



HAL
open science

La "crise des réfugiés " et l'espace Schengen

Dominique Nazet-Allouche

► **To cite this version:**

Dominique Nazet-Allouche. La "crise des réfugiés " et l'espace Schengen. les Notes du Pôle, 2016.
halshs-01460722

HAL Id: halshs-01460722

<https://shs.hal.science/halshs-01460722>

Submitted on 7 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La « crise des réfugiés » et l'espace Schengen

La libre circulation dans l'espace Schengen et la politique migratoire, auxquelles vient se greffer de manière interdépendante la lutte contre le terrorisme, constituent un dossier majeur, mais pour le moins délicat et périlleux car porteur d'éléments contradictoires et de politiques marquées par l'inconstance ou l'inconsistance. L'Europe a connu l'an passé une arrivée sans précédent de migrants depuis 1945. Si parler de « crise » est une posture politique dans la mesure où rapportée à la population européenne et au territoire concerné, la gestion des réfugiés pourrait être assumée sans difficultés majeures, l'espace Schengen n'en est pas moins en danger. Les incidences de la crise migratoire et les risques qu'elle induit dépassent largement la remise en cause de celui-ci, mais elle est à elle seule un enjeu majeur. Après de multiples sommets européens réunis pour régler la situation, bien des propositions sans suite et des tergiversations, un certain nombre de mécanismes sont désormais mis en place, ou à tout le moins enclenchés.

I - L'ESPACE SCHENGEN INCONSIDEREMENT FRAGILISE

Ces derniers mois, l'espace Schengen a subi de cruelles atteintes, certaines réelles, d'autres de principe. Acquis majeur de l'intégration européenne, sa survie est pourtant capitale.

A. LES ATTEINTES

Alors que certains Etats membres ont rétabli le contrôle aux frontières intérieures, est brandi le spectre de l'effritement, voire de la réduction drastique de l'espace Schengen.

Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Les migrants médiatisés, c'est-à-dire ceux qui entrent sur le territoire européen, ou tentent de le faire,

de manière clandestine, ne représentent qu'une petite part des migrations. Même si l'UE est sans conteste ouverte à l'immigration, tous les Etats membres veulent un contrôle de l'immigration clandestine. C'est ainsi que l'arrivée importante de réfugiés, à laquelle se sont adjoints les attentats perpétrés à Paris et la crainte du terrorisme engendrée, ont conduit au rétablissement partiel des frontières intérieures de l'espace Schengen à la faveur de réponses strictement nationales. Par décisions unilatérales, huit pays ont réintroduit des contrôles aux frontières intérieures pour stopper les migrants qui ne l'auraient pas été dans les Balkans : la Hongrie, l'Autriche, la Suède, le Danemark, la Slovénie, la Belgique, la Norvège et même l'Allemagne. Contraire à l'esprit européen, cette faculté est, néanmoins, permise sous certaines conditions. Intégré au cadre juridique de l'UE par un protocole annexé au traité d'Amsterdam, et faisant donc partie du droit de l'Union, l'« acquis Schengen » permet aux personnes quelle que soit leur nationalité, de ne pas faire l'objet de contrôles lorsqu'elles franchissent les frontières internes de l'espace Schengen. Les Etats membres ont, toutefois, la possibilité de rétablir temporairement des contrôles à leurs frontières nationales en cas de menaces pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Il ne paraît pas certain, cependant, que le rétablissement opéré satisfasse aux critères de la Cour de justice, laquelle considère que toute dérogation au principe fondamental de libre circulation des personnes doit être interprétée de manière restrictive, et que le danger pour l'ordre public suppose l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société. Dans la perspective d'un retour au « fonctionnement normal » de l'espace Schengen d'ici fin 2016, la Commission a suggéré de remplacer l'actuelle mosaïque de décisions unilatérales des Etats membres

par une approche coordonnée des contrôles temporaires aux frontières, afin de lever tous les contrôles aux frontières intérieures le plus rapidement possible.

L'espace Schengen revisité. Solution pour le moins radicale, la révision des frontières de l'espace Schengen a été évoquée, ses initiateurs partant notamment du principe que la géographie rendait problématique la faculté pour certains Etats membres d'assurer le contrôle des frontières extérieures de l'Union, d'autant qu'ils n'étaient pas tous en capacité de le faire. Ainsi la Commission a-t-elle envisagé d'exclure temporairement la Grèce de l'espace Schengen reprochant à ce pays l'inaction de ses pouvoirs publics et son refus d'activer les moyens d'assistance européens. Une telle option est pour l'instant abandonnée au profit de la solidarité avec la Grèce au moyen de la création de centres d'accueil et d'une aide financière. De même, les Pays-Bas ont émis l'hypothèse d'un « mini-Schengen ». Aussi peu crédible fut la finalisation de telles propositions dans le contexte du moment, le seul fait d'être énoncées marquent un profond malaise au sein de l'UE et un réel danger pour la survie de l'espace Schengen dans sa configuration actuelle qui pourtant paraît fondamentale.

B. LES ENJEUX

La réintroduction durable des contrôles aux frontières intérieures de l'UE ne permettrait pas de résoudre les défis liés au problème des réfugiés, mais entraînerait de **A.** coûts économiques, politiques et sociaux extrêmement élevés pour l'UE et chacun de ses Etats membres. L'espace Schengen constitue un pas en avant déterminant dans la construction du territoire européen, l'une des réalisations majeures de l'intégration européenne. S'il est l'image forte d'une certaine idée de l'Europe, un symbole, il est aussi l'instrument permettant aux citoyens européens d'exercer les libertés qui leur ont été conférées. Sa remise en cause risquerait, en outre, de mettre en péril la coopération judiciaire et policière, devenue l'un des éléments clés de la valeur ajoutée découlant du système Schengen. L'espace Schengen a également fortement contribué à la prospérité économique de l'UE et un retour aux frontières, d'après les économistes, compromettrait la croissance, provoquerait une hausse des coûts de production, pèserait sur la consommation et les exportations. L'espace Schengen autant que l'UE toute entière constituent un territoire qu'il faut apprendre à gérer en commun. Au surplus, l'UE devrait être en mesure de mener une politique commune en matière migratoire pour assurer l'idéal multiculturel, la défense des droits de l'homme que l'on rangeait dans les valeurs

fondatrices de l'Europe. Au contraire, la crise migratoire met en exergue les divergences d'intérêts autant que les divisions sur les valeurs démocratiques et sociales qui séparent les Etats membres. Elle souligne également la faiblesse décisionnelle de la construction européenne. Le schéma institutionnel ne confère à l'UE ni la légitimité ni la capacité effective nécessaires pour imposer une politique européenne globale. La question des réfugiés, autant que la lutte contre le terrorisme, dévoile une Europe divisée, ne parvenant pas à trouver une solution commune, fragilisée comme elle ne l'a jamais été et fait naître une Europe à la physionomie modifiée. Chaque pays, y compris la France et l'Allemagne, réagit en fonction de ses intérêts nationaux. L'UE a toujours été portée par le « moteur » franco-allemand mais celui-ci semble aujourd'hui grippé. Enfin, l'Europe de la solidarité et ses valeurs fondamentales sont mises à mal. Alors qu'une politique commune d'accueil des réfugiés ne parvient pas à s'imposer, les Etats membres s'accordent pour refouler l'ensemble des migrants aux portes de l'Europe.

II - QUELLES REPONSES ?

Une politique commune d'accueil des réfugiés n'a pu être dégagée, mais des mécanismes se mettent en place, d'autres sont sur le métier, pour sauvegarder l'espace Schengen.

A. UNE POLITIQUE COMMUNE D'ACCUEIL DES REFUGIES INTROUVABLE

Après bien des tergiversations, les Etats membres ne sont pas parvenus à mettre en place une politique commune cohérente et solidaire, destinée à assurer la gestion des réfugiés.

Une posture caméléon. A la fin de l'été 2015, l'UE, incitée par l'Allemagne, affirmait sa volonté de faciliter l'entrée sur son territoire des réfugiés venant de Syrie, d'Irak ou d'Erythrée. La remise en cause des conditions d'entrée et de séjour sur le sol européen, autant que des règles fixées par le règlement de Dublin - qui oblige un migrant à demander l'asile dans le pays par lequel il est entré - que cette position impliquait, laissait entrevoir la possibilité d'une autre politique, une brèche dans notre Europe forteresse. Mais quelques mois plus tard, l'UE a modifié radicalement sa position ; elle cherche à fermer ses portes y compris aux réfugiés au moyen d'une politique contestée tant sur le plan politique que sur le plan juridique.

L'échec. Quel que soit le caractère d'urgence ou de permanence des mesures à prendre, la seule réponse

efficace et conforme à l'esprit et au droit européens est une politique commune, basée sur la solidarité entre les Etats membres. Aussi la Commission, dans le droit fil de son « agenda européen en matière de migration » présenté le 13 mai 2015, a-t-elle proposé d'activer la procédure de réaction à une situation d'urgence de l'article 78§3 du TFUE, lequel permet la mise en place provisoire d'un mécanisme de répartition des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Le Conseil, par deux décisions prises en septembre 2015, prévoit la « relocalisation » des demandeurs d'une protection internationale depuis l'Italie et la Grèce, la répartition entre les différents Etats membres, appelée le « système des quotas », s'opérant selon une clé de distribution. Cette répartition ne revêt aucun caractère contraignant et sa mise en œuvre s'avère laborieuse. Entre octobre 2015 et mars 2016, seules 884 personnes avaient été dispersées à travers l'UE. La Commission a également proposé la mise en place d'un mécanisme permanent de relocalisation à caractère obligatoire, se déclenchant automatiquement au profit de tout Etat membre confronté à un flux de migrants tel qu'il ne peut y faire face seul sans la solidarité de tous les Etats membres de l'Union. L'instauration d'un tel mécanisme est pour l'instant mise en sommeil. Ces deux initiatives, en porte-à-faux avec le règlement de Dublin, interpellent la politique européenne de l'asile qui non seulement a échoué, mais s'avère désormais totalement inadaptée.

B. LA PRESERVATION DE L'ESPACE SCHENGEN

Les institutions européennes ont clairement manifesté leur volonté de « revenir à l'esprit de Schengen ». Après avoir accru la coopération avec la Turquie, il est envisagé de renforcer les frontières extérieures et subséquentement de reformer le droit d'asile.

1. Renforcer les frontières extérieures

A la fermeture de la route des Balkans opérée de facto, les institutions européennes répondent en proposant un contrôle des personnes accru et une approche commune de la gestion des frontières extérieures.

La fermeture de la route de Balkans. Début mars 2016, la Macédoine, la Serbie, la Croatie et la Slovaquie, sans compter l'Autriche, ayant verrouillé leurs frontières, la route migratoire des Balkans s'est trouvée de facto fermée. A ce jour, certains de ces pays ne sont pas revenus sur leur décision de ne plus faire passer les migrants, y compris les réfugiés, qu'au compte-gouttes. Destinée à décourager de nouveaux migrants de venir en l'Europe, la mesure a sans aucun doute aggravé la crise humanitaire en Grèce autant qu'augmenté la pression

sur l'UE et la Turquie pour finaliser leur accord destiné à juguler le flux de réfugiés. Fruit de décisions unilatérales de la part des Etats membres, la fermeture de la route de Balkans aurait pu devenir un choix politique européen. On ne compte pas les déclarations affirmant la volonté exprimée par les dirigeants européens de « fermer la route des Balkans ». Cette décision devait être actée lors du sommet européen du 7 mars 2016 dédié à la crise migratoire mais fut repoussée par certains Etats membres.

Le contrôle des personnes. Dans le cadre des mesures destinées à moderniser la gestion des frontières extérieures, la Commission a proposé la création d'un système d'entrée / sortie (EES) afin d'améliorer et renforcer les procédures de contrôle pour les ressortissants de pays tiers admis pour un séjour de courte durée dans l'espace Schengen. Ce système, qui enregistrerait automatiquement le nom, le type de document de voyage et les éléments biométriques, a notamment pour vocation de permettre une automatisation accrue des contrôles aux frontières et une meilleure détection de la fraude documentaire et à l'identité. Le PNR (passenger name record) constitue le deuxième instrument de contrôle envisagé. Plusieurs Etats membres sont déjà dotés d'un système PNR, c'est-à-dire d'un fichier recensant l'identité des passagers aériens entrant et sortant de l'UE, mais la collecte et l'utilisation des données n'est pas encore réglementée au niveau européen. Réactivée à propos de la crise migratoire puis tout récemment pour lutter contre le terrorisme, la directive sur le sujet a été votée le 14 avril 2016 par le Parlement européen : elle contraint simplement les compagnies aériennes à communiquer les données qu'elles possèdent sur leurs passagers aux Etats membres concernés par un vol depuis ou vers un pays tiers, et laisse la porte ouverte aux interprétations nationales.

La communautarisation des frontières extérieures. Si les Etats membres sont responsables du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures, une gestion plus intégrée de ces dernières, basée sur leur coopération, se fait jour.

La création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes. Celle-ci fait partie des mesures proposées par la Commission le 15 décembre 2015. Il s'agirait plus précisément de développer une structure en deux piliers, constituée d'une part d'une agence de garde-frontières et de garde-côtes, et d'autre part des garde-frontières et des garde-côtes nationaux, réunis dans un seul et même système.

Les « hotspots ». Dans la mesure où les pays confrontés à l'afflux de migrants sont apparus ne pas être en capacité d'endiguer ce dernier, il a été décidé de mettre en place des « hotspots ». Centres d'accueil pour les institutions européennes, centres de tri pour les acteurs associatifs, ils ont pour mission d'opérer un filtrage entre les réfugiés et les autres migrants, mais aussi d'empêcher l'entrée des terroristes inscrits dans le Système d'information Schengen. Ils sont directement gérés par des agences européennes, et plus précisément Frontex et Europol, chargées de coordonner le processus d'identification et d'enregistrement des migrants, ainsi que par le bureau européen d'appui en matière d'asile dont la mission est de traiter les dossiers d'asile puis d'orienter les demandeurs vers un Etat membre de l'UE capable de les accueillir. La mise en place d'une telle structure porte sans conteste atteinte à la souveraineté des Etats membres dans la mesure où le contrôle aux frontières extérieures relève de leur compétence. En outre, malgré l'existence et le développement de normes communes, le droit d'asile reste en partie de la compétence nationale. Dans la continuité de l'installation de ces points d'accès se pose la question du remaniement du régime d'asile européen commun (RAEC).

2. La réforme du droit d'asile

Il est évident que le système d'asile actuel est inadapté aux pressions migratoires particulières auxquelles sont confrontés les Etats membres aux frontières extérieures de l'Union. D'une part, la règle selon laquelle le premier point d'entrée détermine l'Etat responsable à l'égard des demandeurs d'asile est mise en échec, au vu de l'importance et de la concentration géographique des arrivées de réfugiés. D'autre part, les différences entre Etats membres quant au traitement des demandeurs d'asile ont poussé aux mouvements secondaires irréguliers. Aussi la Commission a-t-elle lancé le processus de réforme du RAEC. Quant à la détermination de l'Etat membre compétent pour connaître de la demande d'asile, deux options sont envisagées, l'une restant dans la ligne du régime actuel et dénommée « Dublin plus », l'autre suggérant une véritable responsabilité partagée des Etats membres face aux demandes d'asile. La première option propose de conserver le régime de demande d'asile dans le pays de première entrée, en l'y adjoignant un mécanisme de répartition permettant une relocalisation de demandeurs d'asile en cas de forte pression exercée sur un Etat membre, tel celui imaginé ponctuellement en 2015. La seconde option envisagée consiste à revenir sur le principe de la responsabilité du pays d'entrée et à mettre en place un système de répartition des

demandeurs d'asile basé sur une clef de répartition prédéfinie, l'Etat membre désigné devenant principalement responsable de la demande d'asile. La Commission a également manifesté son intention d'accroître l'harmonisation des procédures d'asile, afin d'assurer un traitement plus humain et plus uniforme dans l'Union et de réduire les facteurs d'attraction qui conduisent les migrants vers un nombre restreint d'Etats membres. Elle pourrait alors proposer une révision des normes découlant des directives respectivement relatives aux procédures d'asile, aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, ainsi qu'aux conditions d'accueil.

3. La coopération avec la Turquie

Destinée à stopper le flux des migrants, y compris les réfugiés syriens, la coopération entre l'UE et la Turquie a été accrue. Il y est prévu la réadmission en Turquie de tous les migrants irréguliers se trouvant en Grèce depuis le 20 mars 2016. En contrepartie, l'UE s'est engagée à verser 3 milliards d'euros supplémentaires en faveur des réfugiés en Turquie, lever de manière accélérée le régime des visas concernant l'entrée des citoyens turcs dans l'Union pour une effectivité au plus tard fin juin 2016, accélérer les négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union, enfin réinstaller un réfugié syrien de la Turquie vers l'UE pour chaque réfugié syrien renvoyé en Turquie à départ des îles grecques, dans la limite de 72000 personnes. Si une coopération accentuée avec la Turquie est indispensable, l'accord passé a de quoi surprendre le défenseur des droits de l'homme autant que l'europhile et le juriste. Il contrevient aux principes qui animent l'Union autant qu'à son droit, qu'il s'agisse de la Charte des droits fondamentaux, du règlement de Dublin ou encore de la directive 2013/32 relative aux procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale.

L'UE a, jusqu'alors, manqué de cohérence et de cohésion face à l'afflux des réfugiés. On ne peut également que constater son échec à résoudre la question migratoire, autant que déplorer l'absence de solidarité envers les réfugiés et de dimension humanitaire dans les réponses apportées. Aujourd'hui, l'Europe est à un tournant majeur, décisif pour son avenir et ses valeurs. La question est d'autant plus cruciale qu'elle ne peut se satisfaire d'une gestion ponctuelle. En novembre 2015, la Commission prédisait l'arrivée de trois nouveaux millions de migrants fuyant la guerre et la pauvreté d'ici 2017.

*Dominique Nazet Allouche,
CNRS-AMU, CERIC - DICE UMR 7318
d.nazet.allouche@gmail.com*