

« SCHENGEN », LE TERRORISME ET LA SÉCURITÉ

Yves Bertoncini | directeur de l'Institut Jacques Delors

António Vitorino | président de l'Institut Jacques Delors

Les attentats perpétrés à Paris en janvier 2015 ont suscité une émotion partagée par des millions d'Européens, tout en nourrissant des interrogations sur leur capacité à faire face aux menaces terroristes dans le cadre de « l'espace Schengen ». Près de 30 ans après la signature de l'accord du même nom, il apparaît salutaire de mettre en perspective la manière dont la coopération policière et judiciaire et la lutte contre le terrorisme y sont organisés. Tel est l'objet de ce Mot signé par Yves Bertoncini et António Vitorino. Cette Tribune a été également publiée sur HuffingtonPost.fr et EurActiv.com

1. L'accord de Schengen ont conduit à diversifier les contrôles de police pour les rendre plus efficaces, y compris face au terrorisme

La mise en place de l'espace Schengen, qui réunit désormais 26 pays membres, dont 22 des 28 pays de l'UE, a conduit à un redéploiement des contrôles de police nationaux et européens, fondé sur quatre principes complémentaires.

D'abord l'abolition des contrôles fixes permanents aux frontières « intérieures » de l'espace Schengen, afin d'éviter de longues et inutiles files d'attente aux centaines de milliers d'Européens qui les franchissent chaque semaine pour aller travailler, étudier, retrouver des proches et se divertir - attente à laquelle restent soumis ceux qui veulent aller ou venir de Bulgarie, de Chypre, de Croatie, d'Irlande, de Roumanie et du Royaume-Uni.

Ensuite, l'organisation de contrôles mobiles sur tout le territoire des États membres de l'espace Schengen, et qui peuvent être exercés de manière conjointe : ces contrôles sont beaucoup plus efficaces, notamment en matière de lutte contre la criminalité transfrontalière et le terrorisme, car ils permettent de débusquer les personnes recherchées au moment où elles ne sont pas sur leurs gardes (comme c'est le cas à l'approche d'une frontière). Aucun terroriste ne s'est jamais déclaré comme tel en franchissant une frontière !

En troisième lieu, la gestion commune des frontières extérieures, qui sont *ipso facto* « nos » frontières, puisque ceux qui les franchissent peuvent se rendre dans les autres pays membres, pour peu qu'ils respectent les règles européennes en matière de visas et de ressources. Ces « frontières communes » sont à la fois terrestres, maritimes et aériennes (tous les aéroports accueillant des vols en provenance de pays

hors espace Schengen). Chaque État est responsable d'une fraction de ces frontières, sur lesquelles il faut se mobiliser en priorité face aux menaces terroristes, surtout quand elles sont nourries par des conflits survenant au voisinage de l'UE, notamment au Proche Orient et au Sahel.

Enfin, la possibilité d'invoquer des « clauses de sauvegarde » afin de rétablir pour une durée limitée les contrôles aux frontières nationales, par exemple en cas d'événements sportifs ou sociaux, mais aussi de menaces terroristes. Ces clauses ont déjà été activées des dizaines de fois depuis 1985, sous le contrôle de l'UE, afin de permettre à des gouvernements de faire face à des situations d'urgence.

2. Les menaces terroristes appellent à approfondir l'esprit de l'accord de Schengen

L'émotion née après des attentats terroristes marquants ravive souvent un désir de réassurance qui peut se cristalliser autour du rétablissement des contrôles fixes aux frontières nationales, compte tenu de leur poids dans les imaginaires collectifs. Une réflexion plus approfondie incite cependant à satisfaire ce désir de sécurité dans le cadre même de l'espace Schengen, dont il faut approfondir l'esprit de coopération et de confiance mutuelle.

Les bombes qui ont explosé à Madrid en mars 2004 ont été posées par des islamistes marocains et orientaux, avec la complicité de ressortissants espagnols : c'est d'abord via des contrôles renforcés aux frontières extérieures de l'espace Schengen et une coopération policière et judiciaire plus approfondie que cette attaque terroriste aurait pu être déjouée. Bien que non membre de l'espace Schengen, le Royaume Uni a été frappé par des attentats sanglants en juillet

2005. Ces attentats ont été perpétrés par des ressortissants britanniques, dont l'un a réussi à quitter le territoire après avoir franchi une frontière nationale : c'est à Rome qu'il a pu être arrêté, grâce à la coopération policière et judiciaire européenne.

Les auteurs des attentats survenus à Paris en janvier 2015 sont nés sur le sol français ; ils étaient connus de la police et la justice de ce pays et/ou de ses services de renseignement. L'un d'eux a été contrôlé par la police à Paris quelques jours avant les attentats et quelques heures avant de partir en Espagne avec sa compagne, désormais en fuite en Syrie : il n'aurait pas davantage été arrêté à la frontière franco-espagnole, compte tenu des informations dont disposait la police. Rétrospectivement, on peut constater que la surveillance dont les trois terroristes ont fait l'objet n'a pas été suffisamment constante et efficace pour détecter leur souhait de passer à l'acte.

C'est en accordant des moyens financiers, humains et juridiques supplémentaires à la police et à la justice, au niveau national comme au niveau européen, qu'on pourra lutter le plus efficacement contre de tels attentats terroristes. Non en affectant ces moyens à la surveillance des frontières intérieures de l'espace Schengen, pour y contrôler en pure perte et pour des coûts exorbitants les **centaines de millions de franchissements constatés chaque mois**.

3. Il faut renforcer la coopération policière et judiciaire organisée par l'accord de Schengen et par l'UE, y compris face au terrorisme

La convention d'application des accords de Schengen comprend 141 articles, progressivement incorporés à la législation communautaire. Les premiers d'entre eux précisent les règles permettant d'offrir aux résidents des pays membres la possibilité de circuler librement. La grande majorité de ces articles ont pour objet d'organiser la coopération policière et judiciaire entre les autorités nationales - coopération à laquelle peuvent même participer sur une base ponctuelle des pays non membres, comme le Royaume-Uni. « Schengen », c'est donc à la fois plus de liberté et plus de sécurité, dans un mouvement de compensation

et d'équilibre qu'il est loisible de réévaluer face aux menaces terroristes.

Le renforcement des moyens financiers et humains attribués à la police et à la justice des pays membres doit être complété par une amélioration du « système d'information Schengen », mais aussi par une intensification des échanges entre services de renseignement, y compris sur des bases bilatérales. La création d'un cadre juridique européen pour l'échange de données sur les passagers aériens (dit « E-PNR ») permettra d'améliorer l'efficacité des services de police - étant entendu qu'elle doit s'accompagner d'un renforcement parallèle des garanties encadrant l'exploitation des données à caractère personnel.

Des organes européens tels qu'Europol, Eurojust et l'agence « Frontex » pourront intensifier leur assistance technique aux pays membres s'ils sont dotés de davantage de ressources. Ils contribueront à renforcer en tous points de l'espace Schengen la qualité des contrôles effectués, y compris sur la base de missions d'évaluation ponctuelles s'attaquant aux « maillons faibles » présumés et renforçant la confiance mutuelle entre États.

Il convient enfin d'améliorer la coopération européenne avec les pays tiers par où sont susceptibles de transiter les terroristes - par exemple la Turquie et les pays du Maghreb - mais aussi avec les États-Unis. C'est un mouvement d'internationalisation de la coopération policière et judiciaire qu'il faut encourager pour renforcer la sécurité des Européens, à rebours d'un mouvement de repli fantasmagique et inefficace sur les frontières nationales.

Une meilleure application des règles de fonctionnement de l'espace Schengen est certainement possible afin de permettre à ses pays membres et à l'UE de mieux faire face aux menaces terroristes. **La mise en cause de ces règles n'interdirait en rien la liberté de circulation**, droit accordé depuis le traité de Rome à l'ensemble des résidents de l'UE, que leur pays soit membre ou non de l'espace Schengen. Mais cela rendrait l'exercice de ce droit nettement plus complexe et coûteux, tout en portant atteinte à la responsabilité partagée sans laquelle les Européens ne pourront pas démanteler les réseaux terroristes.

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

