évaluation et d'application, composée de représentants des Etats. La nature intergouvernementale de l'évaluation a été préservée après la communautarisation de Schengen par le traité d'Amsterdam, puisque les missions de la commission permanente ont été transférées à un groupe de travail du Conseil. En 2009, la Commission européenne a tenté de communautariser cette évaluation en s'attribuant les tâches dévolues au groupe de travail du Conseil [7]. Un compromis sera dégagé ultérieurement.

- La prise en compte de la dimension extérieure

La **dimension extérieure** est essentielle pour un bon fonctionnement de l'espace Schengen. L'Union a donc cherché à établir des partenariats avec les pays tiers qui traitent en particulier la question du retour et de la réadmission.

II/ UN FONCTIONNEMENT RENFORCÉ DANS UN NOUVEAU CONTEXTE PLUS CONTRAINT**1. Un nouveau contexte**

Le système Schengen avait été conçu pour 5 Etats. Il a ensuite connu un élargissement sans précédent en 2007. L'adhésion de la Suisse (2008-2009) puis du Liechtenstein en 2011 a parachevé cette extension très importante du périmètre de l'espace Schengen. Il était donc difficilement concevable que celui-ci continue à fonctionner sur des bases inchangées. En particulier, sous sa forme initiale de 1995, le SIS ne disposait pas des capacités suffisantes pour assurer les services nécessaires à un espace élargi à un grand nombre d'Etats et intégrant de nouvelles fonctions.

Cet élargissement s'est en outre produit dans un contexte où la gestion des frontières extérieures était encore à parachever en dépit de progrès incontestables. La gestion de l'espace a aussi été affectée par le traité de Lisbonne (2007) qui a fixé un nouveau cadre juridique pour la plupart des dossiers relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. En règle générale, s'applique désormais la procédure législative ordinaire qui implique un vote à la majorité qualifiée au Conseil (et non plus à l'unanimité) et une codécision avec le Parlement européen.

Dans le contexte du « printemps arabe », la pression migratoire s'est accrue aux frontières extérieures. La décision des autorités italiennes de délivrer aux Tunisiens arrivés clandestinement en Italie entre les mois de janvier et d'avril 2011 des titres de séjour provisoires d'une durée de 6 mois, pour raisons humanitaires, a soulevé une polémique sur la possibilité, pour les titulaires du titre de séjour, de circuler librement dans l'espace Schengen ainsi que sur

7. Proposition de règlement du Conseil (COM (2009) 102 final) et proposition de décision du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis Schengen. Ce projet n'a pas abouti en l'état, le Parlement européen ayant émis un avis négatif sur les deux propositions et invité la Commission à présenter une nouvelle proposition qu'il pourrait examiner en sa qualité de co-législateur au titre des nouvelles dispositions issues du traité de Lisbonne.

le manque de solidarité intra-européenne en matière de gestion des flux migratoires. Le Conseil européen de juin 2011 a invité la Commission européenne à soumettre une proposition de mécanisme qui permette de « *faire face à des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de Schengen* ».

2. Un Système d'information renouvelé

La Commission a été chargée en 2001 du développement d'un système de deuxième génération (SIS II). Elle s'en est acquittée non sans difficulté [8]. Le SIS II a été activé le 9 avril 2013. Il est composé de trois éléments : un système central, les systèmes nationaux des États Schengen et une infrastructure de communication entre le système central et les systèmes nationaux [9]. Ses fonctionnalités intègrent de nouvelles fonctionnalités telles que la possibilité d'introduire des données biométriques (empreintes digitales et photographies) ou de nouveaux types de signalements (concernant des aéronefs, des embarcations, des conteneurs ou des moyens de paiement volés). Le cadre juridique de fonctionnement du SIS fixe des règles de protection des données [10].

3. Un mécanisme d'évaluation plus efficace

Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la Commission européenne a présenté une proposition modifiée de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis Schengen. Contrairement au système jusqu'à en vigueur de nature intergouvernementale auquel la Commission européenne ne participait qu'en tant qu'observateur, le nouveau dispositif prévoit une responsabilité commune des États membres et de la Commission. Le texte de compromis prévoit que chaque équipe d'évaluation disposera de deux experts principaux, l'un issu d'un État membre, l'autre de la Commission. La formulation de recommandations en réponse aux constatations faites pendant l'évaluation et exposées dans les rapports d'évaluation, continue de relever du seul Conseil. En outre, a été introduit, dans certains cas précis pour renforcer l'efficacité de l'évaluation, l'obligation pour l'État membre évalué de présenter un plan d'action au Conseil et à la Commission.

4. Une révision du « code frontières Schengen »

Le règlement établissant le « code frontières Schengen » avait prévu la possibilité de réintroduire, à l'initiative d'un État, exceptionnellement et temporairement, des contrôles aux frontières intérieures dans les « *cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure* ». Les deux situations prises en compte étaient celle d'événements prévisibles (comme l'organisation d'un G7 ou d'une grande compétition sportive) et les situations d'urgence (par exemple, un attentat terroriste). En pratique, les cas de réintroduction des contrôles depuis 2006 ont été peu nombreux, tous pour une durée de moins de trente jours et en général pour une durée bien plus courte [11].

A la suite des demandes de la France et de l'Italie d'avril 2011, faites dans le contexte du « printemps arabe », des propositions législatives ont été adoptées en 2013 afin d'élargir les possibilités de rétablissement de contrôles temporaires, sur la base d'une recommandation du Conseil et, en dernier recours, en cas de manquement grave d'un État membre à ses obligations de contrôle aux frontières extérieures [12].

5. Une meilleure surveillance aux frontières

Mis en place en décembre 2013, le système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) doit contribuer à renforcer la gestion des frontières extérieures. Il doit en effet promouvoir un cadre technique commun développant la connaissance de la situation aux frontières extérieures ainsi que la capacité de réaction des services de surveillance et de contrôle. Ce faisant, il constitue aussi un outil pour la protection de la vie des migrants.

Le projet de « frontières intelligentes » doit permettre d'utiliser les nouvelles technologies pour renforcer le contrôle aux frontières extérieures tout en facilitant leur franchissement pour les voyageurs réguliers [13]. En février 2013, la Commission européenne a proposé, à cette fin, un « paquet frontières intelligentes » La nouvelle Commission européenne a néanmoins indiqué qu'elle présenterait des propositions modifiées à la fin de l'année, tenant compte des résultats d'un projet pilote qui aura testé différentes options [14].

8. Fin février 2013, les engagements budgétaires effectués par la Commission pour le projet SIS II, depuis 2002, s'élevaient au total à 167 784 606 d'euros.

9. A compter du 9 mai 2013, la gestion du système central est assurée par l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (eu-LISA).

10. Règlement (CE) no1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

11. Cf. Rapports semestriels de la Commission européenne au Parlement et au Conseil sur le fonctionnement de l'espace Schengen.

12. Règlement (UE) n°1051/2013 du 22 octobre 2013 modifiant le règlement (CE) n°562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles.

13. Communication de la Commission européenne du 25 octobre 2011 COM(2011) 680 final.

14. Par ailleurs, le règlement (UE) n° 656/2014 du 15 mai 2014 a précisé les règles relatives à la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex, en particulier pour le débarquement des migrants.

Sur le plan budgétaire, le cadre financier pluriannuel 2014-2020 a prévu la création d'un volet « frontières extérieures et politique des visas » au sein du fonds pour la sécurité intérieure, doté de 2,7 milliards €.

6. Une gouvernance renforcée

Dans des conclusions du 8 mars 2012, le Conseil a établi, conformément à une demande de la France, une procédure visant à renforcer la gouvernance politique dans le cadre de la coopération Schengen. Le comité mixte, composé des Etats membres de l'Union européenne et des Etats associés à Schengen, doit, au niveau ministériel, fournir les orientations politiques nécessaires pour l'espace Schengen. Il doit tenir des discussions politiques sur les principales questions liées au bon fonctionnement de l'espace Schengen. Ces discussions doivent porter également sur les cas où les rapports d'évaluation font apparaître des carences graves et sur la réalisation des plans d'action décidés pour corriger ces carences. Le Conseil a par ailleurs salué la démarche de la Commission consistant à présenter périodiquement des rapports au moins une fois par an, au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de la coopération Schengen et l'application de l'acquis Schengen [15]. Ces rapports doivent servir de base aux discussions politiques et stratégiques au sein du comité mixte. Ils doivent aussi permettre d'examiner les moyens de remédier aux carences liées à Schengen et, au besoin, d'indiquer des solutions au niveau pratique et opérationnel ou soumettre de nouvelles initiatives, notamment des propositions législatives destinées à remédier à ces carences.

7. Un régime d'asile européen commun

La mise en place d'une politique européenne commune en matière d'asile est un objectif affirmé par l'Union européenne depuis le programme pluriannuel de 1999. Le programme de La Haye de 2004 a prévu la mise en place d'un régime d'asile européen commun (RAEC). Ce régime commun doit permettre une harmonisation accrue des politiques européennes tout en assurant un haut niveau de protection. Tous les textes du nouveau « paquet asile » ont été adoptés et publiés en juin 2013.

Ils portent à la fois sur les procédures d'asile, sur les conditions d'accueil, sur les motifs pour lesquels une protection internationale peut être octroyée (directive « Qualifications »). Le règlement de Dublin révisé tend à renforcer la protection des demandeurs d'asile pendant le processus de détermination de l'État responsable de l'examen de la demande et clarifier les relations entre États membres. Le règlement Eurodac révisé permet par ailleurs l'accès des autorités répressives, dans des circonstances strictement limitées, aux bases de données de l'Union européenne qui contiennent les empreintes digitales des demandeurs d'asile, afin de prévenir et de détecter les actes criminels les plus graves, tels que les meurtres ou les infractions terroristes, ou d'enquêter sur ceux-ci.

III/ UN ESPACE CONFRONTÉ À DES DÉFIS DE GRANDE AMPLITUDE

1. Une pression migratoire intensifiée

Environ 720 millions de personnes franchissent chaque année les frontières extérieures, dont 334 millions sont des ressortissants de pays tiers. Les franchissements illégaux progressent fortement. Au total, le nombre de franchissements irréguliers détectés en 2013 s'élevait à 107 365 contre 72 437 en 2012. En 2014, cette pression migratoire s'est fortement accentuée. Selon FRONTEx [16], le nombre de détections de franchissements illégaux a atteint un nouveau record atteignant plus de 280 000 détections (+ 164% par rapport à 2013). Ce flux sans précédent de migrants irréguliers est dû aux combats en Syrie qui ont entraîné la pire crise de réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale. La plupart de ces détections ont été opérées dans le cadre d'opérations en Méditerranée où le nombre total de détections a dépassé 170 000 (+ 277%). Des milliers de vies ont été sauvées par les autorités de contrôle aux frontières. Les nouveaux drames survenus au début de l'année de 2015 suffisent à démontrer l'urgence de la situation. Cette migration clandestine est très largement entre les mains d'organisations criminelles qui constituent une menace pour la sécurité des frontières extérieures. Entre 2013 et 2014, la détection de passeurs a augmenté de 7 252 à 10 234 (+ 41%). Le nombre de nationaux

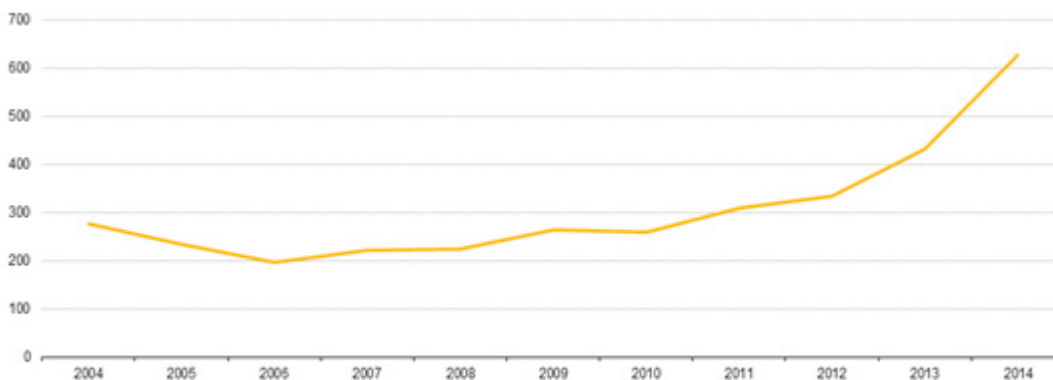
15. Cf. Sixième rapport semestriel de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1^{er} mai-31 octobre 2014 (COM (2014) 711 final)

16. Frontex : Analyse annuelle des risques 2015.

effectivement reconduits dans des pays tiers s'est élevé à 161 309 en 2014, soit un chiffre comparable à celui de 2013. La situation géopolitique souligne que la Syrie restera la principale source pour l'immigration irrégulière et pour les demandes d'asile dans l'Union européenne. La situation des migrants apparaît extrêmement fragile en Libye, tout particulièrement pour ceux qui se trouvent dans des zones de combat. Cette pression accrue peut être observée dans le nombre de demandeurs d'asile enregistrés dans l'Union européenne qui a augmenté de 191 000 personnes (+44%) pour atteindre le nombre record de 626 000 demandeurs en 2014. En particulier, le nombre de Syriens a augmenté de 72 000 personnes, passant de 50 000 demandeurs en 2013 à près de 123 000 en 2014. Le plus grand nombre de demandeurs d'asile a été enregistré en Allemagne (202 700 demandeurs, soit 32% de l'ensemble des demandeurs), suivie de la Suède (81 200, soit 13%), de l'Italie (64 600,

soit 10%), de la France (62 800, soit 10%) et de la Hongrie (42 800, soit 7%). On relèvera que le nombre de demandeurs d'asile en 2014 a plus que doublé par rapport à 2013 en Italie (+143%) ainsi qu'en Hongrie (+126%) et a augmenté significativement en Allemagne (+60%) et en Suède (+50%), alors qu'en France, il a diminué de 5%.

La Syrie (122 800 demandeurs d'asile, soit 20% du nombre total de demandeurs) est restée le principal pays d'origine des demandeurs d'asile. Sur les 122 800 Syriens qui ont demandé l'asile dans l'Union en 2014, environ 60% ont été enregistrés dans deux États membres : en Allemagne (41 100) et en Suède (30 800). Les Syriens représentaient également la principale nationalité des demandeurs d'asile en Belgique, en Bulgarie, au Danemark, en Espagne, à Chypre, aux Pays-Bas, en Autriche, en Roumanie et en Slovaquie [17].



(*) 2004-07: EU-27 and extra-EU-27.
Source: Eurostat (online data codes: migr_asycdz and migr_asyappctza)

17. En 2014, 45% des décisions de première instance concernant des demandes d'asile ont été positives. Les Syriens ont été les principaux bénéficiaires.

Face à cette pression migratoire fortement accrue et aux drames humanitaires qu'elle engendre, l'Union européenne et les Etats membres ne sont pas restés inertes [18]. FRONTEX a lancé pas moins de 9 opérations pour venir en aide aux pays confrontés à ce nouvel afflux de migrants par la mer. A la suite d'un dramatique naufrage, en octobre 2013, à Lampedusa qui a coûté la vie à 366 migrants, l'Italie a décidé une vaste opération militaire et humanitaire. L'opération « *Mare Nostrum* », qui a pris fin le 1er novembre 2014, a représenté un coût de plus de 9 millions € par mois pour l'Italie, soit quelque 114 millions € au total. Lancée en novembre 2014, la nouvelle opération « *TRITON* », conduite par FRONTEX mais placée sous commandement italien, est plus proche des frontières européennes. Son coût était initialement estimé à environ 2,9 millions € par mois. Alors que « *Mare Nostrum* » était une opération de recherche et de sauvetage, « *TRITON* » a vocation à se focaliser sur le contrôle des frontières mêmes si cela n'exclut pas des opérations de sauvetage [19].

Toutefois, l'intensité de la pression migratoire soulève des questions de fond sur la gestion des frontières extérieures. Le principe qui a prévalu jusqu'à présent selon lequel chaque Etat est chargé de gérer sa portion de frontière extérieure trouve ses limites dès lors que certains Etats, comme l'Italie actuellement, sont particulièrement exposés comme « porte d'entrée » de l'Union européenne. En outre, celle-ci est confrontée au double défi du sauvetage et du contrôle de ses frontières extérieures. L'opération *Mare Nostrum* a été aussi, à son corps défendant, un facteur d'incitation pour les passeurs qui ont pu jouer de la proximité de la Libye avec le champ d'opérations de *Mare Nostrum*. Pour surmonter ce double défi, l'Union doit se doter des moyens de bloquer à la source l'action des passeurs et des organisations criminelles qui exposent gravement la vie des migrants.

L'enjeu de sécurité attaché au contrôle des frontières extérieures a pris une acuité particulière dans le contexte des attentats terroristes commis à Paris (janvier 2015) et à Copenhague (février 2015). Un contrôle efficace est l'un des défis à relever pour assurer la sécurité de l'espace européen.

2. Vers un espace plus intégré ?

En présentant, le 13 mai 2015, son agenda pour les migrations, la Commission européenne a lancé le débat sur une plus grande solidarité européenne dans la gestion des frontières extérieures et la prise en charge des flux accrus de migrants.

- Une solidarité européenne dans le contrôle des frontières extérieures

Une plus grande solidarité au niveau européen passe par une augmentation des moyens de FRONTEX. La Commission européenne propose de lui allouer 25 millions € en vue d'un renforcement des opérations TRITON et POSEIDON. Ce qui permettra un triplement du nombre des opérations pendant les derniers mois de l'année 2015. Pour 2016, le budget prévisionnel de 22,5 millions € pour ces deux opérations sera triplé, un montant de 45 millions € lui ayant été ajouté. La zone géographique de TRITON sera élargie vers le sud jusqu'aux limites de la zone maltaise de recherche et de sauvetage, afin d'englober la zone qui était couverte par *Mare Nostrum* [20]. Parallèlement les moyens mobilisés seront renforcés à la suite des engagements pris lors du Conseil du 23 avril [21].

La proposition révisée concernant les frontières « intelligentes », que la Commission européenne entend présenter d'ici au début 2016, devrait permettre de mieux lutter contre l'immigration irrégulière par la création d'un registre des mouvements transfrontières de ressortissants de pays tiers. Ce registre devra respecter un principe de proportionnalité. La Commission entend lancer, en 2016, un débat sur le développement futur de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Ce débat devrait évoquer la possibilité de créer un système européen de gardes-frontières mais aussi une nouvelle approche des fonctions exercées par les garde-côtes dans l'Union européenne.

La lutte contre les passeurs et organisations criminelles constitue une priorité. C'est notamment en s'attaquant à ceux qui exploitent la misère humaine et mettent directement en péril la vie des migrants que l'Union européenne pourra tarir à la source le flux de migration incontrôlée. La Commission européenne proposera un plan

18. Cf. Jean-Dominique Giuliani, « Le défi de l'immigration clandestine en Méditerranée », *Question d'Europe* n° 352, Fondation Robert Schuman, mai 2015.

19. Depuis le début de 2015, environ 34 000 migrants ont été secourus pendant leur traversée de la Méditerranée, dont un tiers par des navires déployés par Frontex.

20. On notera que, d'ores et déjà, les navires et avions affectés à TRITON participent à des opérations de sauvetage en dehors de la zone d'intervention dès lors qu'ils sont mobilisés par le centre de coordination de sauvetage en mer compétent.

21. L'opération comprendra 10 unités maritimes, 33 unités terrestres et 8 unités aériennes, ainsi qu'un effectif de 121 personnes. Le nombre de patrouilleurs déployés en haute mer sera porté de 3 à 6 pendant la période estivale puis à 5 pendant la période hivernale.

d'action qui tendra à accélérer les enquêtes, désorganiser les réseaux, traduire les passeurs en justice et saisir leurs avoirs. En outre, l'Union entend pouvoir mener des opérations relevant de la politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC) destinées à capturer et détruire les embarcations utilisées par les passeurs. Ces opérations devront être mises en œuvre dans le respect des règles internationales. Elles seront appuyées par une coopération accrue entre EUROPOL et FRONTEX.

Une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des retours pourrait par ailleurs constituer un instrument de dissuasion contre le trafic des migrants. D'après Eurostat, sur les 425 000 personnes ayant fait l'objet d'une décision de retour en 2013, seulement 167 000 ont quitté l'Union européenne. Cela implique que les Etats membres appliquent la directive « retour » [22] qui doit permettre de concilier, de façon proportionnée, le souci d'avoir un système de reconduite rapide et efficace avec la volonté de traiter les personnes concernées de façon digne et humaine. La Commission européenne souhaite élargir la base juridique de FRONTEX pour renforcer le rôle de l'agence dans ce domaine. Elle entend aussi évaluer les moyens de mieux utiliser le SIS pour l'exécution des décisions de retour, par exemple en faisant obligation aux Etats d'enregistrer les interdictions d'accès dans le SIS pour qu'elles puissent être appliquées dans l'ensemble de l'Union. Le renforcement de la coopération avec les pays tiers apparaît à cet égard déterminant notamment à travers la conclusion d'accords de réadmission [23].

Le contrôle des frontières extérieures répond à un enjeu sécuritaire dramatiquement souligné par les attentats de Paris et de Copenhague. Dans leur déclaration du 12 février 2015, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont demandé que le cadre de Schengen soit pleinement exploité afin de renforcer et de moderniser le contrôle aux frontières extérieures. Ils ont marqué leur accord pour des contrôles systématiques et coordonnés de personnes jouissant de la libre circulation au moyen de bases de données pertinentes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en se fondant sur des indicateurs de risques communs. Ils se sont également déclarés prêts à examiner une modification ciblée du « code frontières Schengen » là où cela est nécessaire pour permettre des contrôles permanents. En mars, les ministres de la Justice et de l'intérieur ont indiqué que le

contrôle systématique des documents et des personnes sur la base d'une évaluation des risques aux frontières extérieures devrait être mis en œuvre sans délai, au plus tard en juin 2015. Il ne semble pas que cette mesure soit encore en place. En revanche, des progrès auraient été réalisés dans la définition des indicateurs de risques et la coopération entre Etats membres via l'utilisation du SIS et de la base de données d'EUROPOL [24].

- Une meilleure gestion des flux de réfugiés

Un seul Etat est chargé d'examiner une demande d'asile. Le règlement de Dublin établit les règles qui permettent de déterminer l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile, en retenant des critères qui ont pour effet de faire peser la responsabilité sur le premier Etat d'arrivée du demandeur dans l'espace Schengen [25]. Cela signifie que les Etats situés à la périphérie de l'espace sont plus particulièrement exposés [26] même si l'on doit relever que l'Allemagne, la Suède et la France concentrent près de 2/3 des demandes. Cela soulève aussi la question de la capacité des pays de premier accueil ; elle a été concrètement posée face aux défaillances du système d'asile en Grèce. La Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour européenne de justice ont eu l'occasion d'imposer aux Etats membres de ne pas procéder aux transferts de demandeurs d'asile lorsque ces derniers risquent d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants dans l'Etat de transfert [27]. Les Etats membres n'ont toutefois pas accepté le mécanisme de suspension des transferts, proposée par la Commission européenne, dans les cas d'urgence particulière faisant peser une charge exceptionnellement lourde sur les capacités d'accueil d'un Etat, son système d'asile ou ses infrastructures. Ils lui ont préféré un système d'alerte précoce qui prévoit la mise en place de mécanismes correctifs lorsque le fonctionnement du système d'asile d'un Etat risque de compromettre l'application du règlement de Dublin [28]. Face à la situation d'urgence en Méditerranée, l'agenda pour les migrations proposée par la Commission européenne suggère d'activer une relocalisation d'urgence, au départ de l'Italie et de la Grèce, de 40 000 personnes (24 000 pour l'Italie ; 16 000 pour la Grèce) ayant manifestement besoin d'une protection internationale [29]. Fondée sur

22. Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

23. Dans son agenda pour les migrations, la Commission européenne propose de renforcer la coopération avec les pays de transit, dans un premier temps le Niger et le Mali et d'approfondir les programmes régionaux de développement et de protection (PRDP) en priorité pour l'Afrique du Nord et la Corne de l'Afrique. Elle souhaite par ailleurs consolider les coopérations bilatérales et régionales en matière de migrations (processus de Rabat notamment).

24. Cf. *Europolitics* n° 5106 du 10 juin 2015.

25. Règlement CE 343/2003 du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans les Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

26. D'après la Commission européenne, l'Italie a enregistré en 2014 une augmentation de 177% du nombre de franchissements illégaux des frontières ; cette augmentation était de 153% en Grèce ; les deux pays ont représenté 19% du total des franchissements illégaux dans l'ensemble de l'Union européenne en 2014

27. CEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09 ; CJUE, 21 décembre 2011, « *N.S. c. Secretary of State of the Home Department* », aff. C-411/10. Aussi justifiées soient-elles sur le fond, ces décisions soulignent une hétérogénéité des systèmes des Etats membres préjudiciable au bon fonctionnement d'un espace commun.

28. Un plan opérationnel pour le déploiement d'équipes d'appui « asile » en Grèce a été signé le 1er avril 2011 en vue d'aider les autorités grecques à mettre en place des systèmes d'asile et d'accueil modernes et efficaces.

29. Seraient concernés des demandeurs ayant une nationalité pour laquelle le taux de reconnaissance d'une protection internationale, à l'échelle de l'Union européenne, est égal ou supérieur à 75%. En pratique, deux nationalités présenteraient un tel taux de reconnaissance : les Syriens et les Erythréens.

30. Article 78 § 3 du TFUE: « Au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du

Parlement européen ».

31. Avec les pondérations suivantes : 40% pour la population ; 40% pour le PIB total. A ces deux critères s'ajouteraient deux correctifs : le nombre de demandes d'asile reçues et de places de réinstallation offertes ces cinq dernières années (10%) et le taux de chômage (10%).

32. En collaboration avec l'Office international des migrations, le Haut-Commissariat pour les Réfugiés et les autorités nigériennes, ce centre fournirait des informations, assurerait une protection au niveau local et offrirait des possibilités de réinstallation à des personnes dans le besoin.

33. Directive 2009/50/CE du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'emplois hautement qualifiés.

34. Communication de la Commission européenne : « Maximiser l'effet positif des migrations sur le développement » (COM/2011/743) et décision du Conseil sur les migrations dans le contexte de la coopération au développement de l'Union européenne du 12 décembre 2014.

l'article 78§3 TFUE [30], cette procédure aurait une durée de 24 mois. La clé de répartition tiendrait compte des capacités d'absorption et d'intégration. Elle serait fondée principalement sur la taille de la population et le PIB total [31]. La Commission européenne invite par ailleurs les Etats membres à intensifier leurs efforts de réinstallation de personnes ayant obtenu le statut de réfugié. Actuellement, seuls 15 Etats membres ont des programmes de réinstallation et 3 autres pratiquent ponctuellement la réinstallation. Selon la recommandation de la Commission, les Etats membres s'engageraient à offrir collectivement 20 000 places. Le programme aurait une durée de 2 ans. L'Italie avait également avancé l'idée que la communauté internationale devrait mettre en place des centres d'accueil de candidats à la traversée de la Méditerranée dans plusieurs pays africains pour traiter sur place les demandes d'asile et décider si elles sont recevables. De tels centres pourraient être pris en charge par le Haut-commissariat aux réfugiés de l'ONU (UNHCR). Dans son agenda pour les migrations, la Commission européenne envisage la création d'un centre polyvalent pilote au Niger d'ici à la fin de l'année [32]. La Commission propose en outre trois axes de réflexions pour l'avenir portant sur l'instauration d'un code du droit d'asile commun, la reconnaissance mutuelle des décisions d'asile et l'établissement d'un processus unique de décision en matière d'asile visant à garantir l'égalité de traitement des demandeurs d'asile dans toute l'Europe.

- L'enjeu de la migration légale

Organiser la migration légale peut être une voie pour réduire la pression sur l'immigration irrégulière. Les

Etats membres conservent une compétence exclusive concernant les admissions de ressortissants de pays tiers. Toutefois des défis communs peuvent être identifiés et l'Union européenne peut jouer un rôle appréciable pour contribuer à les relever. Dans son agenda pour les migrations, la Commission européenne fait valoir que l'évolution des compétences requises entre 2012 et 2025 devrait se traduire par une hausse de 23% de la proportion d'emplois destinés à une main d'œuvre diplômée de l'enseignement supérieur. Le nombre de personnes en âge de travailler diminuera de 17,5 millions dans l'Union au cours de la prochaine décennie. Le vieillissement de la population créera aussi des besoins nouveaux, notamment dans les services à la personne. La Commission européenne lancera par ailleurs une consultation publique sur l'avenir de la directive « carte bleue » qui ne s'est traduite en deux ans que par la délivrance de 16 000 cartes [33]. La politique de migration légale doit par ailleurs être conçue en lien avec le développement des pays d'origine, comme le suggèrent les objectifs de développement durable (ODD) que l'ONU doit adopter prochainement. Ce que l'Union européenne cherche déjà à mettre en œuvre à travers les partenariats pour la mobilité [34].

Philippe DELIVET

Maître de conférences à Sciences Po Paris, Chargé d'enseignement à l'Université Paris II et au CELSA-Paris Sorbonne. Il est l'auteur des Politiques de l'Union européenne, La Documentation Française, 2013.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.