

Les enjeux de Schengen et du contrôle aux frontières

Venir en Europe, passer la frontière

Emmanuel COMTE

RÉSUMÉ

Le village luxembourgeois de Schengen a donné son nom à une réorganisation générale du contrôle des personnes aux frontières en Europe. Il est situé au point de contact de l'Allemagne, de la France et des trois États du Benelux. Ces derniers incluent la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, où se trouve Schengen. Les représentants des cinq États s'y réunirent en juin 1985 et en juin 1990 pour signer deux accords internationaux. Ils devaient supprimer les contrôles à certaines frontières intérieures de l'Union européenne et renforcer ceux aux frontières extérieures. Afin de saisir les enjeux du contrôle aux frontières en Europe, il est nécessaire de revenir aux origines et à la conclusion de ces accords. Cela permet de comprendre les pratiques de franchissement des frontières extérieures de l'Union européenne et la récente crise migratoire.



Signature de l'accord de Schengen, le 14 juin 1985.
Sources : Luxemburger Wort / Jean Weyrich

Le premier accord de Schengen et ses suites

Supprimer les contrôles de personnes aux frontières entre leurs territoires était l'objectif des secrétaires d'État allemand, belge, français, luxembourgeois et néerlandais lorsqu'ils se réunirent à Schengen le 14 juin 1985. La suppression de ces contrôles devait fluidifier le transit frontalier et favoriser les échanges de biens et de services. Les trois États du Benelux avaient déjà supprimé ces contrôles entre leurs territoires et le gouvernement allemand s'était rapproché de tous ses voisins en Europe de l'Ouest - du Danemark à l'Autriche - pour faire de même. Cet accord de Schengen s'inscrivait dans le contexte plus général de la négociation du Marché unique entre les douze États membres de la Communauté économique européenne, que prévoyait l'Acte unique européen de février 1986. Le projet du Marché unique était une réaction face à la multiplication des obstacles aux échanges au cours des années 1970 entre les États membres de la Communauté, même si ces derniers s'abstenaient d'imposer des droits de douanes. Ces différents obstacles provenaient de normes de productions différentes ou encore de

contrôles tatillons aux frontières, qui freinaient le commerce au sein de la Communauté et protégeaient les entreprises moins compétitives de la concurrence étrangère. Les grandes entreprises européennes considéraient que ces pratiques empêchaient la distribution de vastes productions en Europe et décourageaient des investissements de grande échelle. Selon ces milieux économiques, il en résultait un détournement des flux d'investissement vers les plus grands marchés d'Amérique du Nord et d'Asie de l'Est. Les contrôles de personnes aux frontières entre les cinq États signataires de l'accord de Schengen étaient particulièrement responsables d'obstacles aux échanges. Avec des frontières souvent en rase campagne et un intense trafic transfrontalier, ces contrôles étaient la seule raison qui obligeait les voyageurs à s'arrêter, entraînant parfois de longs embouteillages. Ces embouteillages à leur tour entravaient significativement les échanges économiques transfrontaliers. L'accord signé à Schengen le 14 juin 1985 envisagea donc la suppression de ces contrôles, sous réserve de leur report effectif aux frontières extérieures de l'ensemble formé par les territoires des cinq États signataires. L'accord distinguait ainsi des frontières intérieures, passant entre les territoires des États signataires, et des frontières extérieures, passant entre ces territoires et les territoires d'États tiers. Les contrôles devaient être supprimés aux frontières intérieures et reportés aux frontières extérieures. Tant que ce report n'était pas effectif cependant, aucun contrôle n'était supprimé. La mise en œuvre de ce report réclamait de nouvelles négociations, qui touchaient à des questions sensibles, et la conclusion d'un second accord.

Dans le cadre des négociations de mise en œuvre du Marché unique, qui devait entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 1993, les douze États membres de la Communauté européenne considérèrent l'hypothèse de mettre en œuvre directement entre eux les objectifs du premier accord entre les Cinq de Schengen. La suppression effective des contrôles aux frontières intérieures n'était cependant pas sans susciter de fortes inquiétudes au Royaume-Uni, mais aussi en France – pourtant signataire de l'accord de Schengen. Malgré son intérêt pour le projet du Marché unique, le gouvernement britannique finit par s'opposer à la suppression des contrôles de personnes à ses frontières. Pour ce pays insulaire, ces contrôles non seulement ne ralentissaient pas décisivement le transit frontalier – de toute manière soumis à des ruptures de charge – mais permettaient en outre de lutter efficacement contre l'immigration clandestine. Pour la France également, la suppression des contrôles aux frontières intérieures pouvait mettre en péril le contrôle de l'immigration. Les responsables français n'avaient pas confiance dans la capacité d'autres pays européens à contrôler leurs frontières extérieures. Le ministère français de l'Intérieur s'alarmait en particulier, à la fin des années 1980, de la présence en Italie d'une population clandestine de près d'un million de personnes, d'origines africaine ou asiatique. Les interceptions d'immigrés clandestins étaient en augmentation à la frontière franco-italienne. La pression migratoire aux frontières extérieures de la Communauté elle aussi s'accroissait, constituant une source d'inquiétude supplémentaire : les demandes d'asile en Europe occidentale passèrent de 67 000 en 1983 à 537 000 en 1991. Enfin la percée électorale du Front national en France entre 1984 et 1988 avec un programme de lutte accrue contre l'immigration contribua encore à raidir la position du gouvernement socialiste de Michel Rocard. Le retrait britannique de la négociation sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures et la volonté française d'exclure – au moins temporairement – l'Italie conduisit à l'abandon du cadre des Douze. En revanche, l'insistance de l'Allemagne et du Benelux pour la suppression des contrôles aux frontières dans la plaine nord-européenne emporta l'adhésion de la France à un accord dans le cadre des cinq États de Schengen.

L'institution des frontières extérieures par le second accord de Schengen

Les Cinq consignèrent leur accord sur le report des contrôles aux frontières extérieures dans la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990. Elle prévoyait un régime commun de visas vis-à-vis des ressortissants d'États non membres de la Communauté européenne. Cela signifiait que les États signataires s'entendaient sur une liste d'États tiers pour les ressortissants desquels ils exigeraient tous le visa pour pénétrer sur leurs territoires. En contrepartie, ces visas seraient valables sur tous les territoires des États signataires. La France était l'État de la Communauté qui, dans sa politique migratoire, exigeait un visa des ressortissants du plus grand nombre d'États tiers. Les pays représentant le risque migratoire le plus élevé étaient du point de vue français ceux du Maghreb, ainsi que la Yougoslavie et la Turquie. La France obtint initialement un accord des Cinq sur une liste de 102 États, qui fut encore allongée quelques années plus tard à 126, comprenant la plupart des États africains et asiatiques. Un vote unanime des États signataires était nécessaire pour modifier cette liste. La France obtint également que tous les ressortissants d'États non membres de la Communauté devraient s'identifier à leur arrivée sur le territoire de chacun des États signataires. La convention maintenait la possibilité pour les États signataires de rétablir les contrôles à leurs frontières pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique. Elle

prévoyait des sanctions contre les transporteurs maritimes ou aériens qui acceptaient des passagers sans les documents requis.

Là où les Douze réussirent à s'entendre fut sur la détermination de l'État responsable du traitement d'une demande d'asile d'une personne en provenance d'un pays tiers. Les demandeurs d'asile constituaient une catégorie de migrants vers la Communauté européenne. Les Douze signèrent sur cette question la convention de Dublin le 15 juin 1990. La convention de Schengen, signée quatre jours plus tard, reprit sur ce plan les dispositions de la convention de Dublin. L'État responsable devait, en principe, être celui sur le territoire duquel le demandeur d'asile avait pénétré dans la Communauté, légalement ou illégalement.

Après la signature de la convention de Schengen, la convention négociée à cinq pouvait être élargie aux autres États de la Communauté, qui devint l'Union européenne en 1993. Les États membres de l'Union européenne pouvaient adhérer à la convention de Schengen, sous réserve d'en accepter intégralement les dispositions. L'élargissement dépendait également d'une opinion favorable des États parties sur l'efficacité des contrôles aux frontières de l'État candidat. L'Italie prit ainsi en novembre 1990 de nouvelles mesures législatives pour se conformer aux demandes françaises. Comme gage de leur fermeté, les autorités italiennes repoussèrent par exemple vers leur pays les 20 000 immigrants albanais arrivés dans le port de Bari en août 1991. La convention de Schengen fut ainsi élargie à l'Italie, à l'Espagne et au Portugal, à la Grèce, puis aux nouveaux pays membres de l'Union européenne. Le régime commun de visas fut intégré dans le droit communautaire par le traité de Maastricht en 1992. Le traité d'Amsterdam en 1997 rendit la Cour de justice européenne compétente sur certaines des questions relatives à Schengen – mais pas celles relatives au maintien de l'ordre public et à la sauvegarde de la sécurité intérieure. Néanmoins, le Royaume-Uni et l'Irlande parvinrent à rendre les dispositions de Schengen sur la suppression des contrôles aux frontières intérieures non contraignantes pour eux et demeurèrent en dehors de « l'espace Schengen ». Depuis lors, l'espace Schengen est caractérisé par l'absence de contrôles aux frontières intérieures et un régime commun de contrôles aux frontières extérieures. Ces derniers restent cependant la responsabilité exclusive de chacun des États membres qui dispose d'une frontière extérieure. Il n'y a pas *une* frontière extérieure européenne, mais *des* frontières extérieures. L'agence spéciale de l'Union européenne Frontex, créée tardivement en 2005, n'est pas en charge du contrôle des frontières extérieures ; cet organisme vise seulement à la coordination des contrôles nationaux à ces frontières.

Les franchissements des frontières extérieures

Les franchissements des frontières extérieures sont de plusieurs types. L'immense majorité n'est pas le fait de migrants, mais de touristes ou voyageurs d'affaires qui viennent en Europe pour une courte période. En 2014, 190 millions de voyageurs en provenance de pays non européens franchirent les frontières extérieures de l'espace Schengen. Par comparaison, les quatre principaux pays d'immigration de l'espace Schengen – l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la France – n'accueillirent en 2017 que 1,25 million d'immigrés en provenance de l'extérieur de l'Union européenne. Parmi les immigrés qui entrent dans l'espace Schengen, la très grande majorité le fait légalement, en obtenant les documents requis. Le nombre de migrants arrivés de manière irrégulière, sans avoir obtenu de visa d'entrée, fut en 2014 de 225 000. Attirés par la richesse européenne et les promesses d'un vaste espace sans frontières intérieures, ces migrants irréguliers sont, pour l'immense majorité, africains ou asiatiques. Pour franchir illégalement la frontière, ils recourent aux services de passeurs, qui les aident à contourner les contrôles. Le coût d'un passage oscille entre 3 000 et 6 000 euros par personne. La plupart des arrivées irrégulières se font par mer. De petits groupes s'assemblent sur la côte turque la plus proche des îles grecques de Lesbos, Chios ou Samos – cette dernière se trouvant à seulement 2 000 mètres de la côte turque. D'autres départs se font fréquemment à proximité de la capitale libyenne Tripoli, notamment à partir des plages de Zawiyah et Zwarah. Alors que les départs de Turquie drainent les migrants du Moyen-Orient et d'Asie centrale en direction de la Grèce, les départs de Libye concernent les migrants africains qui se dirigent vers l'Italie. Pour ces derniers, les passeurs les font embarquer sur des bateaux de fortune, avec le strict nécessaire de carburant pour pouvoir atteindre les eaux internationales. Il s'agit alors de faire en sorte que ces embarcations à la dérive soient secourues par des navires européens de passage, qui les débarquent ensuite dans le port européen le plus proche.

Tous les types de franchissements des frontières extérieures ont tendance à augmenter. En 2011, l'Union européenne crée l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (EU-LISA). L'agence est notamment chargée de suivre par empreinte digitale les demandeurs d'asile dans l'Union européenne. En 2015, EU-LISA estimait que le nombre de

voyageurs en provenance de pays non européens franchissant chaque année les frontières extérieures de l'espace Schengen devrait atteindre 300 millions aux alentours de 2025. Le nombre d'immigrants tend également à augmenter. Le nombre d'immigrés résidant régulièrement en Italie est ainsi passé de 1,5 million en 2002 à 5,5 millions en 2015. Cela s'explique par le fait que les régions d'origine des immigrés, tant réguliers qu'irréguliers, se diversifient. Alors que les immigrants en Italie provenaient pour l'essentiel d'Afrique du Nord, de nouveaux flux en provenance du Proche-Orient, de la Corne de l'Afrique et du Nigeria ont récemment connu une importante expansion. En 2016, les migrants nigériens représentaient déjà 15 % des arrivées en Italie. En raison de l'importante pression migratoire qui s'y exerce, les frontières extérieures de l'espace Schengen sont des espaces de violence. Aux frontières barbelées des enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, la Guardia Civil espagnole fait ainsi fréquemment usage d'armes à feu. Les migrants sont repoussés vers le Maroc sans parfois avoir pu déposer une demande d'asile.

La crise migratoire

Dans ces espaces de conflits, les crises se sont multipliées. Les arrivées irrégulières ont fortement augmenté au cours des années 2010 et ont atteint 390 000 en 2016, dont 364 000 par la mer. Les conditions périlleuses du franchissement des frontières extérieures sont responsables chaque année de milliers de morts. En avril et mai 2016, un migrant sur dix-sept mourait en tentant d'atteindre l'Europe par la route de la Méditerranée centrale. Le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés estime que 12 500 personnes sont ainsi mortes en Méditerranée entre 2014 et 2016. La plupart des migrants irréguliers ne veulent pas s'installer dans les pays de première arrivée – pour l'essentiel la Grèce, l'Italie et l'Espagne – mais dans les pays plus au nord en Europe, qui offrent des salaires et des prestations sociales plus élevés. Pour cette raison, les crises ne concernent pas uniquement les relations entre migrants irréguliers et autorités frontalières : elles opposent également les États membres de l'espace Schengen entre eux. Les conflits entre l'Italie et la France relatifs au transit en Italie de migrants arrivés irrégulièrement du Maghreb sont fréquents. Avec la hausse du nombre d'entrées irrégulières dans l'espace Schengen, un grand nombre d'États membres ont décidé, en 2015 et 2016, de rétablir les contrôles à leurs frontières pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique. Ce fut le cas de la Hongrie, la Slovaquie, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Pologne et la France. Les règles de Schengen le permettent pour des périodes de six mois maximum, qui peuvent être reconduites. Le Danemark se contenta de procéder à des contrôles par sondage, l'Autriche opta pour un contrôle systématique des passeports et érigea des barrières à ses frontières avec la Slovaquie et l'Italie – deux autres membres pourtant de l'espace Schengen.

En réaction à ces crises, les États membres ont pris des mesures pour mieux contrôler les frontières extérieures. La réforme de Frontex en 2016 visait à renforcer ses moyens et développer ses missions. Elle devint l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. La réforme prévoyait la création d'un corps de 1 500 garde-frontières européens appelés à venir en aide à un État disposant d'une frontière extérieure qui ferait face à une arrivée soudaine d'un nombre important de migrants. Le directeur de l'Agence est également désormais chargé de faire des recommandations à un tel État membre qui se trouverait en situation de vulnérabilité. Plus important encore, l'Union européenne négocia avec la Turquie en mars 2016 un accord par lequel cette dernière s'engagea à réadmettre les immigrés arrivés irrégulièrement en Grèce. En échange, l'Union européenne octroya à la Turquie une aide financière de six milliards d'euros pour stabiliser les migrants syriens sur son territoire. Les Européens s'engagèrent également à considérer la possibilité de dispenser les Turcs du visa pour venir dans l'espace Schengen et à accélérer les négociations d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne. L'accord ne précisait cependant pas dans quelle mesure ces deux derniers objectifs devraient effectivement être réalisés. L'accord avec la Turquie eut des résultats immédiats sur les arrivées en Grèce. Dès le printemps 2016, elles avaient chuté de 90 % en comparaison de l'année précédente. Le total des arrivées irrégulières dans l'espace Schengen tomba à 185 000 en 2017 et 145 000 en 2018. En conséquence, le nombre de migrants morts en mer déclina également à 3 100 en 2017 et 2 300 en 2018.

Les réformes de Schengen ont donc créé au cours des trente dernières années une nouvelle configuration des contrôles aux frontières en Europe. Les contrôles ont peu à peu disparu aux frontières intérieures européennes. Pour cette raison et parce que le contrôle de l'immigration extra-européenne demeure une préoccupation majeure, les frontières extérieures de l'Union européenne sont devenues des espaces de forte tension migratoire, où tous les contrôles s'exercent. Les contrôles à ces frontières furent un temps incapables d'arrêter le flux de migrants qui fuyaient les conflits du Proche-Orient et d'Afrique du Nord. Leur échec a suscité des crises entre pays européens,

conduisant certains à rétablir les contrôles à leurs frontières. Bien que la situation se soit à peu près stabilisée à la fin des années 2010, le contrôle de l'immigration irrégulière aux frontières extérieures de l'espace Schengen reste un enjeu central pour les années à venir. »

BIBLIOGRAPHIE

COMTE, Emmanuel, « A Selective and Regionalist Regime, 1984-1992 », dans *The History of the European Migration Regime : Germany's Strategic Hegemony*, Routledge Studies in Modern European History, Londres & New York, Routledge, 2018, p. 143-156.

MOULLÉ, François, « La sécurisation de la frontière ou l'apparition de territoires-frontières. L'exemple de la région des Hauts-de-France », *Revue d'économie régionale & urbaine*, juin 2018 (3), p. 601-618.

PASCOUAT, Yves, *La politique migratoire de l'Union européenne : de Schengen à Lisbonne*, Paris, Fondation Varenne, 2010.

PASCOUAT, Yves, « La disparition de Schengen ? » *Plein droit*, 116 (1), 2018, p. 12-15.

Source URL:

<https://ehne.fr/programmes-du-lycee/premiere-specialite-histoire/theme-3-etudier-les-divisions-politiques-du-monde-les-frontieres/jalons/les-enjeux-de-schengen-et-du-contrôle-aux-frontières>