

## Espace Schengen : la fin de la liberté de circulation ?

*par Mathilde Durand, chargée de mission à Notre Europe*

**Le 20 septembre 2012, Notre Europe et le European Policy Center (EPC) ont organisé à Bruxelles une discussion-débat autour du Policy Paper<sup>1</sup> d'Yves Pascouau « Schengen et la solidarité : le fragile équilibre entre confiance et méfiance mutuelles », co-édité par les deux think tanks. Après des propos introductifs d'Hans Martens, directeur exécutif de l'EPC, quatre intervenants ont présenté leur vision de l'espace Schengen avant de répondre aux questions du public :**

- **Carlos Coelho**, député européen, membre de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures ;
- **Stefano Manservigi**, directeur général de la DG Affaires intérieures de la Commission européenne ;
- **Yves Pascouau**, analyste politique senior à l'EPC ;
- **António Vitorino**, président de Notre Europe et ancien commissaire européen chargé de la justice et des affaires intérieures.

### 1. La nécessité d'une révision de la gestion de l'espace Schengen : un constat unanime

#### 1.1. Renforcer la solidarité et la confiance mutuelle

Se référant à son récent *Policy Paper*, **Yves Pascouau** a réaffirmé la nécessité d'un fort degré de solidarité et de confiance mutuelle dans l'espace Schengen, même si celles-ci ont été mises à rude épreuve au cours de la dernière année, notamment suite à la lettre commune des autorités françaises et italiennes. Ainsi, la possibilité de sanctionner voire d'exclure certains États membres a été évoquée à plusieurs reprises, de même que celle de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, qui doit toutefois rester, conformément aux conclusions du Conseil européen de juin 2011, une mesure de dernier ressort.

Cette émergence de la méfiance mutuelle entre les États membres a eu des effets négatifs sur les débats relatifs à l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'espace Schengen, au règlement de Dublin sur les demandeurs d'asile et même aux accords de représentation en matière de visas<sup>2</sup>.

Selon **Carlos Coelho**, une baisse de la confiance mutuelle et de la solidarité pourrait avoir des conséquences néfastes sur l'espace de libre circulation, qu'il faut absolument préserver. Selon un récent sondage Eurobaromètre, 60% des citoyens européens considèrent que la libre circulation constitue l'une des principales avancées de la construction européenne.

<sup>1</sup> Yves Pascouau, « [Schengen et la solidarité : le fragile équilibre entre confiance et méfiance mutuelles](#) », *Policy Paper n° 55, Notre Europe-EPC*, Juillet 2012.

<sup>2</sup> Sur ces trois enjeux connexes, voir le Policy Paper d'Yves Pascouau, *op.cit.*

Il faut donc œuvrer à davantage de confiance et de convergence, mais pas au prix de la remise en cause des accords de Schengen. Le Parlement européen ne conteste pas le droit souverain des États membres à assurer leur sécurité intérieure, mais il demande à être pleinement associé à la définition des règles communes régissant la libre circulation au sein de l'espace Schengen, qui constitue un bien commun européen.

### **1.2. Créer une véritable gouvernance de l'espace Schengen**

Pour **Stefano Manservigi**, il ne s'agit pas seulement d'une méfiance mutuelle entre les États membres mais aussi entre les citoyens, car ils n'ont pas trouvé un système qui permet de les protéger suffisamment. C'est pour remédier à cette situation que la Commission européenne a publié, en septembre 2011, une proposition forte<sup>3</sup>, fondée sur trois piliers principaux.

D'une part, elle estime nécessaire de créer une véritable gouvernance de l'espace Schengen, actuellement inexistante, ce qui entraîne des réactions individuelles des États membres en cas de problèmes. L'organisation de débats au Conseil deux fois par an permettrait d'analyser les tendances dans les institutions et les États membres et d'instituer enfin une gestion globale de l'espace de libre circulation.

La Commission prône aussi le recours à la méthode communautaire pour la gestion de l'espace Schengen, et plus précisément le fonctionnement des mécanismes d'évaluation (*voir § 1.4*).

Il est enfin nécessaire d'adopter un dispositif politique simple pour les décisions de réintroduction des frontières intérieures, qui doit être une mesure de dernier ressort, décidée par la Commission, afin d'aider un État membre et éviter la contagion et le développement de la méfiance. Toute décision unilatérale est inefficace car la gestion de l'espace Schengen ne relève pas de la sécurité intérieure mais de la gestion d'un bien commun.

### **1.3. Se concentrer sur la question des frontières extérieures**

**António Vitorino** met en garde : dans un climat de recrudescence du nationalisme, derrière le débat sur l'espace Schengen, se cache en réalité la tentative de revoir les règles de la libre circulation.

Il rappelle que, si tout le monde s'accorde sur la nécessité d'une réforme de l'espace Schengen et sur le problème de sa gouvernance, il a fallu 7 ans pour que la directive sur la libre circulation des personnes<sup>4</sup>, remise en cause actuellement par plusieurs États membres, voie le jour en 2004. Il faut donc se concentrer sur la question des frontières extérieures plutôt que sur les questions de frontières intérieures et d'ordre intérieur, comme l'ont très justement fait le Conseil européen de juin 2011 et le Conseil « JAI » (Justice et Affaires intérieures) de juin 2012. En effet, si les menaces transfrontalières peuvent rarement justifier une réintroduction des contrôles aux frontières, il existe en revanche un lien réel entre le contrôle des frontières et les flux migratoires.

---

<sup>3</sup> Communication de la Commission, *Gouvernance de Schengen - Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures*, [COM\(2011\) 561 final](#), 16.09.2012 ; Proposition de règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, [COM\(2011\) 559 final](#), 16.09.2012 ; Proposition de règlement afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, [COM\(2011\) 560 final](#), 16.09.2012.

<sup>4</sup> Directive [2004/38/CE](#) relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 29.04.2004.

**A. Vitorino** observe à cet égard que les problèmes de contrôle des flux migratoires ne concernent pas que les frontières entre la Grèce et la Turquie, mais tout autant les aéroports situés dans des pays qui se prononcent pourtant pour un net renforcement des contrôles dans le débat européen.

#### ***1.4. Développer un mécanisme d'évaluation plus efficace que la pression des pairs***

Les quatre intervenants insistent sur la nécessité de développer un mécanisme d'évaluation plus efficace, le « *peer-to-peer review* » s'étant révélé inefficace, car il encourage les États membres à se montrer complaisants les uns envers les autres (**A. Vitorino**).

Le nouveau mécanisme doit être une institution indépendante permettant d'évaluer de façon approfondie les besoins et menaces et d'agir rapidement. Si des déficiences sont repérées, il doit ainsi être possible de réintroduire temporairement les contrôles aux frontières, mais seulement en mesure de dernier ressort, si cette menace sérieuse n'a pas pu être traitée par d'autres mesures. Le mécanisme doit reposer sur des contrôles sur place et sur l'expertise technique de l'agence Frontex ; il pourrait être géré par la Commission européenne, en attribuant néanmoins un rôle aux États membres afin de renforcer la solidarité et la confiance, mais pas nécessairement au Parlement européen, qui n'est du reste pas demandeur, car il n'est pas un acteur exécutif (**C. Coelho**).

La Commission prévoit d'ailleurs dans sa proposition d'instaurer un véritable système de supervision du mécanisme d'évaluation Schengen, sur le modèle de ce qui existe désormais dans la zone euro. Cela implique de modifier radicalement le système d'évaluation et de contrôle actuel de « *peer review* », afin de pouvoir prendre, éventuellement, des mesures préventives. La Commission étant la seule institution à agir dans l'intérêt général, il lui reviendrait logiquement d'analyser, de contrôler et d'agir en la matière (**S. Manservigi**).

## **2. Un vif débat sur la base juridique applicable à la gestion de l'espace Schengen**

### ***2.1. Le choix de la codécision et le conflit entre le Conseil et le Parlement européen***

**S. Manservigi** explique qu'il a paru important à la Commission européenne que le Parlement européen, qui représente les citoyens, soit associé aux décisions relatives à l'espace Schengen, d'où son choix, dans sa proposition, de la base juridique prévoyant la codécision.

**C. Coelho** explique que le Conseil a modifié la base juridique prévue dans la proposition de la Commission (choix de l'article 70 TFUE au lieu de l'article 77 TFUE initial). Il considère que l'article 70 ne constitue pas la bonne base juridique car il fait référence à des actes non-législatifs et pourrait empêcher la mise en place d'un mécanisme d'évaluation européen. Par ailleurs, le Conseil pourrait modifier à sa guise ce mécanisme et décider seul de la réintroduction des frontières intérieures, ce que le Parlement européen souhaite éviter. La possibilité pour chacun des États membres de pouvoir décider seul sur les actions à entreprendre doit être limitée au maximum.

### ***2.2. Les bases d'un compromis interinstitutionnel***

Le débat sur la base juridique applicable à la gestion de l'espace Schengen a suscité une très forte réaction de la part du Parlement européen, qui a souhaité rétorquer par une suspension de la coopération avec le Conseil dans cinq domaines relevant de la justice et des affaires intérieures (réforme des accords de Schengen, lutte contre les cyber-attaques, décision d'enquête européenne, enregistrement des données des passagers du transport aérien et partie du budget concernée).

Dans ce contexte, **C. Coelho** estime que c'est au Conseil de faire un effort pour aboutir à un compromis car il est responsable de la modification de la proposition de la Commission. Le Parlement européen est prêt à porter l'affaire devant la CJUE si les trois services juridiques de la Commission, du Conseil et du Parlement européen, qui n'ont toujours pas réussi à se rencontrer, ne parviennent pas à un accord.

**Y. Pascouau** propose de clarifier le rôle spécifique à chacune de ces trois institutions. Le Conseil doit considérer l'espace Schengen comme une zone commune, dans laquelle il faudrait développer l'inter-gouvernementalisme et empêcher les États membres de créer des coalitions négatives. La Commission doit jouer un rôle d'intermédiaire pour éviter que les grands principes de gestion de l'espace Schengen ne soient mis à mal dans la querelle opposant le Parlement européen et le Conseil. Enfin, le Parlement européen doit être conscient de sa forte responsabilité politique et législative dans les domaines de l'asile et des migrations et résister à la tentation de dramatiser les débats.

### **3. Coopération policière, réciprocité, visas et migrations**

#### ***3.1. Coopération policière et libre circulation***

L'abolition du 3<sup>ème</sup> pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale a rendu nécessaire la mise en place d'un instrument garantissant un certain degré de coopération en matière policière, d'où le nouvel article 70 du TFUE, fondé sur la nécessité d'un mécanisme spécifique d'évaluation. À l'époque, les questions de frontières étaient déjà communautarisées (ventilation de Schengen après le traité d'Amsterdam). Comme le rappelle **A. Vitorino**, on n'a donc pas voulu remplacer la base juridique spécifique pour l'évaluation de Schengen, mais en créer une seconde. Ce dédoublement correspondait à l'idée selon laquelle, à l'époque, la Commission ne pouvait à elle seule prendre en charge l'évaluation de la coopération policière, ce qui justifiait un engagement accru de la part des États membres dans ce domaine.

**C. Coelho** rappelle que l'espace Schengen ne constitue pas uniquement un espace de libre circulation des personnes mais aussi de partage d'informations entre les forces de police. Comme le souligne également **S. Manservisi**, les frontières ne sont pas le meilleur endroit où l'on peut vraiment « attraper » des criminels ; la lutte contre la criminalité peut et doit d'abord être conduite via une amélioration de la coopération policière entre les États membres.

#### ***3.2. Réciprocité, politique des visas et migrations***

Actuellement, la question de la réciprocité se pose avec une grande acuité, notamment avec le Canada, qui ne souhaite plus traiter des demandes d'asile des Roms qui se considèrent comme « persécutés » en Europe.

Selon **S. Manservisi**, la politique des visas étant une politique commune, il convient de réfléchir ensemble à la possibilité de les réintroduire dans certaines conditions précises. Cette question fait d'ailleurs actuellement l'objet de négociations entre le Conseil et la Commission.

**A. Vitorino** estime qu'il est essentiel de ne pas confondre le traitement des migrations, qui se produisent à l'échelle mondiale, et le droit à la liberté de circulation des personnes, qui est un droit spécifiquement européen, inscrit dans les traités.

#### **4. Présentation du sondage réalisé sur place**

La discussion-débat se termine par la présentation des résultats du sondage réalisé auprès du public avant et au cours de la discussion-débat. (Il est précisé qu'il ne s'agit pas d'un échantillon représentatif de la population.)

- 61 % des sondés estiment nécessaire de changer les règles de Schengen, contre 27 % d'opinions négatives. Parmi ces règles, la réforme du mécanisme d'évaluation Schengen est plébiscitée à 72 %, la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures à 4 % et les deux règles simultanément obtiennent 24 % d'opinions positives.
- La décision de changer la base juridique (et donc d'exclure le Parlement européen) est refusée à 71 %, contre 19 % d'opinions favorables et 10 % de « sans opinion ».
- Les sondés estiment à 49 % que la réaction du Parlement européen est appropriée, contre 34 % de « non appropriée » et 17 % de « sans opinion ».
- Enfin, 61 % des personnes interrogées estiment que la liberté de circulation est en danger, contre 29 % et 10 % de « sans opinion ».