

Projet « La solidarité européenne à l'épreuve »

# Schengen et la solidarité : le fragile équilibre entre confiance et méfiance mutuelles

Yves PASCOU

*Préface d'António VITORINO*

Our Europe Unser Europa  
La nostra Europa A nossa Europe  
Nuestra Europa ons Europa η Ευρώπη μας  
Vårt Europa L-Ewropa tagħna Noastră Europa



Vores Europa A mi Európank Naše  
Evropa Nasza Europa Нашата Европа Meie Euroopa  
Mūsu Europa Mūsu Eiropa Waša Eurōpa  
Naša Evrópa Meidan Eurooppamme  
Notre Europe





# Schengen et la solidarité : le fragile équilibre entre confiance et méfiance mutuelles

Yves Pascouau

*Préface d'António Vitorino*



## **Yves PASCOU**

Yves Pascouau est analyste senior au *European Policy Centre* et responsable du programme Migration européenne et diversité. Ses recherches et publications portent essentiellement sur les politiques européennes et nationales en matière d'immigration, d'asile et d'intégration. Il travaille notamment sur le développement de la politique de l'UE dans ces domaines. Avant de rejoindre le *European Policy Centre*, il a travaillé comme chercheur en France (Université de Pau et des Pays de l'Adour) où il a obtenu un doctorat en droit public et en Belgique (Université Libre de Bruxelles) dans le cadre d'une recherche postdoctorale.

## Notre Europe

---

*Notre Europe est un « think tank » indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, il a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».*

*Il souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Il a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.*

*Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous forme de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :*

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Compétition, coopération et solidarité : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe souhaite définir.*

*Successivement présidé par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-2005), Tommaso Padoa-Schioppa (2005-2010) et António Vitorino (depuis 2011), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : [www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)*



*Le European Policy Centre (EPC) est un think tank indépendant à but non lucratif, dont l'objectif vise à renforcer l'intégration européenne. L'EPC travaille au croisement entre les processus de décision européens et mondiaux. Il fournit rapidement à ses membres et à un public plus large des informations et des analyses de grande qualité sur les questions de politique européenne et globale. L'EPC vise à promouvoir le dialogue sur les politiques européennes, et en particulier les principaux aspects de la vie politique et sociale, entre ses membres et les différentes parties prenantes. Les membres de l'EPC sont des entreprises, des fédérations professionnelles et d'entreprises y compris des syndicats, des missions diplomatiques, des entités régionales et locales, ainsi que des ONG représentant un large spectre des intérêts de la société civile, des fondations et des organisations internationales et religieuses.*

*Site web : <http://www.epc.eu>*





## Présentation du projet « La solidarité européenne à l'épreuve »

---

Après avoir placé la solidarité au cœur du Forum européen des think tanks organisé à Barcelone en septembre 2010, *Notre Europe* a défini un projet plus vaste sur ce thème, qui lui permet à la fois de publier des documents de réflexion transversaux ainsi que des *Policy Papers* portant sur des enjeux sectoriels.

Alors que la crise économique et financière frappe inégalement les pays européens depuis 2008, l'UE s'interroge sur le degré de responsabilité et la solidarité dont il faut faire preuve pour surmonter cette période difficile. C'est dans l'urgence que les Européens ont créé les mécanismes de solidarité qui faisaient défaut à leur union monétaire. Des questionnements sur les dispositifs actuels de la solidarité européenne et leurs limites sont désormais posés ouvertement.

Ils sont d'autant plus cruciaux qu'ils suscitent de vives tensions parmi les opinions publiques nationales et les responsables politiques européens.

Ces tensions vont au-delà des questions macro-économiques, elles ont récemment porté sur les mécanismes de solidarité mis en place au sein de « l'espace Schengen » et entourent également à des degrés divers d'autres interventions de l'UE, par exemple en matière agricole ou dans le domaine énergétique.

Dans ce contexte, les travaux de *Notre Europe* s'inspirent de la vision de Jacques Delors, qui préconise d'articuler les politiques européennes autour d'un triptyque plus que jamais nécessaire : « La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit ». Cette vision, qui a donné corps à l'Acte unique, s'inspire notamment du rapport « Stabilité, Efficacité, Équité » de 1987, dans lequel Tommaso Padoa-Schioppa indique comment approfondir de manière équilibrée l'intégration économique et sociale européenne.

## Préface *d'António Vitorino*

---

Le fonctionnement de l'espace de libre circulation unissant aujourd'hui 25 pays européens est fondé sur quelques principes simples. L'abolition des contrôles fixes aux frontières « intérieures » et le partage des responsabilités pour le contrôle des frontières extérieures communes. Dans des circonstances bien définies, l'organisation de contrôles mobiles largement plus efficaces pour garantir la sécurité et l'ordre public, sans que de tels contrôles puissent être des formes déguisées de rétablissement des frontières intérieures. La possibilité d'invoquer des « clauses de sauvegarde » afin de rétablir très ponctuellement les contrôles fixes aux frontières nationales, par exemple en cas d'événements sportifs ou politiques, afin, là aussi, de garantir la sécurité interne et l'ordre public dans l'État concerné. Enfin la gestion commune des frontières extérieures, qui sont *ipso facto* « nos » frontières : il s'agit là d'une responsabilité partagée selon des règles établies au niveau européen, puisque ceux qui franchissent ces frontières extérieures peuvent ensuite se rendre librement dans les autres

pays membres, pour peu qu'ils respectent les conditions requises en matière de visas et de ressources.

Comme j'ai pu le constater lorsque j'étais chargé de la gestion de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice » en tant que membre de la Commission européenne, son bon fonctionnement suppose un fort degré de confiance mutuelle entre les États membres. L'idéal est que chacun d'entre eux ait la certitude que tous les autres ont à la fois la volonté et la capacité d'appliquer effectivement les règles définies en commun pour la gestion de cet espace.

Cette confiance mutuelle est particulièrement nécessaire pour la surveillance de nos frontières extérieures communes, qui s'opère dans un contexte « asymétrique » : les frontières terrestres et maritimes de certains pays sont en effet plus exposées à d'importants flux migratoires, compte tenu de la géographie (exemple de la Grèce) et parfois de l'histoire (exemple de Malte suite aux révolutions arabes ou des pays qui ont un passé colonial). Cette « asymétrie », assez nette en matière de demandes d'asile, est en partie à l'origine des tensions de ces derniers trimestres, mais aussi des questions relatives à la solidarité des pays voisins, théoriquement tout aussi concernés.

Le premier mérite du *Policy Paper* rédigé par Yves Pascouau est de rappeler que plusieurs mécanismes de solidarité européenne existent entre les États membres de l'espace Schengen afin de tenir compte de cette asymétrie. Comme il le souligne, les politiques d'asile, d'immigration et de contrôles aux frontières et leur mise en œuvre « sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier » : c'est dans cette perspective qu'il importe plus que jamais d'œuvrer à court et moyen terme.

L'autre mérite du *Policy Paper* d'Yves Pascouau est de bien identifier les sources des tensions qui sont apparues au cours des derniers semestres

entre pays européens, dans un contexte marqué par la crise économique, les flux migratoires consécutifs à la chute des régimes dictatoriaux de la rive sud de la Méditerranée et les problèmes récurrents observés à la frontière gréco-turque. Comme il le souligne, ces épisodes pourraient ne constituer qu'une des nombreuses facettes d'un phénomène plus diffus qui affecte l'espace de libre circulation et qui prend la forme d'une érosion progressive de la confiance mutuelle.

Le cœur de son analyse porte sur les enjeux du paquet « gouvernance Schengen » en cours de négociation, et qu'il faut appréhender à la lumière de ce qui est essentiel, à savoir préserver la liberté de circulation des personnes : il est à cet égard important de s'inscrire dans le cadre défini par les conclusions du Conseil européen de juin 2011.

Faciliter la réintroduction des contrôles aux frontières nationales par les États membres, tout en allongeant les délais pendant lesquels les contrôles aux frontières pourraient être réintroduits, peut se concevoir, aussi longtemps que l'on prévoit que cette réintroduction ne pourrait advenir qu'en dernier recours, après un processus graduel comprenant d'abord le renforcement des actions de solidarité européenne auprès des États exposés ou défailants.

Il est également essentiel que les troubles à l'ordre public et à la sécurité restent les seuls motifs invocables pour l'éventuel rétablissement des contrôles aux frontières nationales, et que ne soient pas invoqués d'autres motifs, comme d'éventuels flux migratoires massifs, qui prêteraient à toutes sortes d'interprétations hasardeuses. J'ajoute qu'il est important que la Commission reste l'acteur principal lorsqu'il s'agit de définir les mesures à prendre en cas de « circonstances exceptionnelles ».

Yves Pascouau explique par ailleurs de manière à la fois claire et articulée comment la dynamique européenne initiée dans le domaine migratoire est

confrontée à des problèmes similaires à ceux qu'on peut observer dans le cadre de la coopération Schengen. Le développement de la méfiance mutuelle entre les États membres a de fait un impact négatif sur l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen, aux accords de représentation entre États membres dans le domaine de délivrance des visas et au « système Dublin » relatif au partage des responsabilités entre États membres pour le traitement des demandes d'asile.

On peut à cet égard se réjouir des propositions visant à l'établissement d'un nouveau « système commun européen d'asile », qui a déjà pris deux ans de retard compte tenu des divergences entre États... Il est en effet crucial de rapprocher les positions nationales sur ce registre, car aussi longtemps que le nombre des demandes d'asile et surtout les taux d'acceptation seront si hétérogènes selon les pays, on assistera à des tensions très fortes autour des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Malgré l'existence de signes traduisant un niveau non négligeable de méfiance mutuelle, Yves Pascouau souligne pour conclure qu'il existe aussi de bonnes raisons d'espérer le maintien en l'état de l'espace de libre circulation, compte tenu des positions défendues par les institutions européennes, dont l'interaction décidera des améliorations à apporter.

En identifiant les principaux enjeux des débats relatifs à la solidarité dans l'espace Schengen et les orientations à privilégier afin d'en sortir par le haut, le *Policy Paper* d'Yves Pascouau donne lui aussi de bonnes raisons d'espérer que cet acquis majeur de la construction européenne sera préservé, pour le plus grand bénéfice des millions de citoyens européens qui jouissent chaque jour d'une liberté de circulation à la fois si inédite et si précieuse.

*António Vitorino, Président de Notre Europe*

## Résumé

---

**L**a solidarité et la confiance mutuelle fondent l'espace Schengen de libre circulation des personnes et en assurent le maintien. Elles le fondent car cet espace repose sur un haut degré de confiance mutuelle entre partenaires, en particulier au regard des contrôles opérés à l'entrée sur le territoire commun. Elles le maintiennent, car des mécanismes de solidarité, financière et opérationnelle, compensent la charge qui pèse principalement sur les États situés à la périphérie de l'espace.

Comme dans de nombreuses politiques liées à la sécurité intérieure, la confiance mutuelle et la solidarité sont cependant souvent confrontées à la méfiance mutuelle. L'équilibre entre confiance et méfiance mutuelles pourrait alors être comparé à la radioactivité. Cette dernière existe « à l'état naturel » et devient dangereuse lorsque son niveau augmente de manière trop importante. Ainsi, il existe un degré « normal » de méfiance mutuelle dans l'espace de libre circulation mais son augmentation, « anormale » ou

« artificielle », peut porter atteinte au développement et au maintien de la liberté de circulation.

L'avènement du « printemps arabe », et l'arrivée subséquente de plusieurs milliers de ressortissants tunisiens sur les côtes de l'île italienne de Lampedusa, a été suivi de plusieurs mesures qui ont eu pour effet d'augmenter de manière subite la méfiance mutuelle. La demande formulée par la France et l'Italie visant à modifier les règles de Schengen afin d'élargir les moyens de rétablir les contrôles aux frontières intérieures et l'acceptation de donner corps au projet en constituent les éléments emblématiques.

Ce *Policy Paper* revient en détail sur les différentes étapes qui ont suivi cet épisode, mais analyse également d'autres domaines liés à la liberté de circulation, afin de déterminer si la solidarité et la confiance mutuelle cèdent le pas à un développement croissant de la méfiance mutuelle qui aurait pour effet de remettre en cause la liberté de circulation des personnes dans l'espace Schengen. Il en ressort les principaux éléments suivants :

1. L'objectif d'établir un espace de libre circulation dépourvu de contrôles aux frontières intérieures implique **l'adoption de règles communes** dans le domaine de la gestion des frontières extérieures, de la politique d'immigration et de la politique d'asile. À cet effet, il est nécessaire de **combiner deux éléments fondateurs et structurels** de la politique migratoire :
  - la **solidarité**, c'est-à-dire la capacité d'adopter des règles communes et de les appliquer correctement. Plusieurs dispositifs ont d'ailleurs été adoptés pour remédier à l'inégalité des États membres face aux phénomènes migratoires : soutien financier avec la création de quatre fonds européens, soutien opérationnel avec la création de l'agence de gestion des frontières Frontex ou encore dispositifs législatifs avec la création d'une directive dite « protection temporaire » ;



- la **confiance mutuelle**, c'est-à-dire la certitude que le partenaire appliquera effectivement les règles. Dans le contexte de la politique migratoire, c'est d'ailleurs elle qui précède et accompagne l'action commune.
2. Les événements de Lampedusa suite au « printemps arabe » ont mis en lumière certaines **failles dans la confiance mutuelle entre les États membres**, qui **ne touchent pas seulement les relations entre États membres mais plus fondamentalement la coopération Schengen** :
- les **décisions italiennes et françaises** ont soulevé de sérieuses questions de **compatibilité avec le droit communautaire** et ont fait l'objet d'une **instrumentalisation** par ces deux pays pour mettre la question de la « gouvernance Schengen » en haut de l'agenda politique ;
  - le **paquet « gouvernance Schengen »** concerne non seulement la **réintroduction des contrôles aux frontières intérieures** mais aussi le **renforcement du système d'évaluation de Schengen**.
3. le **développement de la méfiance mutuelle** dans le cadre de la politique migratoire **pourrait s'étendre à d'autres domaines de l'acquis de Schengen** tels que :
- l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'espace Schengen ;
  - le « système Dublin » relatif à la distribution des demandeurs d'asile ;
  - les accords de représentation entre États membres dans le domaine de la délivrance des visas.
4. La **prise de responsabilité des institutions européennes donne néanmoins des raisons de ne pas désespérer** :
- si le **Conseil** est l'institution la plus encline à porter atteinte à la libre circulation, toute décision doit se prendre à la majorité

qualifiée et beaucoup d'États membres estiment que « **Schengen n'est pas le problème mais la solution** » ;

- la **Commission** joue un **rôle « d'intermédiaire »** utile entre le Parlement européen et le Conseil, en s'efforçant de limiter toute remise en cause des grands principes régissant l'espace Schengen ;
- le **Parlement européen** apparaît comme le **garant de la libre circulation** ;
- et la **Cour de justice** comme la **gardienne du temple**.

## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>p. 1</b>
<b>1. La solidarité et la confiance mutuelle dans le contexte de la politique migratoire de l'UE</b>	<b>p. 5</b>
1.1. Des éléments fondateurs et structurels de la politique migratoire	p. 6
1.2. Les dispositifs de solidarité dans le domaine de la politique migratoire	p. 9
<b>2. L'espace Schengen sous la menace de la méfiance mutuelle</b>	<b>p. 11</b>
2.1. Le « printemps arabe » comme révélateur	p. 11
2.2. Le paquet « gouvernance Schengen » comme prolongement	p. 14
2.2.1. La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures	p. 14
2.2.2. Le renforcement du système d'évaluation de Schengen	p. 22
<b>3. Les signes de contamination dans d'autres domaines de l'acquis de Schengen</b>	<b>p. 29</b>
3.1. L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen retardée	p. 30
3.2. Le « système Dublin » et la clause de suspension	p. 31
3.3. La suspension des accords de délivrance des visas en représentation	p. 35

<b>4. Les raisons de ne pas désespérer :</b>	
<b>la prise de responsabilité des institutions</b>	<b>p. 37</b>
4.1. Le Conseil : adversaire de la libre circulation ?	p. 39
4.2. La Commission :	
le délicat exercice de « damage control »	p. 40
4.3. Le Parlement européen :	
garant de la liberté de circulation ?	p. 41
4.4. La Cour de justice : la gardienne du temple	p. 42
<b>Conclusion</b>	<b>p. 45</b>
<b>Sélection de publications de <i>Notre Europe</i></b>	<b>p. 47</b>

## Introduction

---

La chute des régimes dictatoriaux égyptien et tunisien au printemps 2011 a entraîné avec elle de nouvelles aspirations en termes de démocratie et de liberté dans toute la région arabe. Les espoirs des populations n'ont cependant pas reçu l'accueil mérité de la part de l'Union européenne et de ses États membres. En effet, et à l'exception d'une communication de la Haute représentante, Catherine Ashton, saluant les événements et leurs perspectives<sup>1</sup>, la réaction européenne fut plutôt marquée par le souci de sécurité.

Plus précisément, face à l'arrivée de plusieurs milliers de Tunisiens sur les côtes italiennes de Lampedusa – reflet d'une liberté fraîchement acquise – la réponse des États membres, et de l'Union européenne, ensuite, fut de leur opposer la frontière extérieure de l'espace Schengen comme rempart.

---

1. Communication conjointe au Conseil européen, au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen et au Comité des régions, « [Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée](#) », COM(2011) 200 final du 08.03.2011.

Comme le formulera plus tard la Commissaire européenne en charge des questions migratoires, Cécilia Malmström, la réponse ne fut pas adéquate<sup>2</sup>.

Tout en révélant un « réflexe de protection », les événements de Lampedusa ont également mis en lumière un besoin de solidarité. D'une part, vis-à-vis des pays tiers qui ont eu à gérer les révolutions internes et les mouvements de personnes affectant la région. Ici, le soutien de l'Union européenne a été important et décisif dans la mesure où il a permis à la Tunisie et à l'Égypte de gérer la situation et d'assurer la protection de quelques centaines de milliers de personnes fuyant la Libye<sup>3</sup>. D'autre part, vis-à-vis des États membres faisant face à l'arrivée soudaine d'un nombre important de candidats à l'exil. Les autorités italiennes ont d'ailleurs très rapidement fait appel au soutien de l'Union et de ses partenaires mais sans réel succès. La Commission européenne a rappelé à l'Italie qu'il lui suffisait d'utiliser les fonds déjà à disposition et qu'une aide supplémentaire pourrait être débloquée en tant que de besoin<sup>4</sup>. Les États membres, de leur côté, n'ont pas jugé que l'arrivée d'environ 15 000 Tunisiens sur les côtes italiennes constituait un événement à ce point insurmontable qu'il nécessite le déclenchement de procédures particulières.

S'estimant laissées pour compte, les autorités italiennes ont alors pris la décision de délivrer des titres de séjour accompagnés d'autorisation de voyage aux « Tunisiens » arrivés à Lampedusa de manière à ce que ces derniers puissent circuler dans l'espace Schengen et se rendre en particulier en France. Cette décision, dont la légalité avec les règles de Schengen est contestable, a provoqué la réaction des autorités françaises qui ont

2. Lors d'un événement « [One Passport, One People?](#) » organisé par [FutureLab Europe](#) en collaboration avec le European Policy Centre, Cecilia Malmström indiquait : « Il est facile d'être déprimé par l'UE actuelle » donnant pour raison « la crise de l'euro, le chômage, le manque de confiance dans nos responsables et politiques, l'augmentation de la xénophobie et du populisme, le protectionnisme, les appels à la fermeture de nos frontières et l'inadéquation de nos réponses face au 'printemps arabe' » (traduction *Notre Europe*).
3. Voir Y. Pascouau, « Arab Spring and Migration: Will the New Global Approach to Migration and Mobility Respond to the Challenges ? » in S. Biscop, R. Balfour & M. Emerson, *An Arab Springboard for EU Foreign Policy ?*, Academia Press, 2012.
4. Voir « [Immigration flows – Tunisia situation](#) », Cecilia Malmström, Session plénière du Parlement européen, Strasbourg, 15 février 2011, SPEECH/11/106.

temporairement intensifié les patrouilles aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

Si cet épisode peut apparaître anecdotique en ce qu'il n'a concerné qu'un nombre limité de personnes<sup>5</sup>, il a entraîné une série de réactions qui ont remis en cause le principe de solidarité entre les États membres. En réalité, cet épisode pourrait ne constituer qu'une des nombreuses facettes d'un phénomène qui affecte l'espace de libre circulation et qui prend la forme d'une érosion progressive de la confiance mutuelle. Or, ce phénomène n'induit pas simplement un affaiblissement de la solidarité, il pourrait remettre en cause le maintien et l'existence de l'espace de libre circulation.

Ce *Policy Paper* a pour objectif de mettre en lumière ce mouvement. D'une part, il aborde la question de la solidarité dans le contexte de la politique migratoire et rappelle que la confiance mutuelle constitue un élément structurel de l'espace Schengen (partie 1). D'autre part, il souligne que les propositions adoptées dans le cadre de la « gouvernance Schengen » en réaction au printemps arabe portent les germes d'une méfiance mutuelle qui menace de miner l'espace de libre circulation (partie 2). Il souligne en outre que d'autres domaines de l'acquis de Schengen présentent des signes de contamination (partie 3). Enfin, et malgré l'existence de signes attestant de l'existence d'une dose – parfois importante – de méfiance mutuelle, le *Policy Paper* souligne qu'il existe aussi des raisons d'espérer le maintien en l'état de l'espace de libre circulation (partie 4).

---

5. Selon Agence Europe du 11 mai 2012, Lampedusa et la Sicile ont reçu environ 60 000 personnes après le début du « printemps arabe ». L'article indique que le nombre de personnes arrivées sur les côtes italiennes a considérablement baissé dans la mesure où 709 personnes ont été interceptées au cours du premier trimestre 2012. Agence Europe n° 10612, vendredi 11 mai 2012.





## 1. La solidarité et la confiance mutuelle dans le contexte de la politique migratoire de l'UE

---

La solidarité constitue un élément fondateur et fonctionnel de l'Union européenne. Fondateur, tant il apparaît évident qu'une Union d'États ne peut exister sans solidarité entre les partenaires. Fonctionnel dans la mesure où ce principe de solidarité, dont les États membres assurent le respect<sup>6</sup>, concerne l'ensemble des actions de l'Union européenne, internes comme externes<sup>7</sup>. La solidarité et la confiance mutuelle constituent des éléments fondateurs et structurels de la politique migratoire (1.1) et dont l'expression se retrouve dans de nombreuses réalisations concrètes (1.2).

6. En particulier sur la base du principe de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE.

7. À ce titre, l'article 21 du TUE indique « L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international ».

## 1.1. Des éléments fondateurs et structurels de la politique migratoire

Si le principe de solidarité fonde et structure la dimension interne et externe de l'action de l'Union européenne, la politique migratoire bénéficie au regard de ce principe d'un « traitement préférentiel ». En effet, deux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) y font explicitement référence.

L'article 67 qui définit les objectifs de la politique migratoire indique que la solidarité en constitue le fondement<sup>8</sup>. L'article 80 énonce que tant les politiques d'asile, d'immigration et de contrôles aux frontières que leur mise en œuvre « sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier ».

Ces deux dispositions sont le reflet d'une double réalité. L'article 80 rappelle que dans un espace de libre circulation tous les États membres ne sont pas « égaux » face aux phénomènes migratoires. En effet, certains exercent une action plus importante en matière de contrôles aux frontières extérieures alors que d'autres doivent gérer un nombre plus important de demandes, notamment de protection internationale. Aussi, l'article 80 permet d'organiser la solidarité financière ou opérationnelle lorsqu'elle s'avère nécessaire.

En rappelant que la solidarité fonde la politique migratoire, l'article 67 fait écho aux origines mêmes de la coopération en matière migratoire et rappelle ce faisant les conditions de son maintien. L'objectif d'établir un espace de libre circulation dépourvu de contrôles aux frontières intérieures implique l'adoption de règles communes dans le domaine de la

---

8. Article 67 TFUE, « elle [l'Union européenne] assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers ».

gestion des frontières extérieures, de la politique d'immigration et de la politique d'asile. Or, cet objectif ne peut être réalisé qu'à la condition de réunir deux ingrédients : la solidarité, c'est-à-dire la capacité d'adopter des règles communes et de les appliquer correctement, et la confiance mutuelle, c'est-à-dire la certitude que le partenaire appliquera effectivement les règles. Dans le contexte de la politique migratoire, la confiance mutuelle précède et accompagne l'action commune.

C'est justement la confiance mutuelle qui est à l'origine de la coopération Schengen. En effet, la France et l'Allemagne considéraient que les contrôles exercés aux frontières extérieures par chaque partenaire étaient suffisants et similaires pour accepter de lever les contrôles aux frontières communes – ou intérieures – entre les deux États. Ainsi, il n'y avait aucune raison que la France doute des contrôles exercés par les autorités allemandes et, par conséquent, une personne admise à circuler en Allemagne l'était tout aussi valablement en France, et *vice versa*.

C'est sur cette base que l'action commune a été possible. Les deux partenaires ont d'abord signé les accords de Sarrebruck avant de s'engager avec les pays du Benelux dans la coopération Schengen par le biais d'un accord dit de Schengen en 1985 et d'une convention d'application en 1990. La confiance mutuelle devait en outre être renforcée par l'adoption de mesures et politiques d'accompagnement dans le domaine des visas, de l'asile, des procédures de retour, de la coopération pénale ou encore de systèmes informatisés tels que le Système d'information de Schengen.

La lecture de la convention d'application de 1990, dont le contenu sera repris dans le code frontières Schengen adopté par le Parlement européen et le Conseil<sup>9</sup>, témoigne d'un niveau très élevé de confiance mutuelle entre

9. Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JOUE L 105*, 13.04.2006.

les partenaires. Ainsi, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ne peut intervenir « qu'en cas de menace grave à l'ordre public ou la sécurité intérieure ». Autrement dit, il n'est pas envisagé qu'un partenaire puisse présenter des signes de défaillance dans les contrôles aux frontières extérieures justifiant la réintroduction des contrôles aux frontières internes communes. Seule la survenance d'événements graves, telle que la fusillade survenue sur l'île norvégienne d'Utoya durant l'été 2011, ou l'organisation d'événements politique ou sportif, telle que l'organisation de championnats de football ou d'une réunion du G20, peuvent justifier la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

En résumé, la coopération Schengen pose le principe qui sera repris ensuite dans le domaine de la politique migratoire selon lequel l'action d'un État membre ne vaut pas seulement pour lui mais pour l'ensemble des partenaires engagés dans la coopération. L'obligation de contrôler l'entrée sur le territoire et la décision d'accepter l'entrée et le séjour d'une personne a des conséquences vis-à-vis des autres partenaires en raison du principe de liberté de circulation et de l'absence de contrôles aux frontières intérieures. Au fond, l'article 67 TFUE rappelle que la politique commune d'asile, d'immigration et de contrôles aux frontières est fondée sur la solidarité en ce sens que l'action de l'État vaut pour l'ensemble de la collectivité.

Aussi, le système ne peut fonctionner que si la confiance mutuelle est préservée et maintenue à un degré élevé<sup>10</sup>. Cela passe par deux formes de solidarité qui sont le respect de l'obligation de coopération loyale dans l'application des règles communes et la mise en œuvre de dispositifs d'assistance opérationnels et financiers.

---

10. Sur la question de la confiance mutuelle voir également, H. Battjes, E. Brouwer, P. de Morree and J. Ouwerkerk, « [The Principle of Mutual Trust in European Asylum, Migration and Criminal Law](#) », Meijers Committee, FORUM Institute for Multicultural affairs, Utrecht, 2011.

## 1.2. Les dispositifs de solidarité dans le domaine de la politique migratoire

L'inégalité des États membres face aux phénomènes migratoires crée, comme l'indique justement Yves Bertoncini, une « asymétrie »<sup>11</sup>. Plusieurs dispositifs de solidarité ont donc été adoptés afin de remédier à cette situation.

Le soutien financier constitue une première expression de cette solidarité concrète entre les États membres. Ainsi, quatre fonds européens ont été institués afin d'apporter aux États, de manière proportionnelle à leur exposition aux flux migratoires, un soutien financier. Ces fonds sont le Fonds européen pour les frontières extérieures, le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds européen pour l'intégration et le Fonds européen pour le retour.

La solidarité s'exprime également dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique et plus précisément dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (plus connue sous le nom d'Agence Frontex) coordonne les opérations de contrôles aux frontières extérieures et peut, dans le cadre de ses missions, apporter une assistance opérationnelle aux États membres faisant face à une forte pression migratoire. Cette assistance conduit par exemple à la coordination et au financement d'opérations conjointes de patrouille en mer (« Opération Hermès » au large de l'Italie en 2011). L'Agence peut en outre envoyer des « équipes d'intervention rapide aux frontières ». Également appelées « Rabbit » (pour « Rapid Border Intervention Team »), ces équipes constituent une réserve d'intervention rapide, composée de gardes-frontières nationaux, dont le déploiement est déclenché par l'Agence Frontex à la demande d'un État

11. Y. Bertoncini, « Les migrants, 'l'espace Schengen' et la solidarité européenne », *Le Mot de Notre Europe*, juin 2011.

membre confronté à un afflux massif de ressortissants de pays tiers tentant d'entrer irrégulièrement sur son territoire. Les membres des équipes Rabit sont habilités, sous la responsabilité de l'État membre qui accueille l'intervention, à exercer toutes les compétences en vue de la surveillance des frontières extérieures. Autrement dit, les agents nationaux détachés sur le territoire d'un autre État membre sont habilités à exercer des prérogatives de contrôles frontaliers normalement assumées par les seuls agents nationaux. Ces équipes européennes sont par exemple entrées en action avec succès en novembre 2010 alors que la Grèce avait demandé de l'aide pour mieux maîtriser les flux à sa frontière commune avec la Turquie.

Le domaine de l'asile est également concerné par les mécanismes de solidarité. C'est le cas par exemple de la directive dite « protection temporaire ». Adoptée en 2001, cette directive institue une protection spécifique en cas d'afflux massif de personnes déplacées et établit un équilibre entre les efforts consentis par les États membres dans la gestion de ces situations d'urgence. Au sens de la directive, la protection temporaire doit se comprendre comme une procédure exceptionnelle assurant une protection immédiate et temporaire en cas d'afflux massif réel ou imminent de personnes déplacées en provenance de pays tiers et qui sont dans l'impossibilité de retourner dans leur État d'origine dans des conditions sûres et durables en raison de la situation qui y règne.

Tous ces mécanismes de solidarité ont été mis en place au cours des dix dernières années, dans le cadre d'une d'européanisation progressive de la gestion des flux migratoires. Ils permettent de rétablir une forme d'équilibre entre les États membres et de renforcer par conséquent la confiance mutuelle.

Cependant, l'observation de l'actualité récente au niveau européen et national fait apparaître des signes pouvant créer les conditions d'une érosion du principe de confiance mutuelle.

## 2. L'espace Schengen sous la menace de la méfiance mutuelle

---

Les événements de Lampedusa ayant succédé au « printemps arabe » ont cristallisé toutes les attentions et mis en lumière certaines failles dans la confiance mutuelle entre les États membres (2.1). Cela étant, ces failles sont profondes car elles ne touchent pas seulement les relations entre deux ou plusieurs États membres mais plus fondamentalement la coopération Schengen (2.2).

### 2.1. Le « printemps arabe » comme révélateur

L'arrivée à partir du mois de mars 2011 de plusieurs milliers de ressortissants tunisiens sur les côtes italiennes de Lampedusa a déclenché une série de réactions en tous points excessives. Si les dérapages verbaux, tels que l'évocation d'un risque de « tsunami humain », sont à ranger au rayon de la « petite politique », les actions nationales et les réponses

européennes ont en revanche créé les conditions d'une remise en cause du système de Schengen et de sa philosophie.

Tout d'abord, les décisions italiennes puis françaises adoptées en réaction à l'arrivée des migrants en Europe ont soulevé de sérieuses questions de compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Qu'il s'agisse de la délivrance par les autorités italiennes de titres de séjour assortis d'une autorisation de voyage<sup>12</sup> à des personnes dont la situation relève de la clause humanitaire<sup>13</sup>, ou de la réaction française menant à l'intensification des contrôles dans la zone frontalière franco-italienne et au blocage d'un train en provenance d'Italie<sup>14</sup>, la légalité des mesures nationales est contestable<sup>15</sup>.

Cet épisode ne serait aujourd'hui qu'un lointain souvenir s'il n'avait fait l'objet d'une instrumentalisation par les présidents français et italien. Lors d'une conférence de presse organisée le 26 avril 2011, Nicolas Sarkozy et Silvio Berlusconi ont contourné la question de leur responsabilité et déplacé le débat sur le terrain européen. Plus précisément, ils ont annoncé l'envoi d'une lettre commune adressée conjointement au président du Conseil européen – Herman Van Rompuy – et au président de la Commission européenne – José Manuel Barroso – demandant le développement d'une « gouvernance renforcée de l'espace Schengen ». Celle-ci

---

12. Voir à ce sujet, B. Nascimbene et A. Di Pascale, « The 'Arab Spring' and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa », *European Journal of Migration and Law*, 2011, pp. 341-360. La Commission européenne a récemment adopté des lignes directrices sur l'application cohérente de l'acquis de Schengen. Elle indique dans le paragraphe consacré à la délivrance de titres de séjour et de documents de voyages aux ressortissants de pays tiers, et comme un écho à la situation rencontrée en Italie, « lorsqu'un État membre décide de délivrer des titres de séjour et qu'il a le choix entre différents types de titres de séjour en vertu de sa législation nationale, il devrait opter pour la délivrance de titres de séjour, provisoires ou non, qui ne sont pas équivalents à un visa de court séjour si les migrants concernés ne remplissent pas les conditions requises pour se déplacer dans l'espace Schengen », Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « Rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (1<sup>er</sup> novembre 2011 - 30 avril 2012) », COM(2012)230 final, 16.05.2012.

13. À ce sujet, Y. Pascouau, « Schengen area under pressure : controversial responses and worrying signs », *EPC Commentary*, 3 May 2011.

14. Voir par exemple, S. Carrera, E. Guild, M. Merlino et J. Parkin, « A Race against Solidarity : The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair », *CEPS*, April 2011.

15. L'annonce de la Commission européenne, par la voix de la Commissaire C. Malmström, indiquant que seul l'esprit des règles Schengen avait été en l'espèce violé par la France et l'Italie, ne constitue pas à nos yeux une preuve irréfutable de la légalité des mesures nationales, voir « Statement by Commissioner Malmström on the compliance of Italian and French measures with the Schengen acquis », MEMO/11/538, 25 juillet 2011.



doit notamment comprendre une modification du mécanisme d'évaluation de Schengen et une modification des conditions permettant le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures.

Alors qu'aucune urgence ne le justifiait véritablement, en dehors des débats relatifs aux défaillances des contrôles à la frontière gréco-turque, la réponse du président de la Commission européenne est intervenue... trois jours plus tard. En un paragraphe, le courrier valide les deux options. S'il est exact, comme l'indique M. Barroso, que la question de l'évaluation était en cours d'examen, rien ne laissait présupposer que le président de la Commission européenne envisage le rétablissement des frontières comme un élément de renforcement de la « gouvernance Schengen ». Bien au contraire, un rapport de la Commission européenne d'octobre 2010 jugeait le cadre juridique en vigueur suffisant et mettait plutôt en avant les préoccupations de la Commission vis-à-vis de la réintroduction ou de l'existence de contrôles constatés à certaines frontières intérieures<sup>16</sup>.

En accordant un écho rapide et favorable aux requêtes de deux États membres, M. Barroso a propulsé la question de la « gouvernance Schengen » en haut de l'agenda politique et procédé à la mise en marche forcée de la « machine communautaire ». Entre mai et septembre 2011, la « gouvernance Schengen » a fait l'objet de communications de la Commission (mai), de conclusions du Conseil Justice et Affaires intérieures puis du Conseil européen (juin), d'une résolution du Parlement européen (juillet) et de propositions législatives de la Commission (septembre).

Cependant, en lançant le processus de révision des règles existantes en vue d'élargir les critères de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, la Commission a ouvert parallèlement la voie à un affaiblisse-

16. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du titre III (Frontières intérieures) du règlement (CE) n° 562/2006 établissant un [code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes](#) (code frontières Schengen), COM(2010) 554 final, 13.10.2010.

ment de la confiance mutuelle et de la solidarité. En d'autres termes, cela valide l'hypothèse qu'un partenaire puisse faire défaut dans sa mission de contrôles aux frontières extérieures et mette en danger l'ordre public de ses voisins. Dans ce cas de figure, et selon des modalités à définir, la solution repose sur le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Si la confiance mutuelle est écornée, la solidarité est malmenée puisque l'ultime solution disponible pour les États « vertueux » consiste à se retrancher derrière leurs frontières.

Derrière les discours appelant à une modification de Schengen justement pour sauver la coopération se cache une autre réalité, celle de fondations qui se lézardent et laissent progressivement émerger des signes grandissants de méfiance mutuelle.

## **2.2. Le paquet « gouvernance Schengen » comme prolongement**

Le paquet « gouvernance Schengen » repose sur une communication et deux propositions législatives. La première proposition concerne l'extension des critères permettant la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures (2.2.1). La seconde vise à modifier le mécanisme d'évaluation de l'application des règles de Schengen par les États membres (2.2.2).

### **2.2.1. La réintroduction des contrôles aux frontières intérieures**

Une fois la perspective de modification des règles acquise, la question des modalités selon lesquelles les contrôles aux frontières intérieures pourraient être rétablis restait à trancher. Il s'agissait principalement de s'interroger sur les nouveaux critères permettant le rétablissement des contrôles et sur la procédure applicable. Or, les options discutées ne sont

pas neutres dès lors qu'elles sont analysées sous l'angle de la confiance mutuelle et de la solidarité.

### *Quels critères ?*

Les lettres franco-italienne et du président de la Commission évoquaient la possibilité de rétablir les contrôles aux frontières intérieures en cas de difficultés exceptionnelles dans la gestion des frontières extérieures. La latitude d'interprétation était grande et trois incertitudes planaient.

La première concernait l'intensité des difficultés rencontrées par les États membres dans leur obligation de contrôle des frontières extérieures. La Commission proposait une solution établie sur les déficiences persistantes et sérieuses en matière de contrôle des frontières extérieures<sup>17</sup>. Le compromis accepté par le Conseil est plus limitatif. En effet, ces défaillances sérieuses et persistantes doivent mettre en danger, dans des circonstances exceptionnelles, le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures<sup>18</sup>. Le Conseil a donc ajouté un critère.

La seconde question revenait à déterminer si la défaillance rencontrée aux frontières extérieures se suffit à elle seule pour déclencher la réintroduction des contrôles ou si elle doit être liée à la menace pour l'ordre public. La question du maintien du lien avec l'ordre public est essentielle. Si elle permet d'évaluer la volonté de conserver les principes qui ont concouru à l'établissement de la coopération Schengen, elle soulève avant tout une question juridique de premier ordre. En application des traités, les exceptions au principe de liberté de circulation – consacré à quatre reprises – ne

17. Voir la Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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, COM(2011) 560 final du 16.09.2011.

18. La version de l'article 26 du code frontières Schengen acceptée lors du Conseil Justice et Affaires intérieures des 7 et 8 juin 2012 se lit comme suit : « Dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait des graves manquements persistants dans le contrôle aux frontières extérieures (...) et dans la mesure où ces circonstances représentent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou dans des parties de cet espace, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit (...) », Doc. 6161/4/12, 4 juin 2012.

peuvent être fondées que sur la protection de l'ordre public. Autrement dit, délier la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de l'ordre public pose de sérieuses difficultés juridiques.

Alors que plusieurs documents présentés par les États membres ne mentionnent pas toujours le lien avec l'ordre public<sup>19</sup>, la proposition de la Commission ainsi que les documents de travail du Conseil le maintiennent. Aussi, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures doit réunir trois conditions, à savoir résulter d'une défaillance persistante et sérieuse, mettre en danger le fonctionnement de l'espace sans frontières intérieures et constituer une menace grave à l'ordre public et la sécurité intérieure.

Enfin, un dernier point méritait d'être encadré, celui du caractère exceptionnel du rétablissement des contrôles. Le Conseil européen de juin 2011 avait à ce sujet été très clair, indiquant que la réintroduction des contrôles devait intervenir en dernier ressort et à titre exceptionnel. Le compromis accepté par le Conseil en juin 2012 transpose cette orientation. Le rétablissement des contrôles frontaliers ne peut intervenir qu'en dernier ressort et lorsque toutes autres mesures de soutien n'ont pas permis de remédier à la menace grave à l'ordre public<sup>20</sup>.

En résumé, la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures est encadrée puisqu'elle ne peut intervenir que dans des circonstances exceptionnelles mettant en danger le fonctionnement global de l'espace sans contrôles aux frontières intérieures en raison de la persistance de graves défaillances liées au contrôle des frontières extérieures. Il faut en outre

---

19. Voir par exemple le document envoyé par les délégations belge, française, allemande, néerlandaise, autrichienne, suédoise et britannique intitulé « *Common responses to current challenges by Member States most affected by secondary mixed migration flows* », Doc. 7431/12, 9 mars 2012.

20. La version de l'article 26, paragraphe 2, du code frontières Schengen acceptée lors du Conseil Justice et Affaires intérieures des 7 et 8 juin 2012 se lit comme suit : « Lorsqu'aucune autre mesure, notamment celles visées à l'article 19 bis, paragraphe 1, ne peut effectivement juguler la menace grave constatée, le Conseil peut, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, recommander à un ou plusieurs États membres spécifiques de décider la réintroduction du contrôle aux frontières à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci. », Doc. 6161/4/12, 4 juin 2012.

que ces circonstances constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôles aux frontières intérieures. Enfin, les contrôles ne peuvent être rétablis qu'en dernier ressort lorsque des mesures préalables n'ont pas été efficaces.

Le Conseil Justice et Affaires intérieures de juin 2012 met un terme aux tentatives formulées par certains États membres de délier le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de la notion d'ordre public, comme cela avait été le cas dans la lettre franco-allemande d'avril 2012. Dans cette dernière, les ministres de l'Intérieur des deux États souhaitaient pouvoir rétablir les contrôles aux frontières intérieures « lorsqu'un État membre ne pourrait plus respecter ses obligations au titre de Schengen ».

### *Quelle procédure ?*

Une seconde difficulté a concerné la détermination de l'autorité dépositaire du pouvoir de décision. Autrement dit, qui décide du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ? Cette question a opposé la Commission européenne aux États membres.

La première proposait une extension très importante de son pouvoir de décision. Elle prévoyait notamment que la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures serait subordonnée à une demande de la part des États membres suivie d'une décision d'acceptation ou de refus de la Commission prise en application de la procédure de comitologie<sup>21</sup>. De la même manière, la Commission proposait d'étendre son rôle en ce qui concerne la décision de prolonger les contrôles frontaliers dans les cas d'urgence<sup>22</sup>.

---

21. Article 24 de la proposition de la Commission.

22. Article 25 de la proposition de la Commission.

Les États membres se sont opposés à cette proposition et ont largement minoré l'action de la Commission dont le rôle est réduit aux acquêts<sup>23</sup>. Si cette option peut s'expliquer par une lecture « rigoriste » du traité, elle soulève quelques interrogations.

S'agissant de l'explication « rigoriste », elle s'appuie sur une exigence juridique et une approche logique. À partir du moment où il est convenu que le critère de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures demeure lié à la menace pour l'ordre public, la compétence relève exclusivement des États membres. Cela découle de l'article 72 du TFUE qui indique que les mesures adoptées dans le cadre de la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et donc dans le domaine de la politique migratoire « ne porte[nt] pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure ».

La logique, ensuite, revient à considérer qui, de la Commission européenne ou des États membres, est le mieux à même de déterminer si l'ordre public national est menacé ? Pour le dire plus crûment, un fonctionnaire de la Commission européenne officiant à Bruxelles est-il vraiment dans la meilleure situation pour évaluer la menace à l'ordre public portugais ? Il semble que non. Et comme le rappelle d'ailleurs la jurisprudence constante de la Cour de justice « qu'il n'en reste pas moins que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par la traité »<sup>24</sup>.

---

23. Voir en particulier les conclusions adoptées par le [Conseil Justice et Affaires intérieures de mars 2012](#), « Council conclusions regarding guidelines for the strengthening of political governance in the Schengen cooperation », 3151<sup>ème</sup> session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Bruxelles, 8 mars 2012. Voir par ailleurs, [Doc. 6161/4/12](#), 4 juin 2012.

24. CJCE, 4 décembre 1974, « [Yvonne Van Duyn](#) », aff. 41-74, Rec. 1974.

La position des États membres soulève toutefois deux séries de réflexion. La première concerne la rigueur de l'interprétation au regard de la question des pouvoirs d'exécution. Ceux-ci sont normalement exercés par la Commission et ce n'est que de manière exceptionnelle que le Conseil les conserve. Certes la matière touche à l'ordre public des États membres, mais elle est intrinsèquement liée à la liberté de circulation des personnes. Dans ce contexte, un équilibre doit être trouvé entre les acteurs afin que la Commission européenne, sans être dépositaire du pouvoir de décision, puisse *a minima* être investie d'un pouvoir de recommandation. Il y a de fortes chances que le Parlement européen use de sa position de législateur dans ce dossier pour négocier la reconnaissance de pouvoirs plus larges au bénéfice de la Commission européenne.

La seconde réflexion s'appuie sur une mise en perspective de la question de la liberté de circulation des personnes. En effet, peut-on ou doit-on se satisfaire de cette exclusivité dans la décision de rétablir les contrôles aux frontières intérieures dès lors que la question se pose dans le cadre de la mise en œuvre d'un espace « européen » ou « commun » de liberté de circulation ? Autrement dit, c'est « l'ordre public national » qui définit les conditions du morcellement temporaire de l'espace européen de libre circulation. Cela pose en réalité la question de savoir si le développement d'une politique commune de libre circulation et d'immigration n'appelle pas à moyen terme la définition d'un « ordre public européen ». Ainsi, ce ne serait plus la menace à l'ordre public national mais bien la menace à l'ordre public européen qui justifierait le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Il est certain que la question est sensible, en particulier pour les États membres. Cela étant elle mérite d'être discutée afin de définir les contours et le régime d'un « ordre public européen » applicable dans le domaine de la liberté de circulation et de la politique migratoire<sup>25</sup>.

25. Sur cette question, voir en particulier E. Néraudau, *Ordre public et droit des étrangers en Europe. La notion d'ordre public à l'aune de la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2006.

### *Quels enseignements ?*

Il est difficile de dire si le « printemps arabe » a constitué un réflexe ou un « prétexte »<sup>26</sup> à la modification des règles de Schengen. En tout état de cause, cela a ouvert la voie d'une remise en cause de la confiance mutuelle entre les États membres et par conséquent de la liberté de circulation dans l'espace Schengen.

En l'état actuel des négociations, les principales craintes<sup>27</sup> portant sur un élargissement des possibilités de réintroduire les contrôles frontaliers ont été repoussées. D'une part, le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles demeure lié à la menace à l'ordre public. D'autre part, le rétablissement des contrôles frontaliers ne peut intervenir qu'en dernier ressort et après mise en œuvre des mesures de soutien, telles que le déploiement d'équipes européennes de garde-frontières. Dans ce contexte, des mesures de soutien ou de solidarité précèdent des mesures de sanctions, c'est-à-dire le rétablissement des contrôles frontaliers.

La tentation de fragiliser l'acquis de Schengen en élargissant les possibilités de rétablir les contrôles aux frontières intérieures a été contenue. Le résultat obtenu au prix de négociations intenses tant au niveau du Conseil européen que du Conseil des ministres demeure cependant fragile. En effet, l'approche visant à sanctionner les États présentant des défaillances dans le contrôle des frontières extérieures en rétablissant les contrôles aux frontières intérieures ou en les excluant de l'espace Schengen bénéficie aujourd'hui d'un écho certain et assumé auprès de certains acteurs.

26. H. Brady, « Saving Schengen. How to protect passport-free travel Europe », *Centre for European Reform*, 20 janvier 2012, p. 33.

27. Voir en ce sens un *Discussion Paper* intitulé « *The Future of the Schengen Area* », distribué sous présidence polonaise avant le Conseil informel de Sopot en juillet 2011, où le titre des sous-parties évoquent la « confiance chancelante » (« *Why is trust in Schengen at risk* ») et la reconstruction de confiance (« *Strengthening confidence in Schengen* »). Voir également les commentaires publiés par le European Policy Centre, Y. Pascouau and S. McLoughlin, « *Migratory flows from North Africa: challenges for the EU* », *European Policy Centre, Commentary*, mars 2011 ; Y. Pascouau, « *Schengen area under pressure : controversial responses and worrying signs* », *European Policy Centre, Commentary*, mai 2011 ; Y. Pascouau, « *Schengen area under pressure # 2: The Commission recalls the EU nature of the Schengen system* », *European Policy Centre, Commentary*, mai 2011 ; Y. Pascouau, « *Internal border controls in the Schengen area : much ado about nothing ?* », *European Policy Centre, Commentary*, juin 2011.



Charles Clarke, l'ancien secrétaire d'État britannique en charge de l'immigration sous Tony Blair – dont il faut rappeler ici que son pays ne participe pas à la coopération Schengen – a évoqué la possibilité d'exclure la Grèce de l'espace Schengen si cet État ne parvenait pas à remplir ses obligations découlant des règles Schengen<sup>28</sup>. Le président-candidat Nicolas Sarkozy a de son côté affirmé, lors d'un discours prononcé le 11 mars 2012, qu'« il faut pouvoir sanctionner, suspendre ou exclure de Schengen un État défaillant comme on peut sanctionner un État de la zone euro qui ne remplirait pas ses obligations »<sup>29</sup>.

Si l'idée d'exclure un État de la zone Schengen peut apparaître séduisante, notamment en période électorale et de xénophobie rampante, elle est difficile à mettre en œuvre. En effet, une telle perspective nécessiterait la révision du traité. De même, le parallèle avec les sanctions applicables dans la zone euro n'est pas très heureux puisque là encore une révision du traité s'impose. En effet, si les dispositions du traité relatives à la zone euro prévoient un système de sanctions spécifiques à l'encontre des États ne respectant pas les règles, tel n'est pas le cas pour la coopération Schengen. Ici, la seule sanction applicable relève de la procédure de droit commun, c'est-à-dire la constatation par la Cour de justice d'un manquement de l'État membre à ses obligations découlant du traité. Si la révision des traités est juridiquement toujours possible, elle est en revanche beaucoup plus difficile politiquement puisqu'elle requiert un accord unanime des États membres.

Cela étant dit, la surenchère à laquelle se livre le personnel politique ne doit pas être négligée. D'une part, elle valide l'idée qu'une approche

28. « Mais l'UE doit effectuer un contrôle spécial pour vérifier que les autorités grecques peuvent assumer leurs responsabilités dans le cadre de l'accord Schengen. Si ce contrôle conclut que la Grèce ne satisfait pas les critères désormais appliqués aux candidats à l'adhésion à l'espace Schengen que sont la Bulgarie et la Roumanie, il convient d'envisager des mesures pour exclure la Grèce de l'espace Schengen jusqu'à ce qu'elle soit en mesure de satisfaire correctement ses responsabilités. » in C. Clarke, « *The EU and Migration: A call for action* », *Essays, Centre for European Reform*, 2011, p. 27 (traduction *Notre Europe*).

29. *Discours de Nicolas Sarkozy*, réunion publique nationale, Villepinte (Seine-Saint-Denis), dimanche 11 mars 2012.

punitive vis-à-vis du ou des États défaillants peut constituer une solution souhaitable. D'autre part, elle est susceptible de recevoir un accueil favorable auprès d'autres délégations, comme la lettre franco-allemande d'avril 2012 le souligne, ou auprès de hauts fonctionnaires de l'Union européenne. En conséquence, rien n'exclut que l'approche punitive basée sur la sanction et l'exclusion supplante à court, moyen ou long terme, l'exigence de solidarité. L'histoire enseigne que les idées un jour balayées peuvent renaître de leurs cendres.

### **2.2.2. Le renforcement du système d'évaluation de Schengen**

La problématique applicable au renforcement du système d'évaluation de Schengen est d'une autre nature. Ici, la question relève de la difficulté d'adopter un texte dont la mise en œuvre aurait des effets très importants sur la confiance mutuelle entre les États membres.

#### *La nécessité de renforcer le système d'évaluation de Schengen*

Dans le cadre de la coopération Schengen, le Comité exécutif, composé des ministres responsables de chaque État partie, a créé en septembre 1998 « une Commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen »<sup>30</sup>. Cette Commission, composée de représentants des États, avait pour mission, d'une part, de constater que toutes les conditions requises pour la mise en vigueur de la Convention dans un État candidat soient réunies et, d'autre part, de veiller à l'application correcte de l'acquis de Schengen par les États qui appliquent déjà la Convention. Dans ce dernier cas de figure, la Commission avait notamment pour tâche, dans le cadre de commissions de visites, d'évaluer le contrôle et la surveillance des frontières extérieures.

Ce système d'évaluation pouvait apparaître satisfaisant notamment parce qu'il conservait le caractère intergouvernemental et souverain de la coo-

30. Décision du Comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen.

pération Schengen. D'une part, les évaluations étaient réalisées par des pairs. La Commission européenne participait aux travaux en tant qu'observateur et le Parlement européen en était quant à lui exclu. D'autre part, les visites dans les États membres étaient effectuées « selon un ordre et une fréquence » définis par le Comité exécutif. Autrement dit, les visites sur place étaient planifiées.

Suite à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, et l'intégration de l'acquis de Schengen dans l'Union européenne, les tâches accomplies par la commission permanente ont été transférées à un groupe de travail du Conseil, c'est-à-dire qu'elles ont conservé une nature intergouvernementale.

À partir de 2009, la Commission européenne a présenté une proposition<sup>31</sup> ayant deux objectifs principaux. Il s'agissait, d'une part, de suivre le mouvement de communautarisation des politiques migratoires et d'attribuer à la Commission européenne les tâches antérieurement exercées par la Commission permanente puis le groupe de travail du Conseil. D'autre part, la proposition avait pour objet de renforcer les méthodes d'évaluation en prévoyant notamment la possibilité de procéder à des visites inopinées aux frontières extérieures<sup>32</sup>.

Si le texte présenté en mars 2009 a fait l'objet de plusieurs modifications, d'ordre politique ou technique<sup>33</sup>, la proposition actuellement pendante poursuit les mêmes objectifs. Or, la négociation de la proposition est rendue compliquée par une série de problèmes.

31. Proposition de règlement du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, COM(2009)102 final du 04.03.2009.

32. Voir notamment à ce sujet Y. Pascouau, *La politique migratoire de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Fondation Varenne, LGDJ, 2011.

33. Voir notamment ce sujet Y. Pascouau, « *The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem : breaking the deadlock* », *European Policy Centre, Policy Brief*, 2012.

### *Les problèmes politiques et juridiques*

Deux problèmes principaux affectent la négociation du texte. Le premier concerne un problème de base juridique. La question est technique et peut être résumée comme suit. La proposition de la Commission européenne est basée sur une disposition du traité qui prévoit la participation du Parlement européen au titre de la procédure de codécision. Or, compte tenu du contenu et de l'objet de la proposition, la base juridique choisie est discutable. En effet, il existe une disposition du traité, introduite par le traité de Lisbonne, qui concerne spécifiquement les évaluations<sup>34</sup>. Cependant, la Commission n'a pas fondé sa proposition sur cette base juridique notamment parce qu'elle a pour effet d'exclure le Parlement européen de la procédure, ce qui entraîne un problème politique.

Face à ce problème juridique, deux voies s'ouvraient : le *statu quo*, c'est-à-dire le maintien de la base juridique actuelle et du Parlement européen en qualité de co-législateur, ou la modification de la base juridique et l'exclusion du Parlement européen de la procédure. Après de longs mois de négociations, le Conseil Justice et Affaires intérieures de juin 2012 a pris la décision de suivre l'avis de son service juridique et de modifier à l'unanimité de ses membres la base juridique qui fonde la proposition<sup>35</sup>.

Cette décision a immédiatement provoqué l'ire des formations politiques du Parlement européen. Évoquant « un pas en arrière » dans la relation entre le Parlement et le Conseil, une « violation des traités » ou encore une « déclaration de guerre », de nombreuses formations politiques ont souligné leur intention de saisir la Cour de justice de cette question.

34. Voir en ce sens Y. Pascouau, « [The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem : breaking the deadlock](#) », *European Policy Centre, Policy Brief*, 2012. Pour une opinion contraire, S. Carrera, « [An assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package. Preventing abuse by EU member states of freedom of movement ?](#) », *Centre for European Policy Studies, Paper n° 47*, 2012.

35. Juridiquement, la modification de la base juridique d'une proposition de la Commission est possible à la majorité qualifiée du Conseil si la Commission l'accepte ou, à défaut, à l'unanimité du Conseil. Dans le cas d'espèce, la Commission n'a pas jugé nécessaire de modifier sa proposition, refusant ainsi de s'aliéner le Parlement européen, ce qui a obligé le Conseil à recueillir l'unanimité de ses membres pour modifier la base juridique figurant dans la proposition de la Commission.

Concrètement, cela signifie qu'une fois le nouveau mécanisme d'évaluation adopté par le Conseil, le Parlement européen en demandera l'annulation à la Cour de justice de l'Union européenne.

La décision prise par le Conseil de consulter le Parlement européen pour s'assurer que sa position sera prise en considération de la manière la plus large possible ne suffira vraisemblablement pas à calmer les ardeurs. Il reviendra alors à la Cour de justice de trancher la question et de déterminer si la base juridique désormais choisie par le Conseil est la bonne ou pas.

Cette « affaire de modification de la base juridique » mérite d'être abordée avec un peu de recul. Car à bien y regarder, la responsabilité de la situation incombe à la fois à la Commission européenne et aux États membres. La Commission, tout d'abord, car le choix de la base juridique était contestable. Refusant de s'aliéner le Parlement européen, l'exécutif européen n'a pas souhaité, alors que les discussions et pressions nationales en ce sens étaient fortes, présenter une proposition modifiée fondée sur une base juridique différente. Dans cette situation, il relevait de la responsabilité du Conseil d'y procéder. Or, le processus au sein du Conseil a été long et difficile. D'une part, la présidence polonaise du dernier semestre 2011 n'a pas tranché la question, faute notamment de consensus entre les États membres. Le dossier a par conséquent été transmis à la présidence danoise. Ce ralentissement dans la procédure a permis au rapporteur du Parlement européen de se saisir pleinement du dossier puisqu'à défaut de modification de base juridique il demeurerait toujours collègiateur. D'autre part, il est apparu très compliqué de réunir l'unanimité afin de modifier la base juridique. Pendant longtemps, le Portugal et le Luxembourg y ont été opposés. Une fois ces États ralliés à la cause, la Roumanie a indiqué, quelques jours seulement avant le Conseil de juin, son opposition à la modification. Au fond, et jusqu'à la veille du Conseil JAI, la question de l'unanimité est demeurée pendante.

Ces difficultés ont profité au Parlement européen. Au fur et à mesure que le temps passait, il devenait de plus en plus délicat de le dessaisir du dossier. Si l'on peut juridiquement contester l'attitude du Parlement européen, qui connaissait parfaitement et depuis longtemps le problème juridique<sup>36</sup>, il a en revanche exploité pleinement l'opportunité politique afin de gagner des pouvoirs que le traité ne lui confère pas explicitement. L'assemblée parlementaire est donc aujourd'hui dans son rôle lorsqu'elle vilipende la décision du Conseil de modifier la base juridique ayant pour effet de l'exclure de la procédure. Reste à savoir, maintenant, jusqu'où les repré-sailles du Parlement européen peuvent aller. Dans une hypothèse basse, le Parlement pourrait limiter son refus de coopérer au dossier Schengen, c'est-à-dire qu'il pourrait refuser d'adopter la modification du code frontières Schengen relative à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. Dans une hypothèse haute, le Parlement pourrait remettre en cause sa relation avec le Conseil en refusant de négocier le dossier Schengen mais également d'autres domaines relevant de la procédure de codécision. C'est visiblement la seconde option qui a été choisie par le Parlement. Ce dernier a décidé le 14 juin de suspendre sa coopération avec le Conseil sur 5 dossiers<sup>37</sup> jusqu'à ce qu'une solution satisfaisante soit trouvée au sujet de la gouvernance de Schengen.

Quelle que soit la suite donnée à cette « affaire », le Parlement européen doit toutefois conserver à l'esprit plusieurs éléments qui encadrent son action. D'une part, la question de la base juridique est centrale dans une Union fondée sur le respect de l'État de droit. En effet, elle définit le champ d'application d'un acte, sa procédure d'adoption et la compétence des

---

36. Le Parlement européen en fait mention dans la résolution adoptée le 7 juillet 2011. À cette occasion, il insiste sur le fait que « toute tentative visant à s'écarter de l'article 77 du traité FUE en tant que base juridique applicable à toute mesure dans ce domaine sera considérée comme une entorse aux traités de l'Union européenne, et se réserve le droit d'utiliser, s'il y a lieu, toutes les voies de recours juridiques disponibles » : « [Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2011 sur les modifications du système Schengen](#) », P7\_TA(2011)0336.

37. Les 5 dossiers concernent : la modification du code frontières Schengen ; la lutte contre les attaques visant les systèmes d'information ; la décision d'instruction européenne ; les aspects du budget 2013 liés à la sécurité intérieure et les données des dossiers passagers européens.

différentes institutions. Si les institutions ont une interprétation différente sur le choix de la base juridique, il revient à la Cour de justice, en dernier ressort, de régler la question. La politisation accrue du débat ne saurait avoir pour effet de remettre en cause cet équilibre garant de l'État de droit. D'autre part, la tentation de remettre en cause la coopération avec le Conseil trouve des limites dans le système de l'Union européenne puisqu'il existe un principe de coopération loyale qui s'applique à toutes les institutions<sup>38</sup>. Autrement dit, la suspension de la coopération avec le Conseil ne saurait perdurer dans le temps sous peine de violer la coopération loyale.

Cet épisode porte à coup sûr atteinte à la confiance mutuelle entre le Conseil et le Parlement européen. Il n'est en revanche pas certain qu'une atteinte similaire soit portée à la coopération Schengen. Un petit exercice de prospective prouverait même le contraire.

D'un côté, le Parlement européen revient sur sa décision de suspendre la coopération avec le Conseil mais entend toujours marquer sa désapprobation en bloquant la modification du code frontières Schengen. Les conditions de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures ne sont pas élargies et la situation actuelle maintenue. L'issue est finalement positive dans la mesure où il n'est pas donné suite à une demande de modification inutile. D'une part, les conditions actuelles de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures sont suffisantes. D'autre part, il n'est pas donné suite à la requête formulée par deux personnalités qui n'exercent aujourd'hui plus aucun mandat politique.

De l'autre côté, le Conseil ne peut aujourd'hui légitimement pas reculer sur le dossier « Évaluation de Schengen ». Il devra donc dans un délai réduit

---

38. L'article 13, paragraphe 2, du TUE indique « Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées dans les traités, conformément aux procédures, conditions et fins prévues par ceux-ci. Les institutions pratiquent entre elles une coopération loyale ».

procéder à la modification et à l'amélioration du mécanisme. Ce faisant, il permettra un renforcement de la confiance mutuelle. Cette dernière ne peut être consolidée qu'avec l'établissement d'un système d'évaluation intégré – comprenant une participation importante de la Commission européenne – et renforcé – incluant des visites inopinées – des contrôles aux frontières extérieures.

En fin de compte, « l'affaire de la base juridique » pourrait avoir une issue positive pour le renforcement de la confiance mutuelle dans la gestion et le fonctionnement de l'espace Schengen.

### *La théorie de la radioactivité*

Si la coopération Schengen est fondée sur la confiance mutuelle, il serait naïf de considérer que cette coopération soit, au même titre que la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure, exempte d'un certain degré de méfiance mutuelle entre les États membres. Il en va de ce domaine comme de la radioactivité. Cette dernière existe à l'état naturel mais c'est lorsque son intensité augmente anormalement qu'elle devient dangereuse.

Ainsi, l'augmentation anormale ou artificielle de la méfiance mutuelle dans le domaine de la coopération Schengen fragilise la liberté de circulation. D'une part, la tentation de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures est plus forte et les voix/voies pour y parvenir plus pressantes. D'autre part, la volonté d'accepter un renforcement de la confiance mutuelle *via* une intégration plus poussée est moins marquée. L'un et l'autre des phénomènes ne contribuent pas à solidifier le cadre de la liberté de circulation des personnes, au contraire.

L'actualité et la sensibilité des questions touchant à Schengen en font un domaine d'analyse « prioritaire ». Aussi, la question se pose de savoir si d'autres domaines de la politique migratoire sont soumis aux mêmes tendances.



### 3. Les signes de contamination dans d'autres domaines de l'acquis de Schengen

---

La politique migratoire est un domaine caractérisé par une forte activité tant au niveau européen qu'au niveau national. Cette dynamique, législative et opérationnelle, est dans certains domaines accompagnée d'un phénomène identique à celui rencontré dans le cadre de la coopération Schengen. Ainsi, plusieurs signes laissent craindre un développement de la méfiance mutuelle entre les États membres dans plusieurs domaines liés à l'espace de libre circulation. Ces domaines touchent à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen (3.1), au « système Dublin » relatif à la distribution des demandeurs d'asile (3.2) et aux accords de représentation entre États membres dans le domaine de délivrance des visas (3.3).

### 3.1. L'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen retardée

Le premier signe de méfiance qui gangrène la coopération Schengen concerne le refus d'accepter l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen. Alors que les deux États candidats ont pleinement satisfait aux conditions requises pour adhérer à l'espace de libre circulation<sup>39</sup>, plusieurs délégations s'y sont opposées arguant notamment de problèmes de corruption observés dans ces États membres.

Cette opposition pose deux problèmes. Le premier relève du lien opéré entre l'adhésion à l'espace Schengen et la corruption. Cette dernière n'a jamais constitué un critère à prendre en considération afin d'évaluer si un État remplit les conditions requises pour intégrer l'espace Schengen. En utilisant la question de la corruption, les États ont donc déplacé le débat du terrain technique – l'évaluation des conditions requises pour supprimer les contrôles aux frontières intérieures avec la Roumanie et la Bulgarie – au terrain politique. Ce déplacement est la source du second problème. Aussi longtemps qu'une délégation use de l'argument de la corruption pour s'opposer à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'espace Schengen, toute adhésion resterait impossible. En effet, la décision d'adhésion doit être prise à l'unanimité des membres du Conseil.

Cette situation invite donc à s'interroger sur les raisons du blocage politique. Il semble *a priori* difficile d'invoquer la crainte d'une mauvaise application des règles de Schengen dans la mesure où la Commission et le Parlement européen reconnaissent que la Roumanie et la Bulgarie remplissent les conditions techniques d'adhésion. Ce n'est donc pas sur ces

---

39. Voir notamment le rapport du député européen Carlos Coelho dans lequel il est indiqué : « À ce stade, la Roumanie et la Bulgarie ont démontré qu'elles étaient suffisamment préparées pour appliquer l'ensemble des dispositions de l'acquis de Schengen d'une manière satisfaisante », « [Rapport sur le projet de décision du Conseil relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie](#) », A7-0185/2011, 4 mai 2011.

États que la méfiance devrait peser. Un coup d'œil à la carte de l'espace Schengen offre en revanche une explication. Au moment où la Bulgarie entrera dans l'espace de libre circulation, il y aura alors une continuité territoriale de l'espace Schengen avec la Grèce. Or, les difficultés rencontrées par cet État membre dans la gestion des flux migratoires, notamment sur la frontière gréco-turque, constituent une source de préoccupation pour de nombreux États membres<sup>40</sup>.

Ainsi, la possibilité pour la Roumanie et la Bulgarie d'adhérer à l'espace Schengen est en réalité retardée en raison de la méfiance de certains États vis-à-vis de la Grèce. Si la Grèce bénéficie d'un plan d'aide, il n'est pas suffisant pour lui permettre de restaurer des contrôles efficaces et la confiance mutuelle. En conséquence, les citoyens roumains et bulgares sont toujours privés de la jouissance de la liberté fondamentale de circuler dans un espace sans contrôle aux frontières intérieures. Cette situation devrait en tout état de cause évoluer puisque le Conseil européen des 1<sup>er</sup> et 2 mars 2012 a demandé qu'une décision concernant l'adhésion de la Roumanie et la Bulgarie à l'espace Schengen soit adoptée en septembre 2012.

### **3.2. Le « système Dublin » et la clause de suspension**

L'Union européenne a adopté un ensemble de règles en vue d'établir un système européen d'asile commun. Parmi ces règles figurent le règlement Dublin. Ce texte établit les règles applicables afin de déterminer l'État membre responsable du traitement d'une demande d'asile<sup>41</sup>. Le règlement pose pour principe qu'un seul État membre est responsable de l'examen

40. Voir « Note from the Belgian, the French, the German, The Netherlands, the Austrian, the Swedish and the UK delegations on common responses to current challenges by Member States most affected by secondary mixed migration flows », Doc. 7431/12, 9 mars 2012.

41. Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, *JOUE L 50* du 25.02.2003.

d'une demande d'asile. L'objectif est d'éviter que les demandeurs d'asile soient renvoyés d'un pays à l'autre mais également d'éviter l'abus du système par la présentation de plusieurs demandes d'asile par une seule personne. Si la détermination de l'État responsable s'effectue sur la base de critères hiérarchisés, la mise en œuvre de ces règles a en pratique pour effet de faire peser la responsabilité sur l'État par lequel le demandeur d'asile a pénétré sur le territoire commun.

Par exemple, une personne entre par la Pologne et dépose une demande d'asile en France. Lors du dépôt de la demande, les autorités françaises vont chercher à déterminer quel est l'État responsable de la demande d'asile. Dans une majorité des cas, c'est l'État par lequel la personne est entrée qui est responsable, en l'espèce la Pologne. Ce système a pour effet d'attribuer la responsabilité de l'examen de la demande d'asile aux États situés à la périphérie de l'espace de libre circulation.

Or, ce système de distribution des demandeurs d'asile a montré ses limites en particulier pour les États périphériques qui, en plus d'accueillir un nombre important de demandeurs d'asile, ont un « système d'asile » présentant d'importantes défaillances. C'est concrètement le cas de la Grèce dont le système d'asile ne permet pas un accueil des demandeurs ni un traitement des demandes conformes au droit de l'Union et de la Convention européenne des droits de l'homme comme l'ont démontré la Cour européenne des droits de l'homme, dans une affaire M.S.S.<sup>42</sup>, et la Cour de justice de l'Union européenne, dans une affaire N. S.<sup>43</sup>.

Face à ces difficultés, qui peuvent entraîner des violations du droit de l'Union et des droits de l'homme, la Commission européenne avait proposé l'établissement d'un mécanisme permettant de suspendre le transfert des demandeurs d'asile vers ces États membres. Plus précisé-

42. CEDH, 21 janvier 2011, « M.S.S. c. Belgique et Grèce », n° 30696/09.

43. CJUE, 21 décembre 2011, « N. S. c. Secretary of State of the Home Department », aff. C-411/10.

ment, la Commission proposait que « lorsqu'un État membre est confronté à une situation d'urgence particulière faisant peser une charge exceptionnellement lourde sur ses capacités d'accueil, son système d'asile ou ses infrastructures, et lorsque le transfert vers cet État membre de demandeurs d'une protection internationale en application du présent règlement risquerait d'accroître cette charge, cet État membre peut demander la suspension de ces transferts ».

La proposition de la Commission n'a pas été acceptée par les États membres. Certaines délégations ont notamment souligné que la mise en œuvre de la clause de suspension aurait pour effet d'inciter les demandeurs d'asile et les migrants d'entrer en Europe *via* l'État en difficulté. Ainsi, ces personnes seraient assurées de pouvoir déposer une demande d'asile dans un État membre autre que celui par lequel elles sont entrées puisque le dispositif Dublin serait suspendu.

À la place d'un mécanisme de suspension, les États membres ont proposé d'introduire un système d'alerte précoce. Il prévoit que lorsqu'un problème dans le fonctionnement du système d'asile d'un État risque de compromettre l'application du règlement Dublin, des mécanismes correctifs doivent être mis en place. Ce dispositif a pour principal objet de prévenir le risque de dysfonctionnement plutôt que de faire face aux conséquences. En tout état de cause, ce dispositif ne prévoit pas la suspension du mécanisme Dublin<sup>44</sup>.

De prime abord, le refus de consacrer un mécanisme de suspension entre les États membres pourrait être considéré comme l'expression d'une absence de solidarité entre les partenaires. Cette assertion doit cependant être nuancée dans la mesure où il existe désormais une obligation de suspension découlant de la jurisprudence de Cour européenne des droits de

44. Voir S. Peers « [The revised Dublin rules on responsibility for asylum seekers: the Council's failure to fix a broken system](#) », *Statewatch Analysis*, April 2012.

l'homme et de la Cour de justice<sup>45</sup>. Les deux Cours imposent désormais aux États membres de ne pas procéder au transfert des demandeurs d'asile lorsque ces derniers risquent d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants dans l'État de transfert. À partir du moment où l'obligation jurisprudentielle est formulée, il pourrait apparaître superfétatoire de chercher à l'inscrire dans le droit dérivé.

Si la question de la suspension des transferts Dublin est désormais réglée, tel n'est pas le cas du thème relatif aux mécanismes de réinstallation. Ces derniers viseraient à répartir les bénéficiaires de protection internationale entre les États membres. Par exemple, lorsqu'un État membre comprend un nombre important de réfugiés sur son territoire, ces réfugiés pourraient être « réinstallés » sur le territoire d'un autre État membre en signe de solidarité et afin d'alléger le système de protection des États membres soumis à l'accueil d'un nombre important de réfugiés ou de bénéficiaires de la protection subsidiaire. Or, les États membres refusent là encore d'être contraints par un tel mécanisme. Il existe bien un mécanisme de réinstallation qui concerne Malte, mais ce mécanisme ne fonctionne que sur la base du volontariat.

La solidarité entre États membres ne semble pas constituer une priorité de la politique d'asile. Le mécanisme de suspension des transferts des demandeurs d'asile n'existe que sous la contrainte des juridictions européennes et la réinstallation demeure encore un projet lointain. Or, le faible degré de solidarité dans le domaine de l'asile assure le développement de la règle du « chacun pour soi » et par conséquent de la méfiance mutuelle.

---

45. Sur l'affaire M.S.S., voir en particulier F. Maiani et E. Néraudau, « L'arrêt M.S.S./Grèce et Belgique de la Cour EDH du 21 janvier 2011 – De la détermination de l'État responsable selon Dublin à la responsabilité des États membres en matière de protection des droits fondamentaux », *Revue du droit des étrangers*, 2011.

### 3.3. La suspension des accords de délivrance des visas en représentation

Le domaine de la politique des visas est le siège de formes intéressantes de coopération entre les États membres. En effet, les États membres ne disposent pas de services consulaires dans tous les pays du monde. Ainsi, lorsqu'un ressortissant de pays tiers souhaite obtenir un visa à destination d'un État membre qui ne dispose pas de service consulaire dans le pays d'origine du demandeur, ce dernier doit en pratique se rendre dans le pays tiers voisin le plus proche dans lequel l'État membre de destination a établi un service consulaire. Afin d'éviter ces procédures, parfois longues et coûteuses, les États membres concluent des accords bilatéraux par lesquels un État membre qui dispose de services consulaires dans un pays tiers accepte pour le compte d'un autre État membre de recueillir la demande de visa et de délivrer le visa lorsque la demande a été acceptée.

La France, qui possède un des réseaux consulaires les plus étendus du monde<sup>46</sup>, a donc conclu de nombreux accords de ce type avec ses partenaires européens. Fin 2011, la France a annoncé qu'elle mettait un terme, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, à l'accord de représentation conclu avec le Danemark. L'arrêt de la coopération est fondé sur l'impossibilité pour la France, au titre de la législation danoise, de refuser la délivrance de visa. Autrement dit, les autorités françaises ne sont habilitées qu'à délivrer les visas et ne peuvent se substituer aux autorités danoises et refuser de délivrer un visa quand bien même les autorités danoises l'auraient accepté. Dans un communiqué de presse en date du 4 avril 2012, le ministère danois des Affaires étrangères mentionne que les accords de représentation avec la France, mais également l'Allemagne et l'Autriche, demeurent suspendus ou rompus<sup>47</sup>.

46. Y. Tavernier, « Les services des visas, parents pauvres des Affaires étrangères », Assemblée nationale, *Rapport d'information n° 1803*, 1999.

47. <http://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsID=5BC5B233-62F3-4223-8917-CF75026293B2>

Si cette situation créée d'importants problèmes pour les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa désirant se rendre au Danemark, elle démontre en outre une absence de confiance mutuelle entre les partenaires européens. En effet, la raison de la rupture réside dans l'impossibilité pour l'État de délivrance de refuser de délivrer le visa alors que l'État membre de destination a accepté, lui, de délivrer le visa. La volonté de conserver un pouvoir de refus témoigne de ce qu'un État membre peut ne pas avoir confiance dans la décision de l'autre. Il pourrait s'agir d'un nouveau signe de méfiance entre les États membres.

Ces exemples révèlent la mise en échec de la confiance mutuelle au profit de la méfiance mutuelle. Si ces signes constituent des raisons de craindre un affaiblissement de la liberté de circulation, sont-ils pour autant constitutifs d'un mouvement irrémédiable ? Rien n'est moins sûr, dans la mesure où il existe des raisons d'espérer que la libre circulation des personnes ne soit pas l'objet d'atteintes répétées mais puisse au contraire être préservée et garantie par les institutions de l'Union européenne.



## 4. Les raisons de ne pas désespérer : la prise de responsabilité des institutions

---

L'espace de libre circulation a été ces derniers mois mis sous pression, parfois de manière très brutale et sans concertation commune comme la dernière lettre des ministres français et allemand de l'Intérieur le démontre. Doit-on pour autant craindre une remise en cause du principe de libre circulation ?

Les plus pessimistes rappelleront que cela fait plusieurs années maintenant que la liberté de circulation, notamment des citoyens européens, est l'objet d'attaques répétées de la part des États membres. Si l'affaire Metock, jugée par la Cour de justice en 2008, a permis à certains États membres, en l'espèce l'Irlande et le Danemark, d'exprimer leur volonté de

remettre en cause l'acquis en matière de liberté de circulation<sup>48</sup>, plusieurs États membres leur ont emboîté le pas pour des raisons différentes. C'était le cas en 2010, lorsque la France a critiqué la liberté de circulation dont bénéficient les « Roms ». En 2011, les Pays-Bas ont soulevé l'hypothèse de renvoyer les travailleurs polonais en situation de chômage. Récemment, en mai 2012, la secrétaire d'État britannique a indiqué que le Royaume-Uni envisageait la possibilité de limiter la liberté de circulation des travailleurs européens, en particulier grecs, dans l'hypothèse d'un effondrement de la zone euro. Ces éléments mis bout à bout montrent qu'une « coalition négative » d'États membres pourraient militer pour une modification des règles relatives à la liberté de circulation des citoyens de l'Union européenne. Les propositions récentes visant à modifier les règles de Schengen pourraient alors s'inscrire dans un mouvement général de défiance qui, faut-il le rappeler, évolue par à-coups le plus souvent dictés par les agendas électoraux nationaux.

Les plus optimistes souligneront à l'inverse que la liberté de circulation, en tant que réalisation majeure de la construction européenne, n'est pas menacée. Si cette assertion correspond à notre avis à la réalité, il importe toutefois de souligner que la préservation de la liberté de circulation impose que chaque acteur institutionnel y contribue. Aussi, une analyse du rôle des acteurs dans le cadre de la « gouvernance Schengen » démontre que les équilibres devraient être préservés.

---

48. L'affaire *Metock* concernait le droit de séjour des membres de la famille des citoyens de l'Union européenne. La Cour de justice, optant pour une interprétation extensive, indique que le droit de séjour des membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne doit être garanti indépendamment de l'existence ou non d'un séjour régulier préalable dans un autre État membre et indépendamment du moment de la création du lien familial, avant ou après le déplacement du citoyen. L'absence de critère tenant à la régularité du séjour a constitué une source centrale du mécontentement des États membres. CJCE, 25 juillet 2008, « *Blaise Baheten Metock et autres contre Minister for Justice, Equality and Law Reform* », aff. C-127/08.

## 4.1. Le Conseil : adversaire de la libre circulation ?

De prime abord, le Conseil, par le truchement des États membres, semble l'institution la plus encline à porter atteinte à la liberté de circulation. La lettre commune envoyée par Claude Guéant et Hans-Peter Friedrich constitue un exemple parlant de la tentative de certaines délégations d'affaiblir la coopération Schengen et la confiance mutuelle en imposant à leurs partenaires européens les impératifs de leur agenda politique national<sup>49</sup>.

Cela étant, ce type de manœuvre qui consiste à demander aux autres délégations d'approuver une orientation politique et de la transformer en instrument juridique n'a de chances d'aboutir qu'à la condition qu'elle recueille l'approbation de la majorité qualifiée du Conseil. Or, les réactions manifestée lors du Conseil Justice et Affaires intérieures d'avril 2012 lors de la discussion relative à la proposition franco-allemande montrent que les États membres sont très divisés en ce qui concerne une extension des critères de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Ainsi, de nombreux États membres ont accueilli avec distance la lettre des ministres de l'Intérieur français et allemand. Certaines délégations, la Suède en tête, ont exprimé leur attachement à la liberté de circulation et leur refus d'aller plus avant dans les modifications législatives. La position de certaines délégations pouvant notamment se résumer de la façon suivante : « Schengen n'est pas le problème mais la solution ».

Par ailleurs, le résultat des élections présidentielles françaises, confiant au soir du 6 mai 2012 la fonction de président de la République à François Hollande, aura un impact décisif sur la question de la « gouvernance

---

49. Si la campagne présidentielle française a conduit le président-candidat, Nicolas Sarkozy, à durcir son discours sur le thème du renforcement de la frontière, rien n'indiquait qu'un ministre allemand puisse cosigner une lettre allant en ce sens avec un ministre français. Au contraire, l'Allemagne s'est illustrée dans cette thématique par une approche prudente et responsable. En outre, Guido Westerwelle, le ministre allemand des Affaires étrangères, s'est largement prononcé en faveur de la liberté de circulation. Doit-on y voir un acte isolé de la part du ministre de l'Intérieur ?

Schengen ». En effet, alors que la France a pendant plusieurs mois cherché à élargir autant que faire se peut les motifs de réintroduction des contrôles frontaliers, le nouveau président de la République rejoindra très certainement le camp des États membres soucieux de préserver le principe de libre circulation. D'animateur acharné, la France endossera vraisemblablement le costume de pacificateur responsable. C'est du reste la tonalité de la conférence de presse donnée par le nouveau ministre de l'Intérieur Manuel Valls à l'issue du Conseil Justice et Affaires intérieures du 7 juin 2012 au cours de laquelle il a notamment signifié vouloir « renouer avec un climat de confiance et d'apaisement ».

Dans ce contexte de protection de la liberté de circulation et de modification du paysage politique européen, l'adoption d'une décision relative à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'espace Schengen en septembre 2012 est une perspective réaliste.

#### **4.2. La Commission : le délicat exercice de « damage control »**

Si la Commission s'était montrée étonnamment réceptive aux demandes franco-italiennes faisant suite aux événements de Lampedusa, il n'est pas certain qu'elle accueille avec la même ferveur les nouvelles propositions, telles que celles présentées par MM. Guéant et Friedrich. Tout d'abord, les fortes réticences manifestées par de nombreux États membres lors du Conseil Justice et Affaires intérieures d'avril 2012 suffisent à elles seules à justifier la retenue. Ensuite, la Commission a l'impératif de rester concentrée sur la négociation en cours. À cet égard, elle joue un rôle d'intermédiaire entre le Conseil et le Parlement européen afin de garantir l'adoption du texte. En outre, elle doit s'assurer que le contenu de la proposition ne porte pas une atteinte disproportionnée au principe de libre circulation.

La Commission est par ailleurs sous la pression du résultat. D'une part, l'arrêt de la négociation constituerait pour elle un échec. En effet, il est de l'intérêt de la Commission d'aboutir à un accord sur un texte qu'elle a présenté. À défaut, cela prouverait que la proposition n'était pas nécessaire ou qu'elle n'a pas su convaincre le législateur de l'intérêt d'adopter la proposition. D'autre part, la Commission est tenue d'encadrer le processus de négociation pour limiter autant que faire se peut les atteintes à la liberté de circulation. En effet, et quoi qu'il advienne, la Commission restera l'institution qui a formellement accepté de proposer une modification des règles Schengen. Aussi, et afin de ne pas apparaître comme « l'initiateur du démantèlement » de Schengen, elle doit être garante du dispositif. Cela implique, d'une part, de conserver le lien entre rétablissement des contrôles et menace grave pour l'ordre public et, d'autre part, de rappeler que toute atteinte à la liberté de circulation doit être aussi restrictive que possible.

### **4.3. Le Parlement européen : garant de la liberté de circulation ?**

Dans cet exercice, la Commission doit pouvoir espérer un soutien vigoureux du Parlement européen. En effet, l'institution parlementaire a clairement affirmé, en juillet 2011, que « l'afflux de migrants et de demandeurs d'asile aux frontières extérieures ne peut en aucun cas être considéré comme une raison supplémentaire de réintroduire des contrôles aux frontières »<sup>50</sup>. Elle a par ailleurs indiqué que toute proposition émanant de la Commission devait avoir pour objectif de préciser la mise en œuvre des dispositions déjà existantes.

Il semble évident que le Parlement européen pèsera de tout son poids pour éviter toute atteinte excessive au principe de liberté de circulation

50. « [Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2011 sur les modifications du système Schengen](#) », P7\_TA(2011)0336.

et que son rôle dans la négociation sera primordial. Toute issue contraire sera un signe négatif de la capacité du Parlement européen à garantir les libertés publique dans un espace de liberté de circulation qui n'a aucun autre équivalent à l'échelle mondiale.

La modification de la base juridique décidée par le Conseil Justice et Affaires intérieures de juin 2012 dans le dossier « mécanisme d'évaluation de Schengen » brouille toutefois les cartes sur l'issue du paquet « gouvernance Schengen », comme il l'a été indiqué plus haut. S'il semble clair que certains groupes parlementaires militeront pour que le Parlement européen introduise une action en annulation contre le futur mécanisme d'évaluation, la position du Parlement européen vis-à-vis de la modification du code frontières Schengen – qui pourra osciller entre blocage et collaboration « molle » ou entière avec le Conseil – reste quant à elle beaucoup plus floue et méritera d'être suivie attentivement.

#### **4.4. La Cour de justice : la gardienne du temple**

Depuis le début de la construction européenne, la Cour de justice a œuvré de manière incessante pour conserver les équilibres des traités et garantir la pleine mise en œuvre des quatre libertés de circulation. Si elle a encore été peu sollicitée dans le domaine de la politique migratoire, ce qui est fort regrettable, la Cour a néanmoins dessiné des lignes de force d'une jurisprudence qui, d'une part, restreint les tentatives de limitation des droits conférés par le droit de l'Union européenne et, d'autre part, consacre la solidarité et la confiance mutuelle comme le fondement de la liberté de circulation.

La jurisprudence de la Cour de justice a toujours considéré la liberté de circulation comme un principe et les limitations à cette liberté comme des exceptions qui doivent être interprétées de manière restrictive. Rien n'indique que la Cour de justice suive une voie différente pour ce qui

concerne la politique migratoire et la question de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures de l'Union.

Sur ce dernier point, la Cour a d'ailleurs souligné dans une affaire Melki et Abdelli<sup>51</sup> que si les autorités nationales sont toujours habilitées à exercer des contrôles d'identité dans la zone frontalière de deux États Schengen, l'exercice de ces contrôles ne saurait avoir un effet équivalent à celui de vérifications systématiques aux frontières.

La Cour a suivi une logique identique dans une affaire Chakroun<sup>52</sup> portant sur les conditions de ressources exigées dans le cadre de l'exercice du droit au regroupement familial. Elle rappelle que l'autorisation du regroupement familial est la règle générale et que la faculté pour les États membres d'exiger une condition de ressources suffisantes « doit être interprétée de manière stricte ».

Enfin, s'agissant de la confiance mutuelle, la Cour de justice a souligné, dans une affaire concernant le renvoi des demandeurs d'asile vers la Grèce<sup>53</sup>, qu'elle fonde la réalisation de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et plus particulièrement le système d'asile européen commun. Dans la même affaire la Cour a rappelé l'importance de l'article 80 TFUE qui prévoit que la mise en œuvre de la politique migratoire soit régie par le principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres.

La Cour dessine ainsi par touches successives une grille de lecture applicable à la politique migratoire. Elle indique, d'une part, que la marge de manœuvre conservée par les États membres dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne ne saurait avoir pour effet de porter une

51. CJUE, 22 juin 2010, « Aziz Melki et Sélim Abdeli », aff. C-188/10 et C-189/10.

52. CJUE, 4 mars 2010, « Rhimou Chakroun », aff. C-578/08.

53. CJUE, 21 décembre 2011, « N. S. c. Secretary of State of the Home Department », aff. C-411/10.

atteinte disproportionnée à l'exercice des droits conférés aux individus. Elle rappelle, d'autre part, que cette politique est fondée sur la confiance mutuelle et régie par le principe de solidarité.



## Conclusion

---

Il y a plusieurs raisons d'espérer que la liberté de circulation des personnes ne fasse pas l'objet d'un affaiblissement dicté par les circonstances. En effet, le rôle et la responsabilité de chaque institution permettent de limiter les « atteintes » dont la liberté de circulation pourrait faire l'objet. Autrement dit, ce n'est pas demain que l'espace Schengen explosera sous l'effet d'un rétablissement croissant des contrôles aux frontières intérieures. Et c'est une heureuse nouvelle.

Malgré tout, il serait irresponsable de ne pas considérer à leur juste mesure les signes de méfiance mutuelle qui gravitent autour de la coopération Schengen et de la politique migratoire. D'une part, s'ils doivent être considérés comme une réplique de la radioactivité dans le champ de la libre circulation, il importe d'en mesurer l'intensité. Aussi, ce n'est pas parce que les États membres contestent l'intervention de la Commission européenne que la méfiance mutuelle atteint une forte intensité dans tout le champ politique. Bien souvent, c'est une question institutionnelle

qui guide la réticence. Par exemple, les ministres acceptent volontiers de coopérer entre eux mais refusent d'attribuer la gestion de la coopération à la Commission considérée dans ce cadre comme un acteur extérieur. En revanche, lorsque l'intensité de la méfiance mutuelle menace le fonctionnement d'une politique, comme cela est le cas dans le domaine de l'asile, il importe alors d'y prêter attention et de prendre les mesures nécessaires pour la contenir, en particulier en faisant preuve de solidarité.

D'autre part, les signes de méfiance mutuelle doivent être replacés dans leur contexte et leurs effets potentiels. S'il semble aujourd'hui que le « démantèlement » progressif de l'espace Schengen soit demandé par un groupe très réduit d'États membres, la logique sous-jacente doit retenir l'attention tant elle apparaît inquiétante. Cette logique joue à rebours de plus de cinquante années de construction européenne consacrées à la recherche permanente d'une liberté de circulation toujours plus importante. Pour la première fois dans « l'histoire communautaire », l'Union européenne, sous l'impulsion des États fondateurs, pourrait choisir le chemin vers la limitation de la liberté. Ce mouvement de fond, qui s'inscrit en filigrane des événements récents, est suffisamment inquiétant pour ne pas le considérer à sa juste mesure. La liberté de circulation est un bien inestimable et sa préservation un devoir commun.

## Sélection de publications de *Notre Europe* Projet « La solidarité européenne à l'épreuve »

---

**Crise de la dette, crise bancaire : vers des garanties européennes ?**, Sofia Fernandes, *Bref n° 36*, juin 2012.

**La solidarité européenne dans la crise de la zone euro : une nouvelle « Irish success story » ?**, Yves Bertoncini, *Tribune*, mai 2012.

**Les coûts budgétaires de la solidarité dans la zone euro: clarifications et mise en perspective**, Sofia Fernandes, Eulalia Rubio, *Bref n° 35*, mai 2012.

**Le « Pacte de cohésion » à l'épreuve de la crise**, Marjorie Jouen, *Policy Paper n° 52*, avril 2012.

**Solidarité dans la zone euro : combien, pourquoi, jusqu'à quand ?**, Sofia Fernandes, Eulalia Rubio, *Policy Paper n° 51*, février 2012.

**La solidarité au sein de l'Union européenne : fondements politiques**, Yves Bertoncini, *Tribune*, janvier 2012.

**Subsidiarité contre solidarité ? L'exemple du programme d'aide alimentaire aux plus démunis**, Nadège Chambon, *Bref n° 30*, octobre 2011.

**Les migrants, « l'espace Schengen » et la solidarité européenne**, Yves Bertoncini, *Le Mot*, juin 2011.

La PAC, facteur de solidarité ou de désunion européenne ?, Nadège Chambon, *Policy Paper n° 45*, septembre 2011.

La solidarité européenne : où en sommes-nous ? Faut-il la renforcer et comment ?, Elvire Fabry, *Synthèse*, juin 2011.

Solidarité et responsabilité dans l'UE, Jérôme Vignon, *Bref n° 26*, juin 2011.

***Toutes nos publications sont disponibles gratuitement, en français et en anglais, sur notre site internet ([www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)).***

## Mentions légales

*Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.*



Programme  
L'Europe pour les citoyens

*La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.*

*La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.*

*Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.*

*dépôt légal*

© Notre Europe, juillet 2012

Yves PASCOU

Yves Pascouau est  
analyste senior au  
*European Policy Centre*  
et responsable du  
programme Migration  
européenne et diversité.

## Compétition, Coopération, Solidarité

### Schengen et la solidarité : le fragile équilibre entre confiance et méfiance mutuelles

Ce *Policy Paper* d'Yves Pascouau est consacré au fonctionnement de « l'espace Schengen », qui repose sur des mécanismes de solidarité entre ses États membres et suppose un fort degré de confiance mutuelle.

Il analyse les conséquences de l'avènement du « printemps arabe » et de l'arrivée de ressortissants tunisiens sur l'île de Lampedusa, ainsi que les suites données à la demande formulée par la France et l'Italie visant à modifier les règles de Schengen afin d'élargir les moyens de rétablir les contrôles aux frontières intérieures. Il évoque aussi d'autres domaines liés à l'espace de liberté de circulation européen (par exemple la politique d'asile), dont la gestion subit aussi le contrecoup des tensions qui sont apparues ces dernières années. Dans chaque cas, il s'efforce de déterminer dans quelle mesure la solidarité et la confiance mutuelle cèdent ou non le pas à une forme de méfiance qui aurait pour effet de mettre en cause la liberté de circulation des personnes dans « l'espace Schengen ».

S'il en ressort que des signes de méfiance mutuelle sont effectivement tangibles, leur impact semble demeurer encore limité. Yves Pascouau souligne toutefois que le maintien de la libre circulation n'est pas acquis, et que sa préservation impose que les institutions européennes agissent dans le cadre de leurs attributions pour assurer la sauvegarde.

[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
e-mail : [info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)