

De l'inadéquation des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen

(Léon Gloden, ministre des Affaires intérieures du Luxembourg)

Depuis plus de 40 années, Schengen est le garant de la liberté de mouvement des citoyens européens et de leur sécurité, grâce à un mécanisme fondé sur la confiance mutuelle entre États. Son fonctionnement repose sur le principe d'absence de contrôle aux frontières intérieures. Régulièrement plébiscité par nos citoyens dans les sondages eurobaromètre, Schengen s'est imposé comme un pilier de la citoyenneté européenne, protégé par le droit primaire de l'Union européenne, y inclus la Charte des droits fondamentaux.

Schengen est l'archétype du «vivre l'intégration européenne au quotidien». Les régions transfrontalières sont devenues des espaces de vie partagés, sans les frontières qui séparaient jadis nos citoyens. Étudier, habiter, transporter, travailler, visiter ou voyager se font sans obstacles de part et d'autre.

Contrairement à certaines affirmations et malgré son âge, Schengen n'est pas dépassé par les nouveaux défis en matière de migration et de sécurité. L'acquis de Schengen s'est continuellement adapté et modernisé : le système d'information Schengen (SIS) est devenu la référence pour les vérifications de sécurité ; le système d'entrée et de sortie (EES), entrée en vigueur le 12 octobre dernier, permet désormais de savoir qui entre ou sort du territoire européen. L'agence Frontex poursuit son développement pour renforcer la protection des frontières extérieures. D'autres outils sont en préparation, comme un système commun de retours ou la mise en place des autorisations de voyage ETIAS pour les ressortissants de pays tiers exemptés d'une obligation de visa. Nous venons juste de célébrer le 40^e anniversaire de l'espace Schengen en mars dernier. Cet espace est pourtant en péril – et le danger vient de l'intérieur.

Des contrôles aux frontières intérieures pour des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure peuvent être réintroduits pour une durée déterminée. Depuis les attentats terroristes et surtout de la crise migratoire de 2015, une dizaine d'États Schengen ont réintroduit des contrôles aux frontières intérieures, presque sans interruption. Aujourd'hui encore, dix États maintiennent ces contrôles, alors même que la pression migratoire a nettement diminué. La mise en œuvre de ces contrôles varie selon les États membres et ont une incidence plus ou moins forte sur la circulation des personnes. Ainsi, certains États maintiennent des contrôles « intelligents », ponctuels et peu intrusifs, basés sur des analyses de risque et visant principalement la criminalité transfrontalière. C'est l'exemple type d'une approche qui concilie sécurité et maintien de la libre circulation.

D'autres États organisent en revanche des contrôles statiques sur les principaux axes de circulation, au détriment des citoyens « bona fide » et de l'économie des pays voisins impactés. La motivation relève de considérations de politique interne voire pour soi-disant remédier à l'immigration illégale, ce qui n'est pas un motif juridique admis par le Code des frontières Schengen. L'immigration illégale n'est pas favorisée par l'absence de contrôles statiques aux frontières intérieures, elle doit être combattue aux frontières extérieures.

Les dix années de contrôles ont affecté des centaines de millions de citoyens et énormément d'entreprises dans leurs déplacements transfrontaliers. Il y a manifestement un problème de proportionnalité !

Dans le système européen, le contrôle de la proportionnalité est confié à la Commission européenne : évaluer la légitimité du rétablissement des contrôles, garantir l'équilibre entre principe et exception, intervenir en cas de mauvaise application des règles. Mais était-ce le bon choix ?

Sur cette question, la Commission fait preuve d'une inertie préoccupante. Depuis dix années, elle n'a pas envoyé un seul courrier pour demander des explications aux États qui recourent à la pratique de « l'auto-re-conduction » des contrôles aux frontières intérieures. Elle n'a effectué aucune visite inopinée sur place, alors qu'elle a habilement négocié pour se doter de cette prérogative. Maintenant, elle reporte de mois en mois ses avis sur la nécessité et la proportionnalité de ces contrôles. Par son inaction, la Commission a inversé le paradigme et toléré que l'exception devienne la règle, manquant à son rôle de gardienne de Schengen, et de gardienne des Traités.

La pratique des refoulements illégaux aux frontières intérieures menace également la mise en œuvre du pacte sur la migration et l'asile, qui a fondé un nouvel équilibre entre responsabilité et solidarité. En effet, les États qui doivent prendre en charge les personnes refoulées par un pays voisin verront leurs capacités diminuer, ce qui réduira leur aptitude à faire preuve de solidarité envers les États de première entrée, tels que l'Espagne, l'Italie, la Grèce ou Chypre.

Est-ce que le combat est pour autant perdu ? Non ! Des solutions existent. Mais il faut le courage politique de les utiliser. Les États Schengen et la Commission européenne devraient travailler de concert sur des alternatives de coopération policière, plus efficaces, moins onéreuses en ressources humaines policières et avec peu d'impact sur la vie transfrontalière. Moderniser les accords de coopération bilatérale rendrait caduque la pratique actuelle des contrôles aux frontières intérieures. L'objectif serait de maximiser les résultats opérationnels en améliorant l'échange des informations policières, en utilisant les nouvelles technologies, en organisant des contrôles conjoints, en mettant en place des unités policières transfrontalières, en ciblant les points névralgiques et en s'accordant sur des procédures de transfert de personnes en séjour irrégulier. De telles initiatives existent bel et bien pour ne citer que le traité Police du Benelux qui a été complètement modernisé ou les négociations de nouveaux accords de coopération policière et douanière bilatéraux. Le Luxembourg est aussi en train de négocier de tels accords avec l'Allemagne et la France. L'objectif est d'élaborer des modèles de référence pour le futur.

Dans l'esprit d'un des pères fondateurs de la construction européenne, Jean Monnet : « Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes », il faut s'attaquer aux vrais problèmes et non pas à nos citoyens.

« Schengen must be alive. »