

Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne : des origines de l'espace Schengen au « Schengen Governance Package »

Mémoire réalisé par
Antoine Nokerman

Promoteur
Mr. Jean-Yves Carlier

Année académique 2014-2015
Master en droit

Le plagiat entraîne l'application des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens de l'UCL.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation des idées et énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées et quelle qu'en soit l'ampleur, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement à l'endroit exact de l'utilisation.

La reproduction littérale du passage d'une oeuvre, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source consultée.*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une oeuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette oeuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique www.uclouvain.be/drt



Remerciements

Merci à ma famille pour son soutien sans limite, et plus particulièrement à mes parents, Benoit Nokerman et Dimitrie Grégoire, sans qui ce mémoire et mes études n'auraient pas été possibles.

Merci à Mr. Jean-Yves Carlier pour ses conseils et son suivi.

Merci à Romain Delcoigne pour sa relecture attentive et son aide précieuse.

Table des matières

Introduction	1
Partie 1 : L'espace unique sans frontières intérieures	4
Titre 1 : Les origines de l'espace unique sans frontières intérieures	4
Chapitre 1 : La libre circulation des personnes dans l'Union européenne et l'abolition des contrôles aux frontières	4
Chapitre 2 : La création d'un espace sans frontières intérieures	6
Titre 2 : De l'accord de Schengen jusqu'à aujourd'hui	11
Chapitre 1 : La convention d'application de l'accord de Schengen	11
Chapitre 2 : Le traité d'Amsterdam et l'intégration de l'acquis de Schengen	15
Chapitre 3 : L'évolution de l'acquis Schengen depuis son intégration	18
Titre 3 : L'espace Schengen en 2015	20
Partie 2 : Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen	24
Titre 1 : Les frontières intérieures	24
Chapitre 1 : La réglementation concernant les frontières intérieures	24
Chapitre 2 : La jurisprudence sur l'abolition des contrôles aux frontières intérieures	31
Titre 2 : Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en pratique	36
Chapitre 1 : Les cas réels de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, entre janvier 2000 et mi-juin 2015	36
Chapitre 2 : L'analyse critique de ces cas réels de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen	45
Titre 3 : Le « Schengen Governance Package »	47
Chapitre 1 : La nécessité d'un changement légal	47
Chapitre 2 : Les changements légaux	50
Chapitre 3 : Le « Schengen Governance Package » est-il une véritable réponse à la crise de 2011 et aux problèmes liés à l'immigration ?	58
Conclusion	66
Annexe	68
Bibliographie	72

Introduction

« The abolition of internal border controls on persons is at the very heart of the European integration project »¹.

Le système Schengen est une des réalisations les plus emblématiques de l'intégration européenne à ce jour. Il permet à toute personne se situant dans son espace de voyager librement sans être contrôlée aux frontières des différents États qui en sont membres. L'incorporation du système Schengen dans l'Union européenne par le traité d'Amsterdam n'est d'ailleurs pas étonnante, puisque même s'il est issu d'une coopération intergouvernementale hors Union, ce système réalise concrètement l'objectif de libre circulation des personnes.

En raison de l'absence de contrôles aux frontières dites intérieures de l'espace Schengen, les États membres doivent avoir une confiance mutuelle considérable entre eux, car toute personne qui franchit les frontières extérieures² peut ensuite circuler librement dans tous les États Schengen sans être contrôlée quand elle passe d'un État à l'autre. Dès l'origine du système, il a donc fallu prévoir des règles communes en matière de contrôles aux frontières extérieures, mais également en termes de visas à court et long terme, sur certains aspects de l'immigration, de l'asile, et enfin sur l'échange d'information entre États membres.

Malgré la mise en place de ces règles communes, les États membres n'étaient pas prêt à accepter que seuls quelques-uns d'entre eux soient responsables des frontières extérieures et de l'entrée sur le territoire Schengen sans une mesure de sauvegarde de leurs intérêts³. En conséquence, le système Schengen a prévu dès ses débuts la possibilité pour ses États membres de rétablir temporairement des contrôles à leurs frontières en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Sans cette mesure, il n'y aurait donc probablement jamais eu d'espace sans contrôles aux frontières intérieures.

Le système Schengen, qui jusqu'à lors fonctionnait sans problème majeur, a toutefois été remis en question suite aux printemps arabes de 2011. En raison de l'impact des révolutions en Afrique du nord sur l'immigration vers l'Europe, certains pays qui étaient responsables des frontières

¹ S. PEERS, *Eu Justice and Home affairs Law*, Troisième édition, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 163.

² C'est-à-dire celles qui se situent entre un État Schengen et un État extérieur à l'espace.

³ G. CORNELISSE, « What's wrong with Schengen ? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders », *Common Market Law review*, 2014, p. 742.

extérieures de l'espace commun ont failli à leur obligation de contrôle de ces frontières. Par exemple, l'Italie qui n'arrivait plus à gérer les nombreux immigrants arrivant sur son territoire, leur a distribué des permis de séjour provisoire pour se décharger de son obligation de contrôle des frontières extérieures. En conséquence, la France a rétabli des contrôles à ses frontières avec l'Italie pour bloquer les immigrants voulant se déplacer dans l'espace Schengen. Suite à cet incident, la viabilité du système Schengen a été remise en cause, et en particulier la capacité des États responsables du contrôle des frontières extérieures à réagir adéquatement en cas d'arrivée massive d'immigrants. La France et l'Italie, qui cherchaient alors des voies pour résoudre cette crise momentanée, ont demandé aux institutions de l'Union européenne qu'il devienne plus aisé de rétablir des contrôles à leurs frontières. En outre, ils souhaitaient aussi pouvoir le faire lorsqu'un État ayant l'obligation de surveiller les frontières extérieures n'était plus en mesure de la respecter. Dès septembre 2011, le Conseil demanda à la Commission de faire une proposition à cette fin et deux ans plus tard naquit le « Schengen Governance Package », censé répondre à cette problématique en venant modifier le code frontières Schengen.

Ce mémoire a pour but d'analyser l'application de la possibilité de rétablir temporairement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen par les États membres de l'Union européenne et l'impact éventuel sur la libre circulation des personnes. La première partie du travail retrace l'évolution du système Schengen depuis sa genèse jusqu'à la codification de l'acquis de Schengen avec le code frontières Schengen. Dans un premier temps, le lien entre la libre circulation des personnes et l'abolition des contrôles aux frontières intérieures est mis en évidence. Un aperçu des différents modèles ayant inspiré l'accord Schengen est ensuite dressé pour enchaîner sur l'évolution de l'espace Schengen depuis son accord. La seconde partie de ce travail a pour objet l'analyse des règles du code frontières Schengen qui touchent à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et à la possibilité qui est laissée aux États membres de rétablir des contrôles à leurs frontières. Un chapitre est également consacré à l'interprétation de ces règles selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Sur base de données fournies par le secrétariat général du Conseil, plusieurs tableaux récapitulatifs sont dressés afin de comprendre comment les États membres de l'espace Schengen ont utilisé la possibilité de rétablir des contrôles à leurs frontières dans la pratique et quelles conséquences cela a eu dans l'Union européenne. Le dernier titre de ce travail s'intéresse au « Schengen Governance Package ». D'une part, ses origines font l'objet d'un premier chapitre

qui évalue l'impact du printemps arabe et d'autres événements sur les politiques européennes et d'autre part, un second chapitre détermine les changements que les deux règlements ont apportés au code frontières Schengen et aux règles touchant au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Enfin, le dernier chapitre traite de la crise qu'a traversée et que traverse toujours l'Union européenne en 2015, en particulier en ce qui concerne l'immigration, tout en se demandant si le « Schengen Governance Package » a constitué une réponse suffisante à cette crise.

Partie 1 : L'espace unique sans frontières intérieures

Titre 1 : Les origines de l'espace unique sans frontières intérieures

Chapitre 1 : La libre circulation des personnes dans l'Union européenne et l'abolition des contrôles aux frontières

La liberté de circulation des personnes est un principe constitutif de l'Union européenne. Dès le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, l'idée d'une circulation sans obstacle dans un marché commun avait été évoquée. Son article 39 précise d'ailleurs que "la libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté"⁴.

Désormais, la liberté de circulation a été étendue à tous les citoyens européens. Selon ce principe, tout citoyen européen peut, depuis la suppression des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Schengen, se déplacer librement dans cette zone pour voyager, étudier, travailler et même résider.

À l'origine, la libre circulation des personnes était plus une liberté de droit que de fait. Elle consacrait l'idée que tout ressortissant communautaire pouvait entrer et séjourner dans un autre État membre de la Communauté pour autant qu'il se soumette aux contrôles frontaliers qui servaient à vérifier son identité et qu'il remplissait bien les conditions pour jouir de la liberté de circulation. Néanmoins, il manquait à la Communauté européenne les compétences requises pour pouvoir créer un véritable espace de libre circulation des personnes, c'est-à-dire un espace dépourvu de frontières physiques entre États membres et de contrôles à ces mêmes frontières. Pour atteindre cet objectif, il aurait fallu qu'elle puisse harmoniser les conditions d'entrée des étrangers dans l'espace commun pour qu'une fois entrés dedans, ils puissent se déplacer à leur guise entre les territoires des États membres⁵. Malheureusement, les États membres refusaient que ce pouvoir soit donné à la Communauté européenne. Il y eut d'ailleurs une querelle sur le sujet entre la Commission et les États membres sur l'interprétation à donner à l'article 8A introduit dans le traité instituant la Communauté économique européenne par l'Acte unique européen qui disait : « Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans

⁴ Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité de Rome), signé à Rome le 25 mars 1957, article 39.

⁵ G. CORNELISSE, *op. cit.*, p. 745.

lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité. »⁶. Pour la Commission, cet article permettait à la Communauté européenne de supprimer les contrôles aux frontières, mais les États membres n'étaient évidemment pas d'accord, et ce ne fut donc pas le cas⁷. Cette mésentente est à l'origine de l'accord Schengen et de sa convention d'application qui font partie d'une démarche extérieure à la Communauté européenne qui fut entreprise par des États membres afin d'atteindre l'objectif réel de libre circulation des personnes. L'acquis de Schengen a par la suite été intégré à l'Union européenne et tous les citoyens européens jouissent aujourd'hui d'un véritable espace sans contrôles aux frontières intérieures.

L'abolition des contrôles aux frontières⁸ intérieures des pays membres de l'Union européenne, mais plus particulièrement des pays membres de l'espace Schengen, représente donc un des objectifs principaux de la libre circulation des personnes. Il est d'ailleurs repris dans le préambule du traité sur l'Union européenne⁹. De plus, l'article 3, paragraphe 2 de ce même traité dispose que « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice **sans frontières intérieures**, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. »¹⁰. En outre, l'article 26, paragraphe 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que « Le marché intérieur comporte un espace **sans frontières intérieures** dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités. »¹¹. L'article 67 du TFUE dispose également que « Elle (l'Union européenne) assure **l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures**... »¹². Les frontières sont l'obstacle majeur dans la pratique à la libre circulation des personnes, il était donc nécessaire qu'elles soient abolies pour que cette liberté devienne effective. Toutefois, il convient de ne pas confondre l'absence de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et la liberté de circulation des personnes de l'Union européenne. Cette dernière est comme énoncé juste au-

⁶ Acte unique européen, *J.O.C.E.*, L169, 29 juin 1987, pp. 1-19, article 8A.

⁷ M. GAUTIER, « Les vingt ans de la convention d'application de l'accord Schengen », *R.A.E.*, 2012, No. 2, p. 352.

⁸ Nous soulignons que ce sont les frontières terrestres, maritimes et aériennes.

⁹ Version consolidée du traité sur l'Union Européenne (TUE), *J.O.U.E.*, C115, 9 mai 2008, pp. 13-45, préambule.

¹⁰ TUE, article 3, paragraphe 2.

¹¹ Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 47-201, article 26, paragraphe 2.

¹² TFUE, article 67, paragraphe 2.

dessus, un objectif, et également un principe, de l'Union européenne qui ne s'applique donc que pour les citoyens européens alors que le système Schengen et l'abolition des contrôles aux frontières intérieures sont d'application sur le territoire de tous les États Schengen et pour toutes les personnes qui les traversent, citoyens européens et ressortissants d'États tiers confondus. Les États Schengen ne sont pas tous des États membres de l'Union européenne et d'ailleurs, tous les États membres de l'Union européenne ne sont pas forcément membres du système Schengen non plus. Malgré cela, et ce depuis l'intégration de l'acquis Schengen dans l'Union européenne, la liberté de circulation des personnes et l'espace unique sans frontières intérieures sont grandement liés¹³.

D'une manière symbolique, l'abolition de ces contrôles est une des réalisations les plus emblématiques de l'Union européenne à ce jour, en particulier aux yeux des citoyens européens¹⁴. D'une part, elle représente une réussite dans la poursuite d'un paradigme d'égalité entre chacun des citoyens européens, en particulier depuis l'élargissement de 2004, et d'autre part, elle démontre une grande confiance entre les peuples européens et leurs gouvernements¹⁵ puisqu'ils acceptent implicitement de cette manière les décisions de leurs gouvernements concernant les frontières de leurs pays et donc indirectement leur sécurité. Alors qu'aujourd'hui l'opinion des citoyens européens envers les institutions de l'Union européenne n'est pas des plus positives, il convient selon nous de continuer à maintenir et à améliorer l'espace sans frontières intérieures qui participe à l'objectif de libre circulation des personnes, puisqu'il est un argument indéniable en faveur de l'Union européenne pour tous les citoyens européens.

Chapitre 2 : La création d'un espace sans frontières intérieures

Section 1 : Les précédents modèles

Afin de saisir l'ampleur du « projet » Schengen et de ce qui a été accompli, il semble opportun de jeter un coup d'œil aux précédents modèles de libre circulation des personnes qui existaient avant l'accord de Schengen et qui ont modelé les discussions qui y ont abouti. Deux exemples antérieurs prévoyaient l'abolition et la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières.

¹³ E. DE CAPITANI, « The Schengen system after Lisbon : from cooperation to integration », *Europäische Rechtsakademie*, 21 mai 2014, pp. 102-104.

¹⁴ V. HREBLAY, *Les Accords de Schengen, Origine, Fonctionnement, Avenir*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 6.

¹⁵ A.F. ATGER, « The Abolition of internal border checks in an enlarged Schengen area : Freedom of movement or a web of scattered security checks? », *CEPS Challenge Paper*, 20 mars 2008, No. 8, p. 1.

En premier lieu, les citoyens du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède ont pu dès 1952 franchir les frontières de ses différents pays sans avoir besoin de passeport. Ils pouvaient résider dans d'autres pays que les leurs pour une période de trois mois sans formalités particulières. L'objectif poursuivi par ces quatre pays nordiques était de revenir à la période précédant la Première Guerre mondiale quand leurs citoyens pouvaient circuler librement entre les pays scandinaves. Le « Nordic Passport Control Agreement » a même été étendu aux ressortissants de pays tiers en 1957¹⁶. C'était une première à l'époque, d'autant plus que les souvenirs des deux grandes guerres étaient encore vifs et que les blessures n'étaient pas encore guéries.

Cet accord avait donc aboli tous les contrôles de passeports aux frontières intérieures de ces quatre pays scandinaves et avait fait en sorte que les contrôles aux frontières extérieures de ce nouveau territoire de libre circulation se fassent suivant des lignes directrices communes. De plus, un État parti pouvait réintroduire des contrôles de passeports à ses frontières pour une période de six mois au plus en cas de surplus d'entrées illégales sur son territoire, principalement dû aux différences d'obtention de visas que deux États membres frontaliers pouvaient avoir¹⁷. Enfin, en vertu de l'article 8 du « Nordic Passport Control Agreement », un État pouvait organiser des contrôles aléatoires des passeports à ses frontières intérieures¹⁸.

Nous le verrons plus tard, il existe de nombreuses similarités entre l'accord nordique de 1957 et les règles qui existent encore à ce jour dans l'espace Schengen concernant l'abolition et le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures.

En second lieu, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont également bénéficié entre eux d'un accord de libre circulation pour leurs citoyens, suivant de près, chronologiquement parlant, leurs cousins scandinaves. En 1958, à la suite des plusieurs accords bilatéraux entre la Belgique et les autres nations, le traité établissant une union économique Benelux naquit¹⁹. Il prévoyait la liberté de mouvement pour les tous les citoyens de ses trois pays membres mais c'est surtout la

¹⁶ K. GROENENDIJK, « Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe : Why and Against Whom ? », *European Law Journal*, mars 2004, Vol. 10, No. 2, p. 151.

¹⁷ J. VESTED-HANSEN, « Abolition of Border Controls within the Nordic Region and Security of Residence in Denmark », in *Security of Residence and Expulsion, Protection of Aliens in Europe*, Londres, Kluwer Law International, 2001, pp. 91-104.

¹⁸ K. GROENENDIJK, *op. cit.*, p. 151.

¹⁹ Traité instituant l'Union économique Benelux, signé à La Haye le 3 février 1958, approuvé par la loi du 20 juin 1960, *M.B.*, 27 octobre 1960, p. 8401.

convention concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux du 11 avril 1960²⁰ qui l'a consacrée. En effet, elle prévoyait l'abolition des contrôles aux frontières intérieures du Benelux non seulement pour les citoyens belges, hollandais et luxembourgeois, mais également pour les ressortissants d'États tiers. Ne pas devoir contrôler les ressortissants d'États tiers leur avait semblé nécessaire pour ne plus avoir à contrôler l'identité des citoyens des trois pays membres du Benelux²¹.

Les États membres du Benelux avaient prévu à l'article 12 de la convention de 1960 une procédure pour réintroduire des contrôles à leurs frontières intérieures en cas de menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public. Il a toutefois fallu attendre le 30 juin 1971 pour qu'ils puissent réellement utiliser cette compétence, car le groupe de travail²² chargé d'en établir les règles ne s'est pas pressé de le faire, « the issue apparently was not deemed to be urgent »²³. La décision qui fut finalement rendue contenait, outre une définition de la réintroduction des contrôles qui dégageait du champ d'application de l'article 12 les courts incidents insignifiants, une procédure de notification en cas de réintroduction des contrôles à la Commission spéciale pour le mouvement des personnes. Cette Commission avait pour rôle d'évaluer la proportionnalité des mesures qui étaient prises comparées aux raisons qui étaient invoquées et à la liberté des mouvements qui était accordée aux citoyens du Benelux. En addition, elle se devait d'avertir les ministres du groupe de travail qui avaient rédigé les règles d'utilisation de cette compétence de réintroduction des contrôles aux frontières, qui à leur tour devaient informer le Conseil interparlementaire du Benelux. Enfin, une fois que la mesure de réintroduction prenait fin, l'État responsable devait faire une notification similaire à celle qui vient d'être expliquée. En conséquence, la réintroduction de contrôles à une frontière ou plusieurs frontières intérieures était toujours issue d'une décision unilatérale d'un État du Benelux, sans consultation préalable des

²⁰ Convention du 11 avril 1960 entre le Royaume de Belgique, le Grande-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux — que l'on peut trouver en recherchant le document référencé ci-après : Document de l'O.N.U., Traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire au Secrétariat de L'Organisation des Nations Unies, volume 374, p. 3.

²¹ D.C. TURACK, *The Passport in International Law*, Londres et Toronto, Lexington Books, 1972, chapitre 10.

²² Composé des ministres de la justice et des affaires étrangères des États membres du Benelux.

²³ K. GROENENDIJK, *op. cit.*, p. 152.

autres membres²⁴. Cependant, il est intéressant d'observer qu'aucune véritable réintroduction de contrôles aux frontières intérieures du Benelux n'a eu lieu avant les années 2000.

L'analyse de ces deux premiers accords démontrent que l'abolition de contrôles aux frontières intérieures d'un espace commun n'a jamais été acceptée par les États concernés à moins que l'accord à l'origine de cette abolition prévoyait en outre la possibilité de rétablir ces mêmes contrôles dans certaines circonstances. Ce n'est donc pas une idée nouvelle du code frontières Schengen. Il existe de nombreuses ressemblances entre la procédure définie dans la convention du Benelux de 1960 et ce qui est désormais prévu dans le code frontières.

Section 2 : L'accord de Sarrebrück

Il a fallu attendre plus de 10 ans pour que le « Nordic Passport Control Agreement » et la convention du Benelux de 1960 aient un réel impact sur les politiques des États du continent européen. La première influence notable se perçoit dans l'accord de Sarrebrück²⁵ du 13 juillet 1984²⁶. Pour répondre aux plaintes de nombreux camionneurs internationaux qui avaient protesté contre les formalités et les délais pour franchir les frontières intérieures de la Communauté économique européenne, le chancelier Helmut Kohl et le président François Mitterrand avaient conclu dans cet accord l'abolition progressive des contrôles à la frontière franco-allemande, afin de ne plus avoir à contrôler les ressortissants des États membres de la CEE²⁷. Encore une fois, on retrouvait dans l'accord de Sarrebruck la volonté de déplacer les contrôles aux frontières extérieures de cette nouvelle zone franco-allemande. Peu après, l'Allemagne avait aussi conclu un même type d'accord avec les pays du Benelux²⁸.

Section 3 : L'accord Schengen

La création de l'espace Schengen remonte seulement au 14 juin 1985²⁹, un peu moins d'une année plus tard que l'accord de Sarrebrück. À l'époque, cinq pays européens, la Belgique, les

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Saarbrücken, véritable nom de la ville.

²⁶ Accord du 13 juillet 1984 entre la France et la RFA relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande dit Accord Saarbrücken.

²⁷ E. DE CAPITANI, *op. cit.*, p.104.

²⁸ V. HREBLAY, *op. cit.*, p. 1 ; K. GROENENDIJK, *op. cit.*, p. 152.

²⁹ « Schengen : La libre circulation en Europe à votre portée », document du secrétariat du Conseil européen, septembre 2013, p. 3, consulté le 01 juin 2015, disponible à l'adresse :

Pays-Bas, le Luxembourg³⁰, la France et l'Allemagne ont signé ce que l'on appelle désormais l'accord de Schengen. Cet accord³¹ est le premier exemple de coopération renforcée entre États membres de la Communauté économique européenne. Il s'entendait comme une coopération intergouvernementale dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Son but était de supprimer de façon progressive les contrôles aux frontières intérieures et de créer des contrôles communs et uniformes aux nouvelles frontières extérieures de ce qu'ils appelleront « l'espace Schengen ». De plus, cela impliquait la mise en place d'une politique commune sur l'asile et l'immigration, ainsi que sur la coopération policière et l'échange d'information. L'objectif final était d'instaurer un régime de libre circulation sans contrainte pour les ressortissants des États signataires. Les trois accords cités dans les sections précédentes ont été d'une grande influence, comme en atteste le préambule de l'accord de Schengen. De nombreuses dispositions de l'accord de Sarrebruck ont même été reprises dans l'accord final dont par exemple la volonté de transférer les contrôles des frontières intérieures aux frontières extérieures³². Ce dernier fait est assez intrigant puisque l'accord de Sarrebruck concernait principalement la libre circulation des marchandises, alors que l'accord de Schengen concerne la libre circulation des personnes.

De l'accord initial, il ne reste que deux choses aujourd'hui : un nom et une idée. Le nom Schengen est originaire d'un village luxembourgeois qui s'appelait à l'époque Remerschen, petite bourgade agricole qui n'était alors connue que de peu de personnes. Ce village a été choisi pour signer l'accord de Schengen en raison de sa position géographique. En effet, il était situé à la pointe sud-est du Luxembourg, à l'endroit où se touchent trois des pays signataires : le Luxembourg, l'Allemagne et la France. C'était donc un endroit symbolique pour signer un accord ayant pour objectif l'abolition des contrôles aux frontières intérieures. Pour l'anecdote, le village s'appelle depuis 2006 Schengen puisque l'accord est l'unique raison de sa notoriété³³.

Le nom Schengen constitue désormais une réussite marketing pour l'Union européenne, et peut-être même sa plus grande. Cette sorte de « marque » connaît un grand succès parmi les

<http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/2013/schengen-gateway-free-movement-europe/>.

³⁰ Ces trois premiers États disposaient déjà d'un accord de libre circulation entre eux dans le cadre du « Benelux » comme nous l'avons vu précédemment.

³¹ Accord du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.U.E.*, L239, 22 septembre 2000, pp. 13-18.

³² K. GROENENDIJK, *op. cit.*, p. 152.

³³ M. GAUTIER, *op. cit.*, p. 351.

ressortissants européens qui en ont déjà tous entendu parler en général, justement pour l'abolition des contrôles aux frontières, mais aussi au sein de l'Union européenne puisqu'elle a été reprise pour de nombreux supports : accord de Schengen, convention d'application de l'accord Schengen, espace Schengen, acquis Schengen, ...³⁴

Outre son nom, l'accord Schengen a encore une influence aujourd'hui pour l'idée qu'il véhiculait : l'engagement des États membres de supprimer progressivement les contrôles sur les personnes lors du franchissement des frontières entre les États membres et de renforcer les contrôles aux frontières extérieures de l'espace commun. À part cela, il ne comprenait que quelques dispositions directement applicables comme la mise en place immédiate d'un système de surveillance visuelle des véhicules de tourisme franchissant à vitesse réduite les frontières³⁵. L'accord de Schengen n'était donc pas suffisant pour remplir son objectif. Il requérait un autre instrument de droit, qui se matérialisa dans la convention d'application de l'accord Schengen³⁶.

Ce n'est que le 26 mars 1995, deux ans après l'entrée en vigueur de la convention, que les contrôles aux frontières intérieures des sept pays membres³⁷ ont été véritablement abolis³⁸.

Titre 2 : De l'accord de Schengen jusqu'à aujourd'hui

Chapitre 1 : La convention d'application de l'accord de Schengen

Cinq années après la signature de l'accord de Schengen, le 19 juin 1990, la convention d'application de celui-ci dite la « convention de Schengen »³⁹ a été signée⁴⁰. Elle avait pour objectif de définir concrètement la manière dont les frontières intérieures allaient être abolies

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Convention d'application de l'Accord de Schengen entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985, *J.O.C.E.*, L239, du 22 septembre 2000, pp. 19-69.

³⁷ L'Espagne et le Portugal étant venus s'ajouter aux cinq membres initiaux à l'accord de Schengen

³⁸ « Schengen : La libre circulation en Europe à votre portée », document du secrétariat du Conseil européen, septembre 2013, p. 2, consulté le 01 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/2013/schengen-gateway-free-movement-europe/>.

³⁹ Convention d'application de l'Accord de Schengen entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signé à Schengen le 14 juin 1985, *J.O.C.E.*, L239, du 22 septembre 2000, pp. 19-69.

⁴⁰ V. HREBLAY, *op. cit.*, p. 13.

ainsi que, en conséquence, les types de procédures régissant la délivrance des visas uniformes, la mise en place d'une lutte commune contre les trafics de drogues ou encore la façon dont les contrôles aux frontières extérieures seraient organisés. La convention de Schengen a aussi permis de mettre en place le système d'information Schengen, plus connu sous le nom de SIS, permettant l'échange d'information via un système commun entre les membres de l'espace Schengen⁴¹.

Alors qu'elle peut paraître de prime abord comme un accord d'importance secondaire puisque d'après son nom elle ne fait qu'appliquer l'accord de Schengen, elle constitue en réalité le socle juridiquement pertinent de la politique communautaire en matière d'immigration et de coopération frontalière⁴². En définitive, elle constitue la base sur laquelle repose une des plus grandes réalisations de l'Union européenne jusqu'à ce jour : la véritable disparition des frontières physiques dans l'espace Schengen⁴³. On retrouve d'ailleurs souvent l'expression selon laquelle l'accord de Schengen et la convention d'application de celui-ci ont constitué le laboratoire de la liberté de circulation des personnes dans l'Union européenne⁴⁴.

D'autres mesures accompagnaient la convention pour qu'elle soit efficace en pratique. Un Comité exécutif était responsable de leur adoption. Il était composé de ministres des États membres⁴⁵.

La convention contient tout d'abord en son premier article une liste de définitions, dont celle qu'il faut donner aux frontières intérieures. Au sens de ladite convention, il convient de comprendre les frontières intérieures comme : « les frontières communes terrestres des Parties contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des Parties contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces

⁴¹ « Schengen : La libre circulation en Europe à votre portée », document du secrétariat du Conseil européen, septembre 2013, p. 2, consulté le 01 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/2013/schengen-gateway-free-movement-europe/>.

⁴² M. GAUTIER, *op. cit.*, p. 351.

⁴³ *Ibid.*, p. 352.

⁴⁴ V. HREBLAY, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁵ S. PEERS, *The Future of the Schengen System*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, novembre 2013, p. 12.

territoires »⁴⁶. La définition donnée est assez précise et permet ainsi d'éviter toute ambiguïté future en ce qui concerne les frontières où les États membres de l'espace Schengen ne souhaitent plus que leurs citoyens aient à faire face à des contrôles, mais où ils pourront éventuellement à l'avenir rétablir le même type de contrôle de façon temporaire.

L'article 2 de la convention⁴⁷ s'intéresse aux frontières intérieures et définit les contours de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures de l'espace unique. Ainsi, en son paragraphe 1, l'article dispose que « Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué »⁴⁸ et en son paragraphe 2, il prévoit la possibilité de rétablir des contrôles aux frontières intérieures dans certains cas : « Toutefois, lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie contractante peut, après consultation des autres Parties contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la Partie contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties contractantes. »⁴⁹. Les États Schengen se sont donc réservés de façon similaire à ce qui avait été fait dans le pacte nordique et dans la convention Benelux la possibilité de rétablir des contrôles en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Trois autres conditions viennent ensuite s'ajouter. Ces contrôles ne peuvent être rétablis que pour une période limitée, ils doivent être « adaptés » à la situation et enfin, les autres Parties contractantes à l'accord de Schengen doivent être consultées avant de pouvoir réinstaurer des contrôles. Il faut également relever qu'il existe une procédure d'urgence, comme en atteste la fin de l'article 2 paragraphe 2 de la convention⁵⁰. En ce qui concerne l'obligation de notification préalable aux autres États membres, il convient de noter qu'en aucun cas elle ne revient à dire que les autres États membres doivent être consentants. Ils doivent simplement être avertis⁵¹.

Jusqu'ici, dans chaque exemple d'espace de libre circulation que l'on a pu observer, les États se sont toujours réservés une garantie afin de pouvoir rétablir des contrôles à leurs frontières en cas

⁴⁶ Convention d'application de l'Accord de Schengen article 1.

⁴⁷ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2.

⁴⁸ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2, paragraphe 1.

⁴⁹ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2, paragraphe 2.

⁵⁰ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2, paragraphe 2.

⁵¹ K. GROENENDIJK, *op. cit.*, p. 154.

de menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Encore une fois, cette possibilité se retrouve dans la convention d'application de l'accord Schengen qui est la base même de ce que nous connaissons encore aujourd'hui dans l'espace Schengen et dans l'Union européenne⁵². La possibilité de réintroduire des contrôles à ses frontières intérieures n'est donc pas une idée neuve, et elle montre bien que les intérêts propres à chaque État restent toujours supérieurs à celui commun.

La convention de Schengen n'est entrée en vigueur qu'en 1993, trois années après sa signature par les États membres de l'accord Schengen, et il a fallu attendre mars 1995 pour qu'elle prenne véritablement effet⁵³. Les contrôles aux frontières intérieures ont alors été abolis dans chacun des sept États membres, mais une querelle a rapidement éclaté en juillet de la même année lorsque la France a refusé de le faire tout en invoquant l'article 2, paragraphe 2 de la convention⁵⁴ pour pouvoir maintenir les contrôles. À l'époque, elle invoquait deux raisons principales pour justifier son comportement: d'une part, elle n'était pas d'accord avec la politique néerlandaise sur les drogues qu'elle jugeait trop laxiste et dangereuse pour sa sécurité nationale et d'autre part, elle venait de subir des attentats terroristes. Cette querelle marque le point de départ d'une réflexion sur les règles à devoir respecter pour la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures d'un État membre et donc de l'application concrète à faire de l'article 2 paragraphe 2 de la convention⁵⁵. Quelques mois plus tard, le Comité exécutif Schengen a rendu une décision⁵⁶ en réponse à cette crise⁵⁷.

En elle-même, la décision n'apporte pas grand-chose, son objectif premier étant de rappeler aux États membres qu'ils doivent faire le nécessaire pour respecter les principes et les procédures qui ont été décidés et qui sont repris dans un document annexe à la décision⁵⁸. Ce document dispose que la convention de Schengen n'a pas pour but de pousser les États à recourir à la procédure de

⁵² Nous verrons plus tard dans l'analyse du code frontières Schengen que les règles qui sont toujours d'application en 2015 sont grandement similaires à celles qui existaient dans la convention d'application de l'accord Schengen.

⁵³ M.-T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Édition complexe, 2006, p. 265.

⁵⁴ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2, paragraphe 2.

⁵⁵ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2, paragraphe 2.

⁵⁶ Décision du Comité exécutif du 22 décembre 1994 relative à la mise en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, *J.O.C.E.*, L239, du 22 septembre 2000, pp. 130-132.

⁵⁷ K. GROENENDIJK, *op. cit.*, pp. 154-157.

⁵⁸ Décision du Comité exécutif du 20 décembre 1995 concernant la procédure d'application de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention de Schengen, *J.O.C.E.*, L239, du 22 septembre 2000, pp. 133-134.

rétablissement temporaire des contrôles aux frontières prévue à l'article 2 paragraphe 2⁵⁹ et que l'application de cet article doit rester une mesure d'exception. Néanmoins, il précise étape par étape la procédure à suivre et les règles à respecter afin de pouvoir rétablir des contrôles temporaires. Une lecture attentive des trois paragraphes de ce même document nous démontre qu'en comparaison aux règles de la convention Benelux, il existe de nombreuses autres garanties procédurales. Parmi quelques exemples, le paragraphe 1 alinéa 1 du document annexe oblige l'État qui envisage, à court terme, de rétablir des contrôles aux frontières intérieures d'adresser une notification précisant toutes les informations requises⁶⁰. En outre, l'État qui utilise le pouvoir donné par l'article 2 paragraphe 2 de la convention⁶¹ doit faire rapport de l'application qu'il en a faite.

Au final, la convention d'application de l'accord de Schengen et la décision du Comité exécutif Schengen seront toutes les deux reprises pour faire partie de l'acquis de Schengen avec la communautarisation qui va être opérée par le traité d'Amsterdam⁶².

Chapitre 2 : Le traité d'Amsterdam et l'intégration de l'acquis de Schengen

Comme nous l'avons vu, quelques mois après l'abolition effective des contrôles aux frontières intérieures des sept États membres de l'accord Schengen, la France avait décidé de soulever l'article 2 paragraphe 2 de la convention d'application de Schengen pour pouvoir maintenir des contrôles à ses frontières. Ce conflit, en plus d'avoir poussé le Comité exécutif Schengen à préciser les contours du rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures, démontrait toute la faiblesse institutionnelle du système Schengen en 1995, qui fonctionnait alors sur une coopération intergouvernementale empreint d'une grande opacité⁶³. En effet, à part la convention d'application de l'accord Schengen qui avait dû être publiée en raison de son

⁵⁹ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2, paragraphe 2.

⁶⁰ Quatre informations doivent figurer dans la notification : « a) causes de la décision envisagée: l'État doit préciser les événements qui constituent une menace pour son ordre public ou sa sécurité nationale; b) étendue de la décision envisagée: l'État doit préciser si ces contrôles seront rétablis sur l'ensemble des frontières ou dans certaines zones seulement; c) durée de la décision envisagée: l'État doit préciser quand la décision sera appliquée (après consultations) et qu'elle en serait la durée prévisible; d) demande de consultation : l'État doit préciser quelles mesures il attend que prennent certains ou tous les États pour éviter le rétablissement des contrôles ou, lorsque les contrôles seront rétablis, pour compléter les mesures prises par l'État demandeur. »

⁶¹ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2, paragraphe 2.

⁶² K. GROENENDIJK, *op. cit.*, p. 154.

⁶³ Il n'existait pas d'institution à proprement dite et le pouvoir était exclusivement détenu par le Comité exécutif composé de ministres des états parties et statuant à l'unanimité.

caractère de convention internationale, les textes adoptés pour sa mise en œuvre par le Comité exécutif ne l'étaient pas et il n'existait pas non plus de rapports des réunions du Comité exécutif. Dès lors, les États membres jouissaient d'une entière liberté dans l'édiction et l'interprétation des règles, sans avoir à être soumis à des contrôles juridictionnels ou démocratiques⁶⁴. En outre, le conflit avec la France avait permis de révéler aux États membres de l'accord Schengen qu'il serait opportun de disposer de mécanismes efficaces pour pouvoir régler les disputes qui pouvaient survenir entre eux, comme celle-ci. Ce conflit ne s'est d'ailleurs jamais vraiment clôturé. Après de nombreuses tentatives d'accords entre les Pays-Bas et la France, puis entre la France et les autres pays membres, la France a finalement accepté tacitement de ne plus faire de contrôles à ses frontières. La situation ne s'est toutefois régularisée qu'entre 1998 et 2003, année où la France avait prévenu ses pays voisins membres de l'accord Schengen qu'elle rétablirait des contrôles à ses frontières terrestres à l'occasion du G8 à Évian-les-Bains, avouant implicitement qu'elle avait entretemps aboli les contrôles à ses frontières qu'elle avait maintenus depuis 1995⁶⁵.

Le manque de moyens pour régler les querelles entre États de l'espace Schengen couplé aux faiblesses institutionnelles ont convaincu ces mêmes États de militer pour l'introduction de « Schengen » dans la législation de l'Union européenne lors des négociations du traité d'Amsterdam de 1997⁶⁶. Ils ont véritablement été intégrés dans l'Union européenne lorsque le traité d'Amsterdam est entré en vigueur en mai 1999 par le biais d'un protocole⁶⁷. Sur base de ce protocole, le Conseil pouvait adopter des mesures détaillées afin d'intégrer la réglementation Schengen dans l'Union européenne. En conséquence, le Conseil adopta principalement deux décisions⁶⁸ afin que l'ensemble des mesures conçues pour compenser l'abolition des contrôles aux frontières intérieures par un renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'Union

⁶⁴ A ce sujet, voir : A. PAULY, *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques ?*, Maastricht, IEAP, 1993.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, J.O.U.E., C340, du 10 novembre 1997, pp. 1-144.

⁶⁷ Protocole n°2 annexé au TUE et au TCE, J.O.C.E., C340, 10 novembre 1997, p. 93.

⁶⁸ Décision (CE) n°1999/435 du Conseil du 20 mai 1999, relative à la définition de l'acquis Schengen en vue de déterminer la base juridique de chacune des décisions ou dispositions qui constituent l'acquis et la décision (CE) n°1999/436 du Conseil du 20 mai 1999 déterminant la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen, J.O.C.E., L176, du 10 juillet 1999, p. 1 et 17.

soient intégrées⁶⁹. Par la suite, les mesures qui furent intégrées ont été appelées « l'acquis de Schengen »⁷⁰.

D'un point de vue institutionnel, le traité d'Amsterdam a permis de résoudre la plupart des problèmes qui existaient précédemment. Le comité exécutif Schengen a cessé d'exister, le droit « schengenien » a été recensé, publié et transformé en droit de l'Union européenne⁷¹ et les institutions de l'Union sont devenues compétentes pour modifier l'acquis de Schengen. Le Conseil est depuis lors compétent pour décider si une mesure est destinée à faire partie de l'acquis Schengen ou non, avec le vote unanime des États Schengen⁷². Néanmoins, les spécificités institutionnelles du système Schengen n'avaient pas tout à fait disparu pour autant. En effet, l'acquis avait été ventilé entre le premier et le troisième pilier selon les termes même du protocole n°2 au traité d'Amsterdam ayant introduit l'acquis dans l'Union européenne⁷³ et les spécificités du troisième pilier étaient nombreuses⁷⁴. La procédure législative se traduisait ainsi par une initiative partagée entre les États et la Commission sur simple consultation du Parlement européen. Au final, les actes juridiques adoptés étaient particuliers à ce pilier, mais la Cour est venue tempérer cette affirmation. Dans un arrêt de 2005, alors que le traité disposait que les décisions du troisième pilier étaient dépourvues d'effet direct, elle les a fait bénéficier d'autres formes d'invocabilité⁷⁵. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel, il était également fondé sur des voies de droit spécifiques⁷⁶. Il persistait donc des particularités institutionnelles même après l'intégration du système Schengen dans l'Union européenne. C'est presque dix ans plus tard que le traité de Lisbonne va venir supprimer ces dernières particularités en faisant disparaître le troisième pilier et en unifiant les règles de fonctionnement de l'espace de liberté, sécurité et de justice.

⁶⁹ Comprendant entre autre l'accord de Schengen et la convention d'application de cet accord.

⁷⁰ « De l'Accord à la Convention de Schengen », consulté le 06 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.visa-schengen.info/espace-schengen-politique.html>.

⁷¹ Décision (CE) n°1999/435 du Conseil du 20 mai 1999, relative à la définition de l'acquis Schengen en vue de déterminer la base juridique de chacune des décisions ou dispositions qui constituent l'acquis et la décision (CE) n°1999/436 du Conseil du 20 mai 1999 déterminant la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen, *J.O.C.E.*, L176, du 10 juillet 1999, p. 1 et 17.

⁷² S. PEERS, *op. cit.*, p. 12.

⁷³ Protocole n°2 annexé au TUE et au TCE, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997, p. 93.

⁷⁴ M. GAUTIER, *op. cit.*, p. 355.

⁷⁵ En réalité, toutes les formes d'invocabilité sont admises sauf celle de substitution : C.J.C.E., 16 juin 2005 (Pupino), C-105/03, *Rec.*, 2005, p. 5285, paragraphes 33 à 42.

⁷⁶ M. GAUTIER, *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 705.

De plus, depuis le traité d'Amsterdam, et comme le dispositif Schengen fait partie de l'acquis communautaire, les impétrants à l'entrée dans l'Union européenne ont l'obligation de le reprendre dans leurs législations et de l'accepter. Les dix États devenus membres en 2004, et plus récemment la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie ont donc directement été reconnus comme membres à part entière du système Schengen. Cependant, cela n'implique pas forcément l'abolition directe des contrôles aux frontières avec les autres États membres. En effet, cela ne deviendra une réalité que lorsqu'ils pourront suffisamment, selon les autres États membres, assurer les obligations qui découlent du système Schengen, c'est-à-dire pouvoir contrôler adéquatement leurs frontières avec les pays extérieurs à l'Union. Il existe toutefois une particularité par rapport à cette obligation : pour le Danemark, tous les actes adoptés pour le développement de l'acquis Schengen doivent être considérés comme des actes de droit international qu'il se doit de ratifier, contrairement aux autres États membres⁷⁷.

Au final, le traité d'Amsterdam et son protocole n°2 auront permis d'intégrer l'acquis Schengen dans l'Union européenne et force est de constater que c'est une réussite, particulièrement du point de vue institutionnel. Schengen est ainsi devenue une politique européenne similaire aux autres, si ce n'est qu'il s'agit de la plus dynamique d'entre elles depuis maintenant trente ans⁷⁸.

Chapitre 3 : L'évolution de l'acquis Schengen depuis son intégration

L'intégration de l'acquis Schengen dans l'Union européenne n'a pas pour autant marqué l'arrêt de son développement. Depuis le traité de Lisbonne, l'article 77 TFUE donne compétence aux institutions de l'Union européenne pour développer les politiques en matière d'abolition des contrôles aux frontières intérieures, de contrôle des frontières extérieures et à l'introduction graduelle d'un système de management des frontières extérieures⁷⁹. Plusieurs mesures sont ainsi venues amender la réglementation Schengen ou simplement ajouter de nouvelles règles. La convention d'application de Schengen ainsi que l'accord lui-même ont très vite été remplacés par des actes de droit dérivé de l'Union européenne comme le code frontières Schengen⁸⁰, dont nous parlerons plus tard dans ce mémoire, ou le code communautaire des visas. Ce faisant, les articles

⁷⁷ M. GAUTIER, « Les vingt ans de la convention d'application de l'accord Schengen », *R.A.E.*, 2012, No. 2, pp. 354-356.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ TFUE, article 77.

⁸⁰ V. CHETAIL, « Le Code communautaire relatif au franchissement des frontières : une nouvelle étape dans la consolidation de l'acquis de Schengen », *Europe*, août-septembre 2006, pp. 4-8.

2 à 18 et 23, 24 et 27 de l'accord Schengen initial ont été remplacés. Seuls les articles 18 à 22, 25 et 26 de la convention d'application, ainsi que certaines définitions qui étaient reprises dans son premier article⁸¹, sont encore valables aujourd'hui. Les décisions du Comité exécutif Schengen ont elles aussi été remplacées par des actes de droit dérivé européens. En somme, alors que les règles initiales concernant les visas et les contrôles aux frontières ont été gardées, celles s'intéressant à l'immigration et à l'asile n'ont pas été reprises dans l'acquis Schengen⁸². Ces deux matières ont fait l'objet de nouvelles règles distinctes de ce qui existait auparavant⁸³.

Le système d'information Schengen a également suivi le même sort. Alors que sa première version était basée sur des dispositions de l'acquis Schengen, la deuxième version est désormais organisée par des mesures européennes. La deuxième génération du système d'information Schengen, appelée SIS II, est devenue opérationnelle en avril 2013. Ce changement de base juridique fait partie d'une plus grande manœuvre de l'Union européenne qui a amendé la plupart des règles en matière de droit criminel et de coopération policière qui existaient dans le système Schengen pour y substituer des règles européennes, jugeant que ces deux matières faisaient partie d'une forme d'intégration plus importante puisqu'en lien avec le principe de reconnaissance mutuelle des décisions prises par les États membres en matière de droit criminel. Grâce à ce changement de base juridique, les dispositions ne sont plus liantes que pour les États membres de l'Union européenne, et les dispositions de la convention de Schengen sur ces sujets sont encore en vigueur entre les États membres de l'espace Schengen et ceux qui y sont associés⁸⁴. Au final, l'acquis Schengen n'est plus pertinent qu'en ce qui concerne les visas et les contrôles aux frontières puisque le reste est désormais régulé par de la législation européenne.

Autre évolution depuis l'intégration de l'acquis, la Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour entendre les questions en validité ou en interprétation des cours et tribunaux nationaux en ce qui concerne les règles Schengen relatives aux visas et aux contrôles aux frontières. En outre, et ce depuis décembre 2014, les juridictions nationales peuvent envoyer ce même type de question pour les règles concernant les aspects de droit criminel ou de police

⁸¹ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 1.

⁸² Par exemple, on se qui concerne l'asile, la convention de Dublin est l'instrument pertinent.

⁸³ S. PEERS, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁴ *Ibid.*

provenant de l'acquis Schengen à la Cour de justice. Avant cette date, ils avaient le choix de le faire ou non, mais dans la plupart des cas ils n'hésitaient pas à s'y référer⁸⁵.

Enfin, d'un point de vue institutionnel et suite aux plusieurs changements qui ont été opérés vis-à-vis de la procédure législative depuis le traité d'Amsterdam, la procédure législative ordinaire s'applique pour l'adoption de la grande majorité des règles en matière de visa et de contrôles aux frontières⁸⁶.

Titre 3 : L'espace Schengen en 2015

A ce jour, en juin 2015, 26 pays du continent européen ont pleinement adhéré à l'espace Schengen⁸⁷. Cependant, tous les pays membres de l'Union européenne ne font pas partie de l'espace Schengen. Six États membres manquent à l'appel : l'Irlande, la Croatie, Chypre, la Roumanie, la Bulgarie et le Royaume-Uni⁸⁸. Il convient néanmoins de tempérer ce constat : seuls l'Irlande et le Royaume-Uni ne souhaitent pas faire partie de l'espace Schengen, les quatre autres ayant déjà signé l'accord de Schengen, mais n'étant pas encore membre à part entière de cet espace. Pourtant, l'absence du Royaume-Uni et de l'Irlande sont un échec pour l'espace Schengen.

L'article 140 de la Convention d'application de l'espace Schengen⁸⁹ prévoyait déjà qu'elle avait vocation à réunir le plus de membres des Communautés européennes en raison de la connexité entre l'objectif communautaire de libre circulation des personnes et la coopération Schengen. Cela explique également que l'espace Schengen n'ait cessé d'évoluer depuis sa création. Toutefois, comme nous l'avons dit plus haut, certains États de l'Union européenne sont encore en dehors de cet espace et d'autres, comme Chypres, sont dans des situations que l'on pourrait

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ La Belgique, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède, et quatre pays qui ne sont pas membres de l'Union européenne, l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et enfin la Suisse. La participation au processus de décision est ainsi limitée pour ces quatre pays.

⁸⁸ « Schengen : La libre circulation en Europe à votre portée », document du secrétariat du Conseil européen, septembre 2013, p. 2, consulté le 01 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/2013/schengen-gateway-free-movement-europe/>.

⁸⁹ Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 140.

qualifier d'intermédiaire⁹⁰. Il convient donc de comprendre comment et pourquoi certains pays se retrouvent dans ces positions par rapport à l'espace Schengen.

L'espace Schengen a très rapidement évolué entre la signature de la Convention d'application, où l'Espagne et le Portugal s'étaient déjà ajoutés depuis l'accord de Schengen, et 1996. On était en effet passé des cinq membres initiaux à quinze, avec entre autres une particularité qu'il n'y avait pas avant : l'entrée dans l'espace Schengen d'États non membres de l'Union européenne, la Norvège et l'Islande. Le Danemark, la Finlande et la Suède avaient subordonné leur entrée dans le système Schengen à l'acceptation de leurs partenaires dans l'union nordique des passeports et cela leur fut accordé. Cet élargissement a également eu pour effet d'étendre fortement l'espace Schengen d'un point de vue géographique, allant désormais du sud de l'Espagne au nord de la Suède. Avant le traité d'Amsterdam et l'absorption de Schengen par l'Union européenne, la participation de la Norvège et de l'Islande était facile à organiser via des conventions *ad hoc*. Désormais, leur participation repose sur des accords internationaux entre l'Union européenne et eux⁹¹, tout comme pour les deux autres États non membres qui ont rejoint plus tard l'espace Schengen, le Liechtenstein⁹² et la Suisse⁹³. En outre, cela implique dans la gestion quotidienne l'existence d'un comité consultatif permettant d'associer ces États à la prise de décision lorsqu'est modifié l'acquis Schengen⁹⁴.

En plus de ces États faisant partie de l'espace Schengen, mais non membres de l'Union européenne, certains se retrouvent dans une situation inverse. C'est le cas pour le Royaume-Uni et l'Irlande qui sont membres à part entière de l'Union européenne, mais qui n'ont jamais adhéré au dispositif Schengen. Leur sort est lié car ils partagent une zone de voyage commune entre eux, l'équivalent d'un espace de libre circulation des personnes. La raison pour laquelle ils n'ont pas

⁹⁰ M. GAUTIER, *op. cit.*, p. 353.

⁹¹ Accord conclu par le Conseil au nom de la Communauté et de l'Union avec la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *J.O.C.E.*, L176, 10 juillet 1999, p. 36.

⁹² Protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et le Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis Schengen, *J.O.U.E.*, L160, 18 juin 2011, p. 21.

⁹³ Accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération helvétique sur l'association de cette dernière à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis Schengen, *J.O.U.E.*, L370, 17 décembre 2004, pp. 78 et 26.

⁹⁴ M. GAUTIER, *op. cit.*, p. 353 et P.J. KUIPER, « Some legal problems associated with the communautarization of policy on visas, asylum and immigration under the treaty of Amsterdam and incorporation of the Schengen acquis », *CMLRev.*, 2000, No. 2, p. 350.

aboli les contrôles à leurs frontières intérieures est qu'ils refusent purement et simplement le principe même, estimant que ce sont des décisions qui doivent être prises au niveau national puisqu'elles ont un impact direct sur la sécurité intérieure. Ils disposent donc d'un statut particulier au sein de l'Union européenne, puisque tous les membres sont censés adhérer au dispositif Schengen. À la suite d'un accord préalable des treize membres de l'Union européenne faisant également partie de l'accord Schengen à l'époque, l'Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi bénéficié et bénéficient toujours d'une clause d'*opting in*, leur permettant de ne participer qu'à une partie des dispositions Schengen. Cette possibilité se matérialise dans plusieurs protocoles : le protocole n°2 intégrant l'acquis Schengen à l'Union européenne⁹⁵ qui prévoit que Schengen est une coopération renforcée, le protocole sur l'application de certains aspects de l'article 26 TFUE au Royaume-Uni et à l'Irlande⁹⁶ qui vient soustraire ces deux États au principe de totale libre circulation des personnes et le protocole n°21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande⁹⁷ qui permet à ces États de ne pas participer à l'ensemble de l'espace de liberté, sécurité et justice. D'un point de vue positif, le Royaume-Uni participe à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, à la lutte contre les stupéfiants et au système d'information Schengen alors que l'Irlande ne participe qu'au SIS⁹⁸. Toutefois, la Cour de justice a jugé dans deux arrêts de 2007 que le Royaume-Uni en particulier abusait de sa position pour choisir les mesures qui lui plaisait le plus dans le système Schengen sans pour autant être cohérent⁹⁹. Dès lors, elle a rappelé que les États membres de l'espace Schengen ne pouvaient participer au développement de l'acquis que pour les mesures qu'ils avaient déjà reprises, mettant ainsi un frein à la pratique britannique¹⁰⁰.

Il existe également des États qui sont membres de l'espace Schengen et de l'Union européenne, mais avec lesquels toutes les dispositions de l'acquis Schengen ne sont pas encore applicables. Ce sont la Roumanie, la Bulgarie, la Croatie et Chypre. Pour qu'ils puissent réellement mettre en

⁹⁵ Protocole n°2 annexé au TUE et au TCE, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997, p. 93, article 1^{er}.

⁹⁶ Protocole n°20 annexé au TFUE sur l'application de certains aspects de l'article 26 TFUE au Royaume-Uni et à l'Irlande, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 294-295.

⁹⁷ Protocole n°21 annexé au TFUE sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 295-298.

⁹⁸ « Les Etats membres de l'espace Schengen », 14 septembre 2013, consulté le 09 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/immigration-et-asile/synthese/les-etats-membres-de-l-espace-schengen.html>.

⁹⁹ C.J.C.E., 18 décembre 2007 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Conseil de l'Union européenne), C-77/05, *Rec.*, 2007, p. 11459 et C.J.C.E., 18 décembre 2007 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Conseil de l'Union européenne), C-137/05, *Rec.*, 2007, p. 11593.

¹⁰⁰ M. GAUTIER, *op. cit.*, pp. 353-354.

œuvre la convention de Schengen, c'est-à-dire que les contrôles aux frontières avec ces États ne soient plus maintenus, il faudrait qu'une décision du Conseil des ministres de l'Union européenne intervienne, avec l'accord unanime des ministres de l'Intérieur de tous les États membres. Elles sont à chaque fois retardées dû à la farouche opposition de plusieurs pays membres, dont la France et l'Allemagne¹⁰¹. Pour la Roumanie et la Bulgarie, on estime désormais qu'il faudra attendre 2017 afin qu'elles rejoignent effectivement l'espace Schengen, mais tout porte à croire qu'ils en sont proches¹⁰².

Enfin, une quarantaine d'États hors Schengen bénéficient d'exemption de visas leur permettant d'entrer facilement sur le territoire des pays de l'espace. En Europe, tel est le cas pour la Serbie, la Macédoine, le Monténégro, l'Albanie et la Bosnie¹⁰³. On retrouve également certains pays situés en dehors du continent européen et qui profitent de l'exemption de visa : à titre d'exemple, le Brésil, le Japon, le Canada ou encore les États-Unis¹⁰⁴.

En conclusion, l'espace Schengen dispose d'une géographie complexe qui est le signe d'une volonté accrue que son objectif, l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, se réalise dans le plus grand nombre d'États possible en faisant des concessions si besoin est. D'ailleurs, on lui doit peut-être la survie du système Schengen en entier, puisqu'elle a permis de balancer les intérêts de chacun.

¹⁰¹ D. ROUCAUTE, « L'espace Schengen en cinq questions », *Le Monde*, 20 mai 2014, consulté le 01 juin 2015, disponible à l'adresse : http://www.lemonde.fr/europeennes-2014/article/2014/05/20/l-espace-schengen-en-5-questions_4421472_4350146.html#OXO1XiqZuV64ivyS.99.

¹⁰² En effet, ils sont en outre déjà membres du SIS depuis 2010, préalable à la levée des contrôles aux frontières : Décision (UE) n°2010/365 du Conseil du 29 juin 2010, sur l'application à la République de Bulgarie et à la Roumanie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen, *J.O.U.E.*, L166, du 1er juillet 2010, p. 17.

¹⁰³ Pour ces deux derniers états, l'exemption de visa peut être suspendue sans préavis en situation d'urgence, comme l'arrivée de voyageurs en trop grand nombre.

¹⁰⁴ « Les Etats membres de l'espace Schengen », 14 septembre 2013, consulté le 09 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/immigration-et-asile/synthese/les-etats-membres-de-l-espace-schengen.html>.

Partie 2 : Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen

Titre 1 : Les frontières intérieures

Chapitre 1 : La réglementation concernant les frontières intérieures

Le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes appelé code frontières Schengen définit les principes et les procédures pour contrôler les personnes aux frontières intérieures et extérieures de l'espace Schengen¹⁰⁵. Pour l'anecdote, c'est la première fois que le Parlement européen a agi en tant que co-législateur avec le Conseil pour un instrument concernant la liberté, la sécurité et la justice¹⁰⁶.

En plus du code frontières Schengen, il existe de nombreuses autres règles de droit européen en relation avec le système Schengen et qui traitent des frontières intérieures. Pour n'en citer que quelques-unes, il y a le règlement sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)¹⁰⁷ ; le règlement fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant la convention de Schengen¹⁰⁸ ou encore le règlement portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne¹⁰⁹. On compte actuellement douze actes de droit dérivé qui

¹⁰⁵ 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), *J.O.U.E.*, L105, du 13 avril 2006, pp. 1-32, article 1.

¹⁰⁶ Le Parlement européen a d'ailleurs eu une certaine influence sur les dispositions finales puisqu'il est à l'origine de l'article 13, paragraphe 3 du code frontières Schengen selon lequel les personnes qui se voient refuser l'entrée sur le territoire européen ont un droit d'appel. Accessoirement, ils peuvent aussi connaître les raisons qui appuient leur refus d'entrée. Voir à ce sujet : Y. PASCOUAU, *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, Fondation Varenne, 2010, p. 349 et suivantes.

¹⁰⁷ Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *J.O.U.E.*, L381, du 28 décembre 2006, pp. 4-23.

¹⁰⁸ Règlement (CE) n°1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant la Convention de Schengen, *J.O.U.E.*, L405, du 30 décembre 2006, pp. 1-22.

¹⁰⁹ Règlement (UE) n°1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L304, du 22 novembre 2011, pp. 1-17.

régulent le système Schengen en marge du code frontières Schengen¹¹⁰. Comme celui-ci représente l'instrument le plus important en ce qui concerne les frontières intérieures de l'espace Schengen, c'est ce code frontières qui sera examiné ici en détail.

La matière des frontières intérieures fait l'objet du troisième titre du code frontières Schengen. Il est subdivisé en deux chapitres : le premier traite de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen et le second a pour sujet le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures.

Avant d'aborder ces deux chapitres plus en détails, deux notions importantes pour le présent travail sont à extraire des définitions de l'art. 2 du code frontières Schengen. Selon celui-ci, il faut entendre par frontières intérieures « les frontières terrestres communes, y compris fluviales et lacustres, des États membres; les aéroports des États membres pour les vols intérieurs; et les ports maritimes, fluviaux et lacustres des États membres pour les liaisons régulières de transbordeurs »¹¹¹. Lorsque le présent code parle de frontières intérieures, il ne faut donc pas comprendre cette notion comme uniquement les frontières terrestres : les frontières maritimes et aériennes doivent également être comprises au même titre. En ce qui concerne les aéroports, ils sont assimilés à des frontières intérieures lorsqu'il s'agit de vols intérieurs. Ils sont au contraire considérés comme des frontières extérieures en cas de vols en provenance de l'étranger, c'est-à-dire en provenance d'un État non membre de l'espace Schengen. Le même type de raisonnement peut s'appliquer pour les ports.

Deuxième définition importante : le code frontières Schengen définit le contrôle aux frontières comme « les activités effectuées aux frontières, conformément au présent règlement et aux fins de celui-ci, en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières »¹¹². Étonnamment, le code frontières Schengen parle uniquement de « contrôle aux frontières » au singulier et non au pluriel comme la plupart des auteurs de doctrine. La convention d'application de l'accord Schengen évoque également « la suppression des contrôles aux frontières intérieures ». La démarche du code frontières peut

¹¹⁰ S. PEERS, *op. cit.*, pp. 16-18.

¹¹¹ Code frontières Schengen, article 2, point 1.

¹¹² Code frontières Schengen, article 2, point 9.

s'expliquer par l'utilisation du mot « contrôle » comme un terme générique, qui sous-entend en réalité tous les types de contrôle possibles. La définition commence d'ailleurs par « les activités » au pluriel, et elle aurait pu dire « les activités de contrôle ». Par souci de clarté, nous avons choisi de parler seulement de « contrôles » au pluriel dans ce travail en suivant l'exemple des auteurs reconnus de doctrine.

Section 1 : La suppression des contrôles aux frontières intérieures

Le premier chapitre du troisième titre du code frontières a pour objet l'abolition des contrôles aux frontières intérieures. L'article 20 confirme que : « Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité. »¹¹³. De cet article découlent plusieurs affirmations. Il est clairement énoncé que tout type de contrôle sur les personnes lors du franchissement de frontières intérieures est interdit. De plus, un principe de non-discrimination s'applique, puisque, quelle que soit leur nationalité, les personnes ne peuvent subir de contrôle lors du franchissement de frontières intérieures entre deux États membres de l'espace Schengen. Alors que la liberté de circulation des personnes n'était à la base prévue que pour les citoyens européens, il a fallu étendre la possibilité de franchir les frontières intérieures sans contrôle aux ressortissants d'États tiers¹¹⁴ pour des raisons pratiques évidentes : si ça n'avait pas été le cas, un garde-frontière¹¹⁵ n'aurait pas pu faire la différence entre un citoyen européen et un ressortissant d'État tiers simplement sur base d'un examen visuel, ce qui l'aurait obligé à contrôler l'identité de toutes les personnes qui se présentaient devant lui, allant à l'encontre de la liberté de circulation des citoyens européens. Néanmoins, cette faculté qui leur est accordée n'est pas sans condition. Les nationaux d'États tiers doivent, sur demande, être en mesure de présenter un visa valide, une preuve qu'ils sont entrés légalement sur le territoire, leurs documents de voyage ou de résidence, satisfaire aux conditions d'entrée et ne pas être fichés dans le système d'information Schengen en tant que personne ne pouvant pas rentrer ou rester dans l'espace Schengen¹¹⁶. Enfin, ils ne peuvent y circuler librement que pour une période maximum de trois mois¹¹⁷. En fin de compte,

¹¹³ Code frontières Schengen, article 20.

¹¹⁴ Voir définition : Code frontières Schengen, article 2, points 5 et 6.

¹¹⁵ Voir définition : Code frontières Schengen, article 2, point 13.

¹¹⁶ Code frontières Schengen, article 5, paragraphe 1^{er}.

¹¹⁷ A.F. ATGER, *op. cit.*, p. 4.

tout le monde est ainsi libre de voyager d'un pays Schengen à l'autre sans avoir à être contrôlé, mais ce n'est pas sans conditions à respecter pour les ressortissants d'États tiers¹¹⁸.

Nonobstant le principe de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, le code frontières Schengen n'impose pas l'abandon de toute forme de contrôle, pour autant qu'ils soient menés à l'intérieur du territoire selon le titre de l'article 21, et plus aux frontières¹¹⁹. En vertu de l'article 21 point a, les forces de police nationales peuvent encore mener des activités de contrôle dans les zones frontalières pour autant qu'elles ne soient pas équivalentes à des vérifications aux frontières et si elles respectent certaines conditions : « n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières; sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière; sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures; et sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste »¹²⁰. Les contrôles qui sont ainsi permis ont pour fonction de laisser aux polices le pouvoir de malgré tout combattre le crime transfrontalier sur base d'information générale de police et de leur expérience en cas de menace pour l'ordre public et la sécurité nationale¹²¹.

Si l'on compare le premier point de l'article 21 à l'article 20, on en déduit que ce qui a été supprimé par le code frontières Schengen, ce sont uniquement les contrôles qui font suite au franchissement de la ligne « frontière » : les contrôles qui se situent dans la zone frontalière sont toujours permis pour autant qu'ils ne correspondent pas aux contrôles sur cette « ligne frontière ». On peut légitimement se demander s'il y a vraiment une différence et comment, dans la pratique, un contrôle dans une zone frontalière peut être véritablement différent d'un contrôle ayant lieu lors du franchissement de la « ligne » de la frontière intérieure¹²². Nous verrons dans le chapitre suivant que la Cour de justice de l'Union européenne est venue répondre à ces questions dans deux arrêts.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Code frontières Schengen, article 21.

¹²⁰ Code frontières Schengen, article 21, point a.

¹²¹ P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, « Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package », *Utrecht Law Review*, 2015, Vol. 11, No. 1, p. 67.

¹²² J.-Y. CARLIER, Colloque sur le « Droit des frontières internationales » du 14 et 15 novembre 2014, intervention : *La circulation des personnes dans et vers l'Union européenne : le déplacement des frontières.*

D'autres types de contrôle sont également permis par les trois autres points de l'article 21 du code frontières. En vertu du point b, des contrôles de sécurité peuvent être réalisés dans les ports et les aéroports par les autorités nationales, les responsables des ports, des aéroports et des transporteurs pour autant que ces contrôles soient également effectués sur les personnes voyageant à l'intérieur d'un État membre¹²³. Le point c permet aux États membres de prévoir dans leur législation nationale l'obligation de détention et de port de titres et de documents¹²⁴. Selon le point d, ils peuvent également prévoir l'obligation, mais cette fois-ci uniquement pour les ressortissants d'États tiers et pas pour les citoyens européens, de signaler leur présence sur leur territoire¹²⁵.

En dernier lieu en ce qui concerne la suppression des contrôles aux frontières intérieures, l'article 22 du code frontières Schengen dispose que les États membres doivent supprimer les obstacles physiques aux frontières intérieures de telle sorte qu'un trafic fluide soit possible même lors du passage de ces frontières¹²⁶. Il en va donc de même pour les limites de vitesse, sauf si elles sont justifiées par des considérations de sécurité routière. En outre, cet article prévoit dans son second paragraphe que les États membres doivent être en mesure de rétablir des contrôles aux frontières intérieures s'il est décidé qu'ils doivent le faire¹²⁷. Il est ici intéressant de remarquer qu'en pratique cette décision leur revient, et que donc ils seront aussi en mesure de rétablir des contrôles à leurs frontières si nécessaires.

Section 2 : La réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures selon les textes initiaux du code frontières Schengen.

Le code frontières Schengen contient depuis son origine des règles concernant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures. Ces règles ont été modifiées en 2013 par le « Schengen Governance Package ». Néanmoins, cette section aura pour objet d'analyser ces règles telles qu'elles existaient initialement, et ce pour deux raisons. D'une part, cela nous permettra par la suite¹²⁸ de souligner plus facilement les changements qu'ont apportés le

¹²³ Code frontières Schengen, article 21, point b.

¹²⁴ Code frontières Schengen, article 21, point c.

¹²⁵ Code frontières Schengen, article 21, point d.

¹²⁶ Code frontières Schengen, article 22, paragraphe 1.

¹²⁷ Code frontières Schengen, article 22, paragraphe 2.

¹²⁸ Dans le troisième titre de cette partie du travail.

« Schengen Governance Package » et plus particulièrement le règlement 1051/2013¹²⁹, et d'autre part, de démontrer qu'au final le « Schengen Governance Package » n'a pas eu l'impact souhaité par les États membres sur ces règles.

La toute première et la plus importante règle au sujet de la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen était énoncée à l'article 23, paragraphe premier du code frontières Schengen. « En cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, un État membre peut exceptionnellement réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures durant une période limitée d'une durée maximale de trente jours ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à trente jours, conformément à la procédure prévue à l'article 24 ou, en cas d'urgence, conformément à la procédure prévue à l'article 25. L'étendue et la durée de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave. »¹³⁰. Outre le fait que cet article confère la possibilité pour un État de rétablir temporairement des contrôles sur les personnes à ses frontières, il précisait que cette mesure devait respecter le principe de proportionnalité en n'étant pas excessive par rapport à la menace supposée. De plus, il renvoyait aux articles 24 et 25 pour connaître la procédure à suivre afin de réintroduire ces contrôles¹³¹. Le second paragraphe de l'article 23 prévoyait quant à lui la possibilité de maintenir le contrôle aux frontières pour des périodes renouvelables ne dépassant pas trente jours, conformément à la procédure qui était alors prévue à l'article 26¹³².

En cas d'événements prévisibles, les États membres devaient respecter la procédure fixée à l'article 24 du code frontières Schengen¹³³. Tout d'abord, ils devaient communiquer une série d'informations dans les plus brefs délais aux autres États membres ainsi qu'à la Commission. Leurs lettres de notification devaient contenir « les motifs de la réintroduction envisagée, en précisant les événements qui constituent une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure; le champ d'application de la réintroduction envisagée, en précisant le lieu où le contrôle aux frontières doit être rétabli; le nom des points de passages autorisés; la date et la

¹²⁹ Règlement (UE) n °1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 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, J.O.U.E., L295, du 6 novembre 2013, pp. 1-10.

¹³⁰ Code frontières Schengen, article 23, paragraphe 1^{er}.

¹³¹ Code frontières Schengen, article 23, paragraphe 1^{er}.

¹³² Code frontières Schengen, article 23, paragraphe 2.

¹³³ Code frontières Schengen, article 24.

durée de la réintroduction envisagée ; le cas échéant, les mesures que les autres États membres devraient prendre. »¹³⁴. Ensuite, la Commission pouvait émettre un avis mais sans effet contraignant pour l'État qui décidait de réintroduire des contrôles à ses frontières : c'était une décision relevant des intérêts nationaux et de la sécurité intérieure, matières de la compétence des États membres et non de l'Union européenne¹³⁵. Les informations communiquées et l'avis de la Commission faisaient alors l'objet de consultations « entre l'État membre envisageant de réintroduire le contrôle aux frontières, les autres États membres et la Commission afin d'organiser, le cas échéant, la coopération mutuelle entre les États membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport aux événements qui sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières ainsi que la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure »¹³⁶. Ces consultations devaient avoir lieu « au moins quinze jours avant la date envisagée pour la réintroduction du contrôle aux frontières »¹³⁷.

Si toutefois un État souhaitait rétablir des contrôles à ses frontières en cas d'urgence, il devait respecter la procédure qui se trouvait à l'article 25 du code frontières Schengen¹³⁸. Il y avait urgence lorsqu'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure réclamait de par sa gravité et son caractère une réintroduction immédiate des contrôles aux frontières intérieures¹³⁹.

L'article 26 du code frontières Schengen contenait la procédure à suivre si un État souhaitait prolonger la réintroduction des contrôles à ses frontières par rapport à la durée prévue au premier paragraphe de l'article 23. Il devait alors en avoir informé les autres États membres ainsi que la Commission tout en leur ayant fourni les indications appropriées sur les raisons de la prolongation du rétablissement des contrôles¹⁴⁰. Dans de telles circonstances, l'article 24, paragraphe 2 s'appliquait.

Tout État qui réintroduisait des contrôles à une ou plusieurs de ses frontières devait en informer le Parlement européen selon l'article 27 du code frontières Schengen. Le cas échéant, c'est-à-dire quand un État faisait défaut, il revenait au Conseil de le faire. L'article ajoutait que lorsqu'un

¹³⁴ Code frontières Schengen, article 24, paragraphe 1.

¹³⁵ Code frontières Schengen, article 24, paragraphe 2.

¹³⁶ Code frontières Schengen, article 24, paragraphe 3.

¹³⁷ Code frontières Schengen, article 24, paragraphe 4.

¹³⁸ Code frontières Schengen, article 25, paragraphe 2.

¹³⁹ Code frontières Schengen, article 25, paragraphe 1.

¹⁴⁰ Code frontières Schengen, article 25, paragraphes 1 et 2.

État prolongeait pour la troisième fois la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en vertu de l'article 26 du code frontières, il faisait rapport au Parlement européen sur la nécessité des contrôles aux frontières intérieures¹⁴¹.

En vertu de l'article 28, lorsque le contrôle aux frontières intérieures était réintroduit, les dispositions qui étaient en vigueur pour le contrôle aux frontières extérieures devenaient d'application¹⁴².

Dans tous les cas, lorsqu'un contrôle avait été réintroduit aux frontières intérieures en vertu de l'article 23 du code frontières Schengen, l'État à l'origine de cette réintroduction devait ensuite, lors de la levée des contrôles, en communiquer la date et soumettre un rapport sur la mise en œuvre des vérifications et de l'efficacité de la réintroduction des contrôles aux frontières au Parlement européen, au Conseil et à la Commission, selon l'article 29¹⁴³.

Enfin, la décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures devait être prise de manière transparente et communiquée au public en vertu de l'article 30. Cependant, tel ne devait pas être le cas si des raisons impérieuses de sécurité existaient¹⁴⁴. L'article 31 précisait d'ailleurs que « À la demande de l'État membre concerné, les autres États membres, le Parlement européen et la Commission respectent le caractère confidentiel des informations fournies dans le cadre de la réintroduction et de la prolongation des contrôles aux frontières, ainsi que du rapport établi conformément à l'article 29 »¹⁴⁵.

Chapitre 2 : La jurisprudence sur l'abolition des contrôles aux frontières intérieures

Dans le cadre de l'application du code frontières Schengen initial, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu trois arrêts venant interpréter les règles en matière d'abolition des contrôles aux frontières intérieures. Ces trois arrêts ont porté dans l'ordre chronologique sur une législation française, puis sur une législation néerlandaise, qui prévoyaient des formes de contrôles ressemblant à des contrôles aux frontières, contrôles interdits par le code frontières Schengen.

¹⁴¹ Code frontières Schengen, article 27.

¹⁴² Code frontières Schengen, article 28.

¹⁴³ Code frontières Schengen, article 29.

¹⁴⁴ Code frontières Schengen, article 29.

¹⁴⁵ Code frontières Schengen, article 31.

Section 1 : Premiers arrêts

Les arrêts Melki et Abdeli¹⁴⁶, deux affaires jointes, concernent un contrôle de police sur deux Algériens présents illégalement en France. En application de l'article 78-2, quatrième alinéa, du code de procédure pénale français¹⁴⁷, un contrôle de police a eu lieu dans la zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec la Belgique et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà. Par la suite, les deux Algériens ont été maintenus en rétention dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire¹⁴⁸. MM. Melki et Abdeli soutenaient alors que l'article 78-2, quatrième alinéa, du code de procédure pénale français était contraire à la Constitution de la République française. En effet, les engagements résultant du traité de Lisbonne avaient selon eux, « une valeur constitutionnelle et donc l'article 78-2, quatrième alinéa, du code de procédure pénale français qui autorise des contrôles aux frontières de la France avec les États membres est contraire au principe de libre circulation des personnes posé par l'article 67 TFUE¹⁴⁹ qui prévoit que l'Union assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures »¹⁵⁰.

Le contrôle dont avaient fait l'objet MM. Melki et Abdeli avait comme particularité d'avoir été fait dans une zone frontalière¹⁵¹. Néanmoins, pour savoir si ce contrôle enfreignait l'article 20 du code frontières Schengen qui prévoit l'absence de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, il convenait d'examiner l'objectif qui était poursuivi par ce contrôle ainsi que ses modalités. En effet, il ne pouvait avoir pour objectif le contrôle des frontières en vertu de l'article 21, point a du code frontières. La Cour devait toutefois aussi se demander si ce contrôle ne pouvait pas être assimilé à un contrôle de l'obligation de détention et de port de titres et de documents qui avait été prévue dans la législation française conformément à l'article 21, point c du code frontières qui le permettait. Au paragraphe 46 de l'affaire conjointe, la Cour précise quand même que considérer « que les éventuels contrôles du respect de l'obligation de détention et de port de titres et de documents sont susceptibles de constituer, en fonction des circonstances, une entrave au principe général de la suppression des contrôles aux frontières intérieures,

¹⁴⁶ C.J.U.E., 22 juin 2010 (Aziz Melki et Sélim Abdeli – affaires jointes), C-188/10 et C-189/10, *Rec.*, 2010, I, p. 5667.

¹⁴⁷ Code de procédure pénale français, ancien article 78-2, alinéa 4.

¹⁴⁸ Arrêt Melki et arrêt Abdeli, paragraphe 15.

¹⁴⁹ TFUE, article 67.

¹⁵⁰ Arrêt Melki et arrêt Abdeli, paragraphe 18.

¹⁵¹ Arrêt Melki et arrêt Abdeli, paragraphes 47 et 48.

notamment, lorsque ces contrôles sont pratiqués de façon systématique, arbitraire ou inutilement contraignante »¹⁵².

La Cour a décidé que compte tenu du champ d'application géographique, et du fait que la législation ne prévoyait pas de limites pour les pouvoirs conférés à la police pour ces contrôles, en particulier en ce qui concerne l'intensité et la fréquence des contrôles qui peuvent avoir lieu, qu'ils constituent des vérifications liées au franchissement de la frontière qui ne sont pas couvertes par les prérogatives des États membres en application de l'article 21 du code frontières Schengen. Une règle nationale qui prévoit la compétence de police de mener des contrôles d'identité dans des zones frontalières, lorsque ces contrôles ne sont pas réalisés en raison du comportement suspect de l'individu contrôlé ou pour des raisons d'ordre public, doit instaurer un cadre précis pour l'application de ce pouvoir afin d'éviter que les contrôles menés ne soient similaires à des contrôles aux frontières, ce qui est prohibé par l'article 21, point a du code frontières¹⁵³.

Par conséquent, l'article 78-2, quatrième alinéa, du code de procédure pénale français a été déclaré contraire à l'article 67 TFUE et aux articles 20 et 21 du code frontières Schengen par la Cour de justice de l'Union européenne.

Section 2 : Deuxième arrêt

Dans l'arrêt Adil¹⁵⁴, il était cette fois question de la compatibilité d'une loi néerlandaise, « la loi relative aux étrangers », avec le code frontières Schengen. Un ressortissant afghan, passager d'un bus Eurolines en provenance d'Allemagne, avait été contrôlé sur le territoire des Pays-Bas en application de cette loi néerlandaise. Après avoir été placé en rétention administrative, M. Adil avait « contesté la régularité de son interpellation et de la décision le plaçant en rétention, au motif que le contrôle effectué correspond à un contrôle aux frontières interdit par l'article 20 du règlement n°562/2006 »¹⁵⁵.

¹⁵² Arrêt Melki et arrêt Abdeli, paragraphe 46.

¹⁵³ Arrêt Melki et arrêt Abdeli, paragraphe 74.

¹⁵⁴ C.J.U.E., 19 juillet 2012 (Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel), C-278/12, <http://www.curia.europa.eu> (02 mars 2014).

¹⁵⁵ Arrêt Adil, paragraphe 24.

Puisque le contrôle n'avait pas eu lieu à la frontière, mais dans le territoire national¹⁵⁶, la Cour s'est demandée quels étaient ses objectifs et modalités d'application pour voir s'il n'était pas équivalent à un contrôle à une frontière intérieure et s'il respectait les articles 20 et 21 du code frontières Schengen. Comme nous l'avons vu dans l'analyse de l'arrêt précédent, la Cour estime en effet que malgré que l'article 21, point a, autorise que les législations nationales prévoient des contrôles de police dans les zones frontalières, ceux-ci doivent répondre à un cadre précis pour ne pas être équivalents à des contrôles aux frontières intérieures interdits.

Dans le cas présent, les contrôles menés n'avaient pas pour objectif de contrôler les frontières, mais plutôt de s'assurer de l'identité des personnes contrôlées pour éviter les séjours illégaux. De plus, ces contrôles n'avaient pas uniquement lieu dans les zones frontalières, mais également dans l'ensemble du territoire. Enfin, « l'article 21, sous a), du code frontières Schengen ne prévoit ni une liste exhaustive de conditions que doivent remplir les mesures de police pour ne pas être considérées comme ayant un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, ni une liste exhaustive des objectifs que peuvent poursuivre ces mesures de police. Cette interprétation est corroborée par l'utilisation des termes « en particulier », à l'article 21, point a, seconde phrase, du règlement n°562/2006, et « notamment », à cet article 21, point a, ii). Pour ces trois raisons, les contrôles qui ont été effectués en vertu de la loi sur les étrangers respectent l'article 21, point a, i) qui exige que les mesures de police n'aient pas pour objectif le contrôle des frontières »¹⁵⁷.

Ensuite, la Cour estime que « la loi relative aux étrangers » n'est pas contraire à l'article 21, point a du code frontières Schengen simplement parce que les contrôles ont lieu dans des zones frontalières. La véritable question qu'il convient de se poser est de savoir si ces contrôles avaient un effet équivalent à des contrôles aux frontières intérieures dans la pratique. Or, alors que « les contrôles effectués sur base de la loi relative aux étrangers dans les zones frontalières ne dépendent pas de l'établissement préalable d'une présomption raisonnable de séjour illégal, à la différence des contrôles d'identité effectués en la matière sur le reste du territoire national, ils ne doivent pas pour autant être considérés comme ayant un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières »¹⁵⁸. Il était suffisant que ces contrôles soient effectués sur base d'informations de

¹⁵⁶ Arrêt Adil, paragraphe 55.

¹⁵⁷ Arrêt Adil, paragraphes 55 à 69.

¹⁵⁸ Arrêt Adil, paragraphe 71.

police générale et de l'expérience, comme mentionné dans l'article 21, point a, ii) du code frontières¹⁵⁹.

En dernier lieu, la Cour souligne que « plus sont nombreux les indices de l'existence d'un possible effet équivalent, au sens de l'article 21, point a, du règlement n°526/2006, ressortant de l'objectif poursuivi par les contrôles effectués dans une zone frontalière, du champ d'application territorial de ces contrôles et de l'existence d'une distinction entre le fondement desdits contrôles et celui des contrôles effectués sur le reste du territoire de l'État membre concerné, plus les précisions et les limitations conditionnant l'exercice par les États membres de leur compétence de police dans une zone frontalière doivent être strictes et être respectées, afin de ne pas mettre en péril la réalisation de l'objectif de suppression des contrôles aux frontières intérieures »¹⁶⁰. En ce qui concerne la loi relative aux étrangers, les contrôles qui ont été menés avaient un objectif différent que le contrôle des frontières, ils étaient basés sur des informations de police générale et sur l'expérience des agents, et ils étaient effectués d'une manière distincte des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures de l'Union puisqu'ils n'étaient menés que pour une période limitée et de manière sélective, basée sur des vérifications réalisées à l'improviste¹⁶¹.

Section 3 : Analyse des arrêts

Ces deux arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne semblent contenir des décisions de sens contraire. Une mesure de police a été considérée comme contraire aux règles du code frontières Schengen et une autre similaire a été déclarée compatible avec celui-ci. En réalité, la contradiction n'est qu'apparente. Les contrôles de police, pour éviter d'être assimilés à des contrôles aux frontières interdits, doivent être encadrés par des règles précises qui définissent les modalités de leurs applications afin qu'ils soient sélectifs et ciblés, contrairement au caractère systématique de contrôles aux frontières intérieures. C'est aussi selon ce qu'on peut déduire des arrêts de la Cour, le critère qui peut différencier les contrôles de police dans les zones frontalières et les contrôles aux frontières intérieures, qui sont censés avoir disparu définitivement¹⁶².

¹⁵⁹ Arrêt Adil, paragraphes 71 et 72.

¹⁶⁰ Arrêt Adil, paragraphe 75.

¹⁶¹ Arrêt Adil, paragraphes 75 à 87.

¹⁶² S. PEERS, *The Future of the Schengen System*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, novembre 2013, p. 30.

La Cour rappelle aussi par ces deux arrêts son statut de militante pour la liberté de circulation des personnes et pour l'idée d'une Europe sans contrôles aux frontières intérieures. Elle a constaté que bien que les frontières intérieures au sens de limites des territoires des États membres existent toujours et que certains contrôles des personnes soient toujours menés dans des zones frontalières, cela n'a pas d'impact sur l'idée d'une Europe sans contrôles aux frontières intérieures. Dès lors, elles acceptent que certains contrôles dans les zones frontalières soient possibles pour autant qu'ils respectent les conditions énoncées plus haut et qu'ils ne soient pas la conséquence du franchissement d'une frontière interne¹⁶³.

Titre 2 : Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures en pratique

À l'exception des frontières avec la Russie et l'empire turc, il n'y avait pas de contrôles aux frontières intérieures sur le continent européen avant la Première Guerre mondiale. Celle-ci a été l'élément déclencheur pour les États européens de la mise en place de contrôles à leurs frontières terrestres, maritimes et aériennes pour protéger leurs citoyens des menaces venant de l'extérieur¹⁶⁴. La première fonction des contrôles aux frontières intérieures est donc hautement symbolique, mais extrêmement importante aux yeux des États souverains : pouvoir démontrer qu'ils peuvent défendre leurs populations contre tout événement indésirable trouvant son origine en dehors de leurs territoires¹⁶⁵.

L'analyse de l'utilisation effective qui a été faite par les États membres de l'espace Schengen du pouvoir de rétablir des contrôles aux frontières intérieures peut nous montrer quelles sont les autres fonctions de ces contrôles et quelles raisons ont entraîné ces rétablissements.

Chapitre 1 : Les cas réels de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen, entre janvier 2000 et mi-juin 2015

Pour mémoire, il existe depuis la convention d'application de l'accord Schengen une procédure permettant à un État membre de l'espace Schengen de rétablir temporairement des contrôles à ses frontières en cas de menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public, tout en respectant le

¹⁶³ G. CORNELISSE, « What's wrong with Schengen ? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders », *Common Market Law review*, 2014, pp. 762-763.

¹⁶⁴ K. GROENENDIJK, *op. cit.*, p. 150.

¹⁶⁵ *Ibid.*

principe de proportionnalité. Pour l'essentiel, un État peut réinstaurer des contrôles sur toutes les personnes qui franchissent ses frontières dans la même mesure que s'il contrôlait une frontière extérieure, pour autant qu'il respecte les procédures prescrites et qu'il le fasse pour des raisons adéquates.

Il est opportun d'analyser dans quelle mesure les États membres ont jusqu'ici utilisé ce pouvoir afin de mieux comprendre les enjeux qui l'entoure. Une des préoccupations des États de membres est notamment d'éviter les afflux d'immigrants. En pratique, certains États membres ont réinstauré des contrôles à leurs frontières : était-ce uniquement pour refuser à des immigrants de pénétrer leur territoire, ce qui serait contraire aux objectifs de l'espace Schengen, ou ont-ils utilisé cette possibilité conformément aux règles applicables ?

L'analyse porte sur la période depuis janvier 2000 jusqu'à avril 2015, période pour laquelle un support officiel d'analyse existe. D'une part, depuis l'intégration de l'acquis Schengen dans l'Union européenne avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, les États membres doivent communiquer au Conseil, à la Commission et aux autres États membres de l'espace Schengen leurs intentions de rétablir des contrôles temporaires à leurs frontières et les raisons qui le justifient¹⁶⁶. Dès lors, chaque rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen a du faire l'objet d'une notification, document officiel comprenant les justifications et données précises quant aux rétablissements qui ont eu lieu. D'ailleurs, les données sur lesquelles vont se baser cette analyse ont été mises à disposition grâce à la collaboration de l'Unité Transparence et accès aux documents du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne via une liste exhaustive de toutes les notifications qui ont été reçues par le Conseil jusqu'à avril 2015 (Annexe)¹⁶⁷. Depuis quinze ans, 96 lettres de notification ont été reçues en ce qui concerne un rétablissement temporaire de contrôles à une ou plusieurs frontières. D'autre part, la période d'analyse s'arrête à avril 2015 parce que la dernière lettre de notification que le Conseil a reçue date de ce mois-là et l'échange d'emails avec l'Unité Transparence s'est terminé le 16 juin 2015.

¹⁶⁶ Convention d'application de l'accord Schengen, article 2 point 2 puis code frontières Schengen, article 24.

¹⁶⁷ Email de l'Unité Transparence et accès aux documents du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 16 juin 2015 (Annexe 1).

En dehors de cette liste, ont été intégrés à l'analyse deux autres cas de rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures. L'un a été signalé par l'Unité Transparence et accès aux documents du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et l'autre a été trouvé dans la doctrine. On posera donc en hypothèse que l'ensemble des cas de rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures est ainsi couvert, sans toutefois pourvoir le garantir.

Les lettres de notification contiennent des informations multiples permettant de dresser différents tableaux d'analyse : la répartition par état du nombre de cas de rétablissements de contrôles à au moins une de ses frontières, l'évolution de la fréquence par année des cas de rétablissement et le relevé des raisons invoquées par les États afin de rétablir ces contrôles. Pour rappel, l'article 24 du code frontières Schengen impose un contenu étendu à la lettre de notification: le pays émetteur, la raison du rétablissement temporaire de contrôles à une ou plusieurs de ces frontières, la durée de ce rétablissement, la délimitation géographique du contrôle réinstauré et le type de contrôles, c'est-à-dire s'il est maritime, terrestre et/ou aérien¹⁶⁸. Les lettres de notification reçues par le Conseil sont donc complètes et pertinentes, et pourraient servir d'unique source d'analyse. Néanmoins, il conviendrait de rester critique par rapport aux raisons officielles invoquées par les États lorsqu'ils veulent réintroduire des contrôles à leurs frontières. On imagine sans peine que leurs raisons réelles pourraient être différentes mais éventuellement être contraires au droit Schengen : par exemple, s'il s'agissait de fermer leurs frontières aux immigrants sans raison valable. Toutefois, par manque de possibilité de vérifications objectives, on ne mettra pas ici en doute la véracité des raisons mentionnées dans les lettres de notification tout en gardant à l'esprit qu'elle est peut-être que relative.

Premier tableau : répartition par État des lettres de notification et des cas de rétablissement effectif de contrôles à une ou plusieurs frontières

Pays	Nombre de notifications	Nombre de rétablissements
FR	28	22
ES	17	17
NO	7	6
AT	5	5
FI	5	5

¹⁶⁸ Code frontières Schengen, article 24, §1.

LU	4	3
IT	4	3
BE	4	4
DE	4	5
SE	3	3
IS	3	3
NL	2	2
DK	2	2
PL	2	2
PT	2	2
EE	2	2
LV	1	1
MT	1	1
CZ	0	0
EL	0	0
HUN	0	0
LIE	0	0
LT	0	0
SK	0	0
SI	0	0
CH	0	0
Total	96	88

Au total, le Conseil a reçu 96 lettres de notification concernant 88 rétablissements temporaires de contrôles à des frontières intérieures de l'espace Schengen.

Deux causes expliquent le surplus des lettres de notification par rapport au nombre de rétablissements proprement dits. Concernant le même rétablissement, certaines lettres de notifications sont envoyées en complément, lorsque par exemple de nouvelles informations pertinentes apparaissent quant à l'évènement qui a motivé un Etat à rétablir des contrôles et que celui-ci juge important de les communiquer au Conseil, à la Commission et aux autres États membres de l'espace Schengen. Parfois, de nouvelles lettres de notification n'ont pour seul objet que d'avertir le Conseil de la fin du rétablissement des contrôles.

Dans le cadre de cette analyse, un rétablissement temporaire de contrôles aux frontières a été compté comme une unité essentiellement sur base d'une période spécifique et d'une raison particulière. Inversément, chaque fois qu'un État a décidé de prolonger son rétablissement de contrôles à une ou plusieurs de ses frontières, cette prolongation a été considérée comme un nouveau rétablissement puisqu'il s'étendait sur une nouvelle période.

En cas de rétablissements simultanés mais par deux pays voisins, deux rétablissements sont comptabilisés. Par exemple, une lettre conjointe avait été adressée par la Belgique et les Pays-Bas au secrétaire général du Conseil de l'époque, Javier Solana, pour lui communiquer leur souhait de rétablir des contrôles à leurs frontières avec des pays voisins¹⁶⁹. Puisqu'il y avait en réalité deux pays qui avaient rétabli des contrôles à leurs frontières, deux rétablissements distincts ont été actés pour les besoins de l'analyse.

Deux précisions sont à apporter.

Un cas a été ajouté à la liste fournie par le Conseil¹⁷⁰, liste censée être exhaustive : une lettre des autorités islandaises datée du 1er novembre 2007. Elle n'a pas fait l'objet d'un document officiel du Conseil. Pour l'analyse, elle a toutefois été retenue comme équivalente à une lettre de notification valable : d'une part, elle comprend toutes les informations censées apparaître dans une lettre de notification normale qui concerne un rétablissement de contrôles aux frontières d'un État membre de l'espace Schengen, et d'autre part, cette lettre est en possession officielle du Conseil.

Un deuxième cas a aussi été ajouté malgré l'absence de lettre de notification formelle. L'Allemagne a en effet rétabli des contrôles à ses frontières entre le 25 mai et le 9 juin 2007 sans pour autant adresser une lettre de notification au Conseil. La seule mention qui en est faite se retrouve dans un rapport de la Commission au Parlement et au Conseil sur l'application du troisième titre du code frontières Schengen. L'analyse n'aurait pas été complète si ce rétablissement connu et identifié officiellement n'avait pas été pris en compte. Il a donc été considéré comme un rétablissement à part entière¹⁷¹.

¹⁶⁹ Document du Conseil 6829/00.

¹⁷⁰ Voir Annexe.

¹⁷¹ P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, pp. 69-70.

L'analyse des données quantitatives démontre de larges différences entre le nombre de rétablissements de contrôles aux frontières par pays. La France et l'Espagne détiennent la première et la seconde places du tableau, avec respectivement 22 et 17 cas de rétablissement de contrôles à leurs frontières. Derrière ces pays, l'écart est important : troisième pays classé, la Norvège, suit loin derrière avec seulement 6 cas de rétablissement des contrôles aux frontières. Cette différence majeure démontre que la France et l'Espagne ont largement utilisé cette possibilité de rétablir des contrôles à leurs frontières.

Deuxième tableau : fréquence, par année, des cas de rétablissement de contrôles aux frontières

Année des rétablissements	Nombre de rétablissements
2000	10
2001	6
2002	12
2003	3
2004	4
2005	9
2006	9
2007	4
2008	3
2009	9
2010	5
2011	4
2012	3
2013	1
2014	5
2015 (jan. – 16 juin 2015)	1
Total	88

L'observation de ce second tableau montre que durant la période allant de janvier 2000 à décembre 2002, les États ont beaucoup utilisé la possibilité de rétablir des contrôles à leurs frontières. Ceci peut s'expliquer par le fait de l'intégration de l'acquis Schengen par le traité d'Amsterdam dans l'Union européenne. Certains États ont réagi à cela en maintenant des contrôles à leurs frontières pour pouvoir s'adapter progressivement aux nouvelles règles, mais également parce que l'entrée dans le nouveau millénaire a apporté beaucoup de changements, par exemple l'introduction de la monnaie unique. On remarque ensuite un pic dans les années 2005 et 2006 qui peut s'expliquer par l'entrée dans l'Union européenne de dix États en 2004. Les États qui étaient déjà membres précédemment ont maintenu un temps des contrôles à leurs frontières pour pouvoir réagir aux afflux de ressortissants de ces nouveaux États membres qui selon eux les menaçaient. Pour les mêmes raisons, il est possible qu'il y ait eu beaucoup de rétablissements de contrôles aux frontières des États de l'espace Schengen en 2009 suite à l'arrivée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne, en 2008. Bien que les hypothèses que nous venons d'évoquer ne se retrouvent pas dans les lettres de notification qu'a reçues le Conseil, l'analyse du tableau nous permet de les avancer.

Enfin, il ressort de l'observation de ce deuxième tableau qu'une tendance générale peut se dégager : les États utilisent de moins en moins la possibilité de rétablir des contrôles à leurs frontières en vertu du code frontières Schengen¹⁷². Cette tendance est un élément positif qu'il convient de souligner, compte tenu de l'objectif final d'une Europe sans contrôles aux frontières intérieures.

Troisième tableau : relevé des justifications invoquées par les États pour pouvoir réinstaurer des contrôles à leurs frontières

Raisons invoquées	Nombre de rétablissements
Conférence ou réunion de représentants d'États : ex. Conférence des Nations unies, G8, G7, G20, Sommet de l'OTAN, ...	30
Réunion du Conseil de l'Union européenne ou autre type d'évènement prévus par la présidence de l'Union européenne	10
Menace terroriste	10

¹⁷² P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, pp. 71-72.

Risque de problème avec l'ETA	7
Évènement sportif ou musical de grande envergure : ex. Coupe d'Europe de football	7
Cérémonies : ex. Remise de prix Nobel, mariage princier...	5
Visite de chef d'État	5
Vacances de personnes considérées importantes dans des régions frontalières	3
Immigration et évènements qui y sont liés	3
Suite des attaques en Norvège en juillet 2011	2
Réunion du Conseil des ministres de l'Union européenne	1
Introduction de l'euro	1
Raison inconnue	4
Total	88

Plusieurs raisons, assez différentes, ont été invoquées par les États dans leurs lettres de notification conformément à leur obligation de justification en vertu de l'article 24, paragraphe 1 du code frontières Schengen afin qu'ils puissent réinstaurer des contrôles à leurs frontières¹⁷³.

Il ressort de ce tableau que dans la grande majorité des cas les États de l'espace Schengen ont rétabli des contrôles à une ou plusieurs de leurs frontières lorsque des conférences ou des réunions de représentants d'États avaient lieu sur leur territoire. Par exemple, lors de conférences des Nations-Unies, de sommets de l'OTAN, du G20, ou plus récemment du G7¹⁷⁴. Étonnamment, des États n'ont rétabli des contrôles à leurs frontières que dix fois lors d'une réunion du Conseil de l'Union européenne ou d'un autre type d'évènement organisé par la présidence de l'Union. Néanmoins, même en combinant ces deux statistiques, on en déduit que tous les évènements majeurs politiques n'ont pas justifié le rétablissement de contrôles à une ou plusieurs frontières intérieures de l'espace Schengen : il y a eu bien plus de quarante évènements politiques majeurs durant les quinze dernières années. Il n'est donc pas inhérent à l'organisation de réunions politiques majeures sur son territoire, de systématiquement rétablir temporairement des contrôles aux frontières intérieures. Il faut encore que l'État concerné considère qu'il y ait une menace au moment de l'évènement pour l'ordre public ou la sécurité nationale, condition requise en tout cas

¹⁷³ Code frontières Schengen, article 24, paragraphe 1.

¹⁷⁴ L'Allemagne a rétabli des contrôles à ses frontières avec l'Italie, l'Autriche et la République tchèque du 26 mai au 15 juin 2015 parce qu'elle accueillait un sommet du G7. Voir document du Conseil 8323/15.

pour réintroduire des contrôles à au moins une de ses frontières sur base du code frontières Schengen¹⁷⁵.

Bien que dix rétablissements de contrôles aient été justifiés par des menaces terroristes, seuls deux pays en sont responsables. En 2005 et 2006, la France a utilisé cette motivation pour réinstaurer des contrôles à ses frontières une première fois, puis pour les prolonger pendant sept périodes de temps consécutives en raison des attentats à Londres en juillet de la même année¹⁷⁶. En outre, en 2014 cette fois-ci, la Norvège a rétabli par deux fois des contrôles à ses frontières pour menace terroriste sur base d'information de leurs services de renseignements¹⁷⁷. Bien que dix cas de rétablissement de contrôles à des frontières intérieures de l'espace Schengen soient dus à une menace terroriste, il convient donc de minimiser cette information puisque seuls deux États, et à deux occasions seulement, les ont justifiés ainsi. On pourrait également y ajouter les sept cas de rétablissement de contrôles aux frontières dus à l'ETA, que certains qualifient d'organisation terroriste. Ici aussi, seul un pays en est responsable : l'Espagne.

D'autres raisons apparaissent dans le tableau sur base desquelles des États membres de l'espace Schengen ont motivé la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures. On peut aisément comprendre qu'un événement sportif d'envergure comme la Coupe d'Europe de l'UEFA peut, d'une certaine manière, être l'occasion de réalisation d'une menace sérieuse pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Il est par contre plus difficile de comprendre comment les vacances d'une personne « haut placée » dans une zone frontalière d'un pays ou encore la visite d'un chef d'État d'un autre État membre peuvent être considérées comme un risque suffisant de menace, au point de pouvoir réinstaurer exceptionnellement des contrôles aux frontières. Pourtant, force est de constater que la pratique est acceptée. A titre d'exemple, l'Estonie a, du 31 août au 4 septembre 2014, réintroduit des contrôles à ses frontières pour la venue du Président Obama sur son territoire¹⁷⁸.

Plus intéressant est de constater qu'en ce qui concerne l'immigration, il n'y a seulement eu que trois lettres de notification au Conseil où des États ont justifié le rétablissement de contrôles à

¹⁷⁵ Code frontières Schengen, article 23.

¹⁷⁶ Documents du Conseil 11098/05; 11909/05; 12052/05; 13124/05; 14139/05; 15239/05; 5148/06 et 6055/06.

¹⁷⁷ Documents du Conseil 12230/14 et 12283/14.

¹⁷⁸ Document du Conseil 12668/14.

leurs frontières par des raisons qui y étaient liées¹⁷⁹. En 2000, la Belgique a rétabli des contrôles à ses frontières pour éviter un afflux d'immigrants au moment où elle avait décidé de mettre en place une opération de régularisation, via l'octroi de permis de séjour, aux personnes sans papiers se trouvant sur son territoire. En réaction, le Luxembourg réinstaura également des contrôles à sa frontière avec la Belgique pour éviter de devoir prendre en charge ceux qui étaient refoulés aux frontières belges. Enfin, et toujours pendant la même année 2000, la Belgique rétabli à nouveau des contrôles à ses frontières et pour les mêmes raisons.

Ce nombre limité de cas où les États membres de l'espace Schengen ont utilisé la justification de l'immigration pour rétablir des contrôles à leurs frontières est étonnant. C'est pourtant cette question de l'immigration qui va être au cœur de la révision du code frontières Schengen de 2011 à 2013 comme nous le verrons plus loin.

Chapitre 2 : L'analyse critique de ces cas réels de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen

Section 1 : Les justifications invoquées

P. van Berlo et M. van der Woude, qui ont réalisé une analyse similaire dans leur article intitulé « Cimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package », précisent que des données ainsi récoltées doivent être analysées avec précaution¹⁸⁰. Tout d'abord, lorsqu'il est question des justifications invoquées par les États membres de l'espace Schengen pour pouvoir réintroduire des contrôles à leurs frontières, seules apparaissent les justifications officielles telles que formulées dans les lettres de notification au Conseil. Leurs termes sont en outre très généraux, sans liaison certaine avec une menace réelle pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. On ne peut donc pas totalement écarter l'hypothèse qu'il s'agit de raison dite « légale » et prétextée pour justifier le rétablissement des contrôles aux frontières, et qui pourrait avoir d'autres raisons réelles : par exemple, de freiner l'immigration, ce qui n'est pas une raison adéquate.

¹⁷⁹ Documents du Conseil 5381/00 ; 5380/00; 5816/00 et 14943/00.

¹⁸⁰ Nous partageons leur avis.

Section 2 : La durée

Alors que dans la plupart des cas les États n'ont rétabli les contrôles à leurs frontières que pour quelques jours seulement¹⁸¹, d'autres rétablissements de contrôles se sont prolongés sur plusieurs mois. Ainsi, lorsque la France avait rétabli des contrôles à ses frontières pour menace terroriste en 2005 et 2006, comme rapporté déjà plus haut, elle les a prolongés pendant huit mois.¹⁸² Le Portugal a quant à lui réinstauré des contrôles à ses frontières pendant quarante jours seulement pour un festival de musique et pour l'Euro 2004. Ces écarts de durée pendant lesquelles des contrôles aux frontières ont été rétablis démontrent, davantage qu'un détournement d'objectif, la trop grande latitude laissée aux États membres dans leurs agissements et motivations. En effet, on peut très légitimement se demander si réintroduire des contrôles à ses frontières pendant huit mois correspond au caractère temporaire exigé par le code frontières Schengen. Toutefois, on peut aussi constater qu'à part dans quelques cas, les États ne semblent pas avoir, durant ces quinze dernières années, abusé du pouvoir qu'il leur a été laissé.¹⁸³

Section 3 : La procédure

Les exigences de procédure ne semblent pas offrir de garanties suffisantes puisque il est au moins deux cas connus où elles n'ont pas été respectées : le cas allemand où le Conseil n'a reçu aucune lettre de notification¹⁸⁴ et le cas islandais où une lettre des autorités islandaises concernant la réintroduction de contrôles à leurs frontières n'a pas fait l'objet d'un document du Conseil et qui par conséquent n'est pas accessible au public sauf sur demande¹⁸⁵. En somme, comme déjà évoqué plus haut, il est possible qu'il y ait eu des rétablissements de contrôles aux frontières de quelques pays sans que nous en ayons eu connaissance¹⁸⁶.

Il s'est déjà aussi produit que des pays voisins réintroduisent des contrôles à leurs frontières sans envoyer de lettres de notification au Conseil, lorsqu'un autre pays a réintroduit des contrôles aux

¹⁸¹ Par exemple, lors des manifestations en lien avec l'ETA, où les contrôles n'ont été rétablis que pour un demi-jour. Documents du Conseil 6825/06; 14285/06; 13603/08 et 13613/09.

¹⁸² Documents du Conseil 11098/05; 11909/05; 12052/05; 13124/05; 14139/05; 15239/05; 5148/06 et 6055/06.

¹⁸³ P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, p. 73.

¹⁸⁴ Rapport (UE) n°554 de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 13 octobre 2010 sur l'application du titre III (frontières intérieures) du règlement n°562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), consulté le 27 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0554:FIN:EN:PDF>.

¹⁸⁵ Lettre des autorités islandaises datée du 1er novembre 2007.

¹⁸⁶ P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, pp. 73-74.

siennes tout en ayant envoyé une lettre de notification. Ainsi, les Pays-Bas avaient réintroduit des contrôles à leurs frontières fin mars 2014 lors d'un sommet sur la sécurité nucléaire et ils avaient demandé dans leur lettre de notification l'aide et la coopération des autres États membres¹⁸⁷. Les polices belges et allemandes avaient alors rétabli des contrôles à leurs frontières avec les Pays-Bas mais sans lettres de notification officielles¹⁸⁸. Bien qu'il s'agisse d'une violation de la procédure exigée par le code frontières Schengen, il revient en définitive aux institutions de l'Union européenne de décider si cette manière de réintroduire des contrôles à ses frontières, suite à une demande de coopération d'un autre État membre ayant introduit une notification, est valable¹⁸⁹.

Titre 3 : Le « Schengen Governance Package »

Chapitre 1 : La nécessité d'un changement légal

Tout comme le système Dublin en matière de traitement des demandes d'asiles, l'espace Schengen repose sur une solidarité et une confiance mutuelle : l'abolition des contrôles aux frontières intérieures n'est acceptable pour les États que pour autant que les contrôles aux frontières extérieures soient estimés suffisants afin de garantir la sécurité de l'espace unique. La Cour de justice de l'Union européenne a d'ailleurs souligné ce lien dans l'arrêt *Wijzenbeek*¹⁹⁰.

Cette confiance mutuelle, devant ainsi exister entre les États membres de l'espace Schengen, a été rompue en raison des pressions migratoires qui ont suivi « le printemps arabe »¹⁹¹.

Plusieurs pays nord-africains ont été le théâtre de révolutions modifiant fondamentalement les régimes de ces États de l'autre côté de la Méditerranée. Face à la violence des manifestations, aux troubles économiques et au climat politique tendu, de nombreux Nord-Africains ont tenté de rejoindre l'Europe afin de s'assurer un meilleur avenir. A titre d'exemple, en 2011, la petite île

¹⁸⁷ Document du Conseil 6289/1/14 REV 1.

¹⁸⁸ « Border controls back during nuclear summit in The Hague », 27 février 2014, consulté le 30 juin 2015, disponible à l'adresse : http://www.dutchnews.nl/news/archives/2014/02/border_controls_back_during_nu/.

¹⁸⁹ P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, p. 74.

¹⁹⁰ C.J.C.E., 21 septembre 1999 (*Florus Ariël Wijzenbeek*), C-378/97, *Rec.*, 1999, I, p. 6207.

¹⁹¹ C. PICHERAL, « La réforme sous tension de la « Gouvernance Schengen » ou la libre circulation à l'épreuve », *Revue de l'Union européenne*, février 2013, No. 565, p. 96.

italienne de Lampedusa a dû gérer l'arrivée de plus de 50 000 migrants. La plupart d'entre eux étaient originaires de Tunisie et de Libye¹⁹².

Suite à cette arrivée massive d'immigrants sur son sol, l'Italie décida en avril 2011 de leur octroyer des titres de séjour provisoire assortis d'autorisations de voyage qui leur ouvraient les portes de l'espace Schengen. La motivation invoquée était a priori des raisons humanitaires, en vertu de l'article 20 de la loi italienne sur l'immigration¹⁹³.

Roberto Maroni, le ministre italien de l'Intérieur à l'époque, avait aussi demandé une intervention des autres États membres de l'Union européenne pour pouvoir gérer cet important afflux de migrants, mais face au manque de réactions, il n'eut d'autre choix que d'accorder des permis de résidence temporaires aux nouveaux arrivés.

L'Italie aurait voulu que la France se charge des immigrants originaires de ses anciennes colonies, puisqu'ils partagent la même langue. La France, qui ne désirait pas accueillir les immigrés tunisiens et qui remettait en question la base légale sur laquelle l'Italie avait fondé sa décision, décida de réinstaurer des contrôles à ses frontières avec l'Italie et d'arrêter tous les trains venant de Ventimiglia, la dernière ville à la frontière nord entre les deux pays. Le conflit ne dura pas longtemps, les deux dirigeants Nicolas Sarkozy et Silvio Berlusconi y mettant fin grâce à un accord bilatéral rapide.

Cette dispute eut cependant un énorme impact politique. « Le souci d'éviter un fardeau migratoire l'a emporté sur la concertation requise par la gestion de l'espace commun et sur l'exigence de coopération loyale »¹⁹⁴. Il est regrettable de remarquer que les deux États aient préféré agir unilatéralement plutôt que d'assurer la collaboration nécessaire au bon fonctionnement du système Schengen. De plus, les « agissements » de M. Maroni ont alarmé les autres États membres de l'espace Schengen sur la « fébrilité » du système¹⁹⁵. D'ailleurs, la Belgique, l'Autriche, l'Allemagne et les Pays-Bas avaient ensuite pris des mesures similaires à celles de la France.

¹⁹² N. DE DOMINICIS, « The effect of the Arab Spring on the European Union : Neighbourhood Policy and Solidarity between Member States in the light of article 80 TFEU », *Apertacontrada*, 30 mars 2014, p. 2.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ C. PICHERAL, *op. cit.*, p. 97.

¹⁹⁵ S. CARRERA et autres, *A race against solidarity : The Schengen regime and the Franco-Italian affair*, Londres, Centre for European Policy, avril 2011.

Un autre évènement ébranla le système au mois de mai de la même année 2011, mais cette fois-ci dans le nord du continent européen.

Bien que non connecté au conflit frontalier entre la France et l'Italie, le Danemark avait décidé de renforcer les contrôles à ses frontières avec l'Allemagne et la Suède. Il souhaitait « reconstruire des stations aux frontières, employer plus de personnel aux douanes, commencer à faire des vidéos surveillances des véhicules franchissant les frontières danoises et mettre en place des interventions rapides de la police si les douaniers en avaient besoin »¹⁹⁶. Le gouvernement danois voulait ainsi s'assurer le support du parti danois « Danish People's party », parti fermement anti-immigration, pour réaliser des économies sévères dans le budget et une réforme des pensions. Le gouvernement danois justifiait les nouvelles mesures de contrôles policiers et douaniers aux frontières par la nécessité de lutter contre les trafics des drogues, les crimes frontaliers... Søren Pind, le ministre danois de l'Intégration en 2011, avait par ailleurs déclaré que l'Union européenne devrait avoir une franche discussion sur les effets négatifs d'un territoire avec des frontières ouvertes¹⁹⁷.

Même si les renforcements des contrôles aux frontières du Danemark furent rapidement abandonnés dès que le gouvernement changea, cet incident avait déclenché de vives réactions tant dans les médias que chez les autres États membres de l'Union européenne¹⁹⁸. Il avait démontré que le débat sur les contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne ne se cantonnait pas aux pays du sud confrontés aux migrants venus d'Afrique et d'ailleurs.

Ces évènements ont amené progressivement les États membres de l'espace Schengen à envisager une modification du code frontière, et à trouver une réponse satisfaisante à l'incapacité de certains États à réagir aux flux massifs d'immigration.

Le 26 avril 2011, lors d'un sommet à Rome, le président français et le président du Conseil des ministres italien ont par une lettre conjointe saisi les présidents de la Commission et du Conseil européen afin que plusieurs aménagements soient apportés au code frontières Schengen. Ils désiraient que celui-ci inclue la possibilité pour un État de rétablir temporairement le contrôle à

¹⁹⁶ P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, p. 66.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ H. BRADY, *Saving Schengen : how to protect passport-free travel*, Londres, Centre for European Policy, janvier 2012, pp. 1-2.

ses frontières intérieures en cas de difficultés exceptionnelles dans la gestion des frontières extérieures. En outre, ils voulaient que le mécanisme d'évaluation qui était mis en place soit plus efficace. Dans certains cas extrêmes, ils souhaitaient aussi pouvoir punir les pays qui ne pouvaient pas assurer les contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne de manière efficace.

Les autres États membres ont vivement soutenu cette lettre lors du sommet européen de juin 2011¹⁹⁹. L'ensemble des États membres de l'Union européenne désirait qu'il y ait davantage de restrictions à la liberté de circulation des personnes dans l'espace Schengen. Selon certains auteurs, cette revendication était une véritable menace à la garantie de libre circulation²⁰⁰.

Pour apporter une réponse à la dispute franco-italienne, au renforcement des contrôles aux frontières danoises, et aux vives réactions qu'il y a eu dans tout l'espace Schengen, la Commission a jugé qu'il était nécessaire de modifier le cadre légal de Schengen, et en particulier les règles ayant attiré au rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures. Le plan de la Commission européenne s'est finalement matérialisé dans le « Schengen Governance Package »²⁰¹.

Chapitre 2 : Les changements légaux

Section 1 : Le règlement (UE) n°1051/2013 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.

La révision du code frontières Schengen apportée par le règlement 1051/2013 prévoit une nouvelle possibilité de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles par rapport aux contrôles des frontières extérieures, et dans les autres cas, une nouvelle procédure et de nouvelles conditions à respecter.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ C. PICHERAL, *op. cit.*, p. 97.

²⁰¹ Règlement (UE) n°1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 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, J.O.U.E., L295, du 6 novembre 2013, pp. 1-10 et Règlement (UE) n°1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, J.O.U.E., L295, du 6 novembre 2013, pp. 27 à 37.

De l'analyse qui va suivre, il ressort que le règlement 1051/2013 vient limiter le pouvoir des États membres de rétablir ces contrôles, alors qu'à l'origine les États membres de l'Union européenne espéraient l'inverse.

Une nouvelle procédure à respecter pour réintroduire des contrôles aux frontières intérieures

Tout d'abord, une nouvelle procédure existe pour les États membres souhaitant rétablir des contrôles à leurs frontières ou qui l'ont déjà fait en raison d'une urgence. Précédemment, ils devaient informer les autres États membres des raisons qui avaient mené à une telle réintroduction en précisant les événements qui pouvaient constituer une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure²⁰². Désormais, il ne suffit plus de mentionner les événements estimés menaçants mais bien de communiquer « toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure »²⁰³. L'État qui souhaite réintroduire des contrôles à ses frontières doit donc savoir justifier sa décision sur base d'informations pertinentes et détaillées. En plus, les États sont soumis à un mécanisme d'évaluation, les forçant à respecter cette nouvelle règle²⁰⁴.

En outre, « si nécessaire, la Commission peut demander des informations complémentaires à l'État membre ou aux États membres concernés »²⁰⁵. Toutes les informations qui doivent être présentées, qu'elles soient sollicitées ou non, doivent également être présentées devant le Parlement européen et devant le Conseil, ce qui démontre une certaine communautarisation de la procédure de réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures²⁰⁶. En ce sens, le troisième paragraphe de l'article 24 précise que toute information, même classifiée en vertu d'une décision unilatérale d'un État membre, doit également être transmise au Parlement européen par la Commission²⁰⁷. Ensuite, la Commission et tous les États membres peuvent émettre une opinion sur les informations soumises²⁰⁸. Si la Commission juge que les principes de nécessité et de proportionnalité n'ont pas été respectés lors de la réintroduction visée, elle doit émettre un avis.

²⁰² Code frontières Schengen, article 24.

²⁰³ Règlement (UE) n °1051/2013, article 24, paragraphe 1, a).

²⁰⁴ P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, p. 75 et voir section suivante du travail.

²⁰⁵ Règlement (UE) n °1051/2013, article 24, paragraphe 1, a).

²⁰⁶ Règlement (UE) n °1051/2013 articles 24, paragraphe 2 ; 27.

²⁰⁷ Règlement (UE) n °1051/2013, article 24, paragraphe 3.

²⁰⁸ Règlement (UE) n °1051/2013, article 24, paragraphe 4.

Enfin, « Les informations visées au paragraphe 1, ainsi que tout avis éventuel émis par la Commission ou un État membre au titre du paragraphe 4, font l'objet d'une consultation, y compris, le cas échéant, de réunions conjointes entre l'État membre prévoyant de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, les autres États membres, en particulier ceux directement concernés par de telles mesures, et la Commission, afin d'organiser, le cas échéant, une coopération mutuelle entre les États membres et d'examiner la proportionnalité des mesures par rapport aux événements qui sont à l'origine de la réintroduction du contrôle aux frontières ainsi qu'à la menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure »²⁰⁹. Cette nouvelle procédure permet à chaque partie intéressée d'examiner le respect des principes de nécessité et de proportionnalité par les mesures de rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Cela permet aussi aux États membres voisins de celui ayant pris ces mesures d'émettre un avis et de diminuer ainsi certaines tensions politiques.

Plusieurs clarifications des critères et conditions à respecter pour pouvoir réintroduire des contrôles aux frontières intérieures

Plusieurs clarifications sont apportées aux anciens articles du code frontières Schengen.

En premier lieu, l'article 23 précise que les rétablissements de contrôles aux frontières peuvent avoir lieu sur « un tronçon de cet espace »²¹⁰ afin de correspondre à la réalité : les réintroductions temporaires de contrôles aux frontières intérieures ne doivent pas toujours être faites sur la totalité des frontières intérieures²¹¹.

En second lieu, la durée maximale pour la réintroduction prévue de contrôles aux frontières est fixée à 6 mois. Les réintroductions qui sont prévues sont toujours autorisées pour une période initiale de 30 jours pouvant être prolongée à chaque fois de 30 jours²¹². En cas d'urgence, la période initiale est désormais de 10 jours et elle peut être étendue pour une période maximum de deux mois²¹³. Il est à noter que ces nouvelles limites de durée n'auraient eu que très peu d'impact sur les cas réels de la période depuis l'an 2000, comme l'a montré l'analyse *supra* : à part la

²⁰⁹ Règlement (UE) n °1051/2013, article 24, paragraphe 5.

²¹⁰ Règlement (UE) n °1051/2013, article 23, paragraphe 1

²¹¹ Y. PASCOUAT, « The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach », *Schengen developments 2011-2014 – a collection of European Policy Center papers*, 12 décembre 2013, p. 38.

²¹² Règlement (UE) n °1051/201, article 26, paragraphe 1.

²¹³ Règlement (UE) n °1051/2013, article 25, paragraphe 1 et paragraphe 4.

réintroduction des contrôles aux frontières par la France pour donner suite à des menaces terroristes en 2006 et qui avait excédé six mois, aucun des autres cas recensés n'auraient fait l'objet de l'application des nouvelles limites de durée si elles avaient existé.

En troisième lieu, les réintroductions temporaires de contrôles aux frontières intérieures ne peuvent intervenir qu'en dernier recours²¹⁴. De plus, si on relie cette condition au contexte du règlement, cela signifie qu'un État membre de l'espace Schengen doit prouver que la mesure de réintroduction de contrôles aux frontières est un vrai dernier recours effectif pour satisfaire aux exigences de nécessité et de proportionnalité. Concrètement, lorsqu'un État souhaite réintroduire des contrôles à ses frontières, il doit prouver que cette mesure est nécessaire, c'est-à-dire qu'elle est la seule qui permette de répondre à une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure, et qu'elle est proportionnelle, c'est-à-dire qu'elle constitue une réponse adéquate à cette menace²¹⁵.

En dernier lieu, selon le préambule du règlement, « Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, toute dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes doit être interprétée de manière restrictive et la notion d'ordre public suppose l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave affectant l'un des intérêts fondamentaux de la société²¹⁶. ». Il revient donc aux États membres d'évaluer et de limiter l'impact de toute mesure sur la liberté de circulation des personnes en faisant la balance des intérêts entre d'une part cette liberté et d'autre part la sécurité nationale²¹⁷.

La Commission n'aurait pas pu être plus claire : primauté est donnée au principe fondamental de libre circulation, et la faculté de rétablissement temporaire de contrôles aux frontières lui reste totalement subordonnée.

Une nouvelle possibilité de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles en lien avec le contrôle des frontières extérieures

Le règlement 1051/2013 introduit une nouvelle possibilité de réintroduire temporairement des contrôles aux frontières intérieures. L'article 26 du code frontières Schengen inclut désormais

²¹⁴ Règlement (UE) n°1051/2013, articles 23, paragraphe 2 ; 23bis ; 26, paragraphe 2, ; 26 bis.

²¹⁵ G. CORNELISSE, « What's wrong with Schengen ? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders », *Common Market Law review*, 2014, p. 759.

²¹⁶ Règlement (UE) n°1051/201, préambule, point 6.

²¹⁷ P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, p.76.

une procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Ainsi, en vertu de son premier paragraphe : « Dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures visés à l'article 19 bis, 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 sur des tronçons de cet espace, des contrôles aux frontières intérieures peuvent être réintroduits conformément au paragraphe 2 du présent article pour une durée n'excédant pas six mois. Cette durée peut être prolongée, trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois si les circonstances exceptionnelles persistent.»²¹⁸.

Cette nouvelle possibilité pose deux questions légales.

La première concerne l'intervention de l'Union Européenne dans la gestion des frontières extérieures : en principe, la sauvegarde de la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public sont des compétences des États membres, et non de l'Union européenne²¹⁹. Dès lors, elle ne peut en principe pas décider de réintroduire des contrôles aux frontières des États membres. Pourtant, le nouvel article 26 du code frontières Schengen prévoit que pour qu'un État puisse réintroduire des contrôles à ses frontières en cas manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures, sa décision ne pourra être adoptée que suite à une recommandation du Conseil, elle-même basée sur une recommandation de la Commission²²⁰. Ceci témoigne encore une fois de la volonté des institutions européennes de jouer un plus grand rôle dans le domaine des frontières « européennes ». Ce sont en définitive deux institutions de l'Union européenne qui démarre la procédure, ce qui est inédit par rapport aux règles initiales du code frontières Schengen. Bien qu'une recommandation n'ait pas en soi de valeur légale obligatoire, elle possède dans ce cas-ci une valeur politique indéniable. La recommandation du Conseil est adoptée par les ministres des autres États membres, ce qui constitue déjà une certaine pression sur les épaules de l'État concerné. De plus, si un État ne respecte pas la recommandation qui lui est faite, il devra en informer les motifs à la Commission en vertu du troisième paragraphe de l'article 26. Après avoir

²¹⁸ Règlement (UE) n °1051/2013, article 26, paragraphe 1.

²¹⁹ TFUE, article 72.

²²⁰ Règlement (UE) n °1051/2013, article 26, paragraphe 2.

présenté les motifs au Parlement européen et au Conseil, la Commission dressera également un rapport évaluant les motifs communiqués par l'État membre concerné et les conséquences pour la protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures²²¹. Il est donc indéniable que ces recommandations jouissent d'une certaine force politique au détriment d'une valeur légale obligatoire.

La seconde question légale que pose le nouvel article 26 est suscitée par la condition selon laquelle il faut qu'il y ait « une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace sans contrôle aux frontières intérieures ou sur des tronçons de cet espace » et plus pour la sécurité nationale d'un État membre²²². Or, il a été précisé plus tôt, il ne peut y avoir d'exception à la liberté de circulation qu'en raison d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre selon l'article 72 TFUE²²³. Il n'y aurait donc pas de base légale valable dans le traité pour appuyer le nouvel article 26, qui base la nouvelle possibilité de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures sur une menace pour l'espace unique sans frontières intérieures²²⁴.

Néanmoins, certains auteurs dont Yves Pascouau défendent l'idée optimiste selon laquelle on pourrait le justifier en admettant qu'il existe un ordre public européen, qui viendrait non pas supprimer l'ordre public national mais s'y additionner. Si tel est le cas, ceci voudrait dire que l'intégration européenne est déjà une réalité forte justifiant que dans certaines circonstances exceptionnelles, comme un manquement dans le contrôle des frontières extérieures, il soit fait état d'une menace pour l'ordre public à une échelle européenne, touchant donc plusieurs États membres. Ceci permettrait de justifier le nouvel article 26 en additionnant l'ordre public national à l'ordre public européen²²⁵.

Ces deux interprétations, diamétralement opposées, semblent toutes les deux valables. La décision finale quant à l'interprétation pertinente à y réserver reviendra sûrement à la Cour de justice de l'Union européenne, pour autant qu'elle soit un jour saisie de la question.

²²¹ Règlement (UE) n°1051/2013, article 26, paragraphe 3.

²²² Y. PASCOUAU, *op. cit.*, pp. 40-41.

²²³ TFUE, article 72.

²²⁴ H. LABAYLE, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union » in *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 42.

²²⁵ Y. PASCOUAU, *op. cit.*, pp. 40-41.

Que conclure de ce règlement (UE) n°1051/2013 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 ? Même s'il prévoit une nouvelle faculté liée à des manquements graves sur les frontières extérieures, on ne peut que constater qu'il limite les pouvoirs des Etats en leur imposant une nouvelle procédure de justification et de communication préalable, et de nouvelles conditions à observer. Malgré ce constat, la précédente analyse des cas réels de rétablissements de contrôles aux frontières intérieures a permis de démontrer que le règlement n'avait pas eu de véritable impact depuis son entrée en vigueur sur la pratique officielle²²⁶ des États. Toutefois, il renforce tout de même le contrôle des institutions européennes sur la possibilité de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures. Ce n'était certainement pas l'objectif de la France et de l'Italie lorsqu'elles avaient, en 2011, initié une demande de modification du code frontières.

Section 2 : Le règlement (UE) n°1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen.

L'espace Schengen repose avant tout sur l'application effective et efficace par les États membres des mesures d'accompagnement qui permettent de maintenir un espace sans frontières intérieures²²⁷ et notamment d'assurer une confiance mutuelle dans la bonne gestion des frontières extérieures, et dans l'abolition des frontières intérieures. Ce règlement 1053/2013 renforce le mécanisme d'évaluation existant afin de conforter cette confiance mutuelle des États membres dans l'application de l'acquis Schengen.

Un mécanisme d'évaluation préexistait depuis une décision datant du 16 septembre 1998 du Comité exécutif Schengen. En effet, le Comité exécutif Schengen avait déjà mis en place un mécanisme d'évaluation dans une décision datant du 16 septembre 1998²²⁸. Une commission permanente d'évaluation et d'application était chargée de constater que toutes les conditions requises pour appliquer la réglementation Schengen dans un État étaient remplies et veiller à la mise en œuvre correcte de l'acquis de Schengen dans les États qui étaient déjà membres. Plus

²²⁶ Pour autant qu'il existe une pratique officieuse des États, ce qu'on ne peut prouver, ce nouveau règlement rendrait cette pratique plus compliquée puisque les institutions de l'Union européenne participent désormais davantage à la procédure.

²²⁷ Règlement (UE) n°1053/2013, article 1, paragraphe 1.

²²⁸ Décision du Comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une Commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, *J.O.C.E.*, L239, 22 septembre 2000, pp. 138-143.

tard, cette commission a été remplacée par le groupe « évaluation de Schengen » du Conseil qui en a repris les objectifs²²⁹.

Le mécanisme d'évaluation a donc été renforcé par le règlement 1053/2013. Par rapport aux règles antérieures, des inspections inopinées sont désormais permises et des inspections périodiques sur place dans les États membres sont prévues²³⁰. Il s'agit d'assurer la bonne application de l'acquis de Schengen en toutes circonstances²³¹. Les programmes d'évaluations pluriannuels et annuels pour les inspections sur place ainsi que les règles pour le suivi à réserver aux conclusions des rapports d'évaluations ont tout de même été conservés²³².

Le règlement prévoit également un nouveau rôle pour la Commission : elle est maintenant responsable avec les États membres de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation et de contrôle. Avant, elle n'avait qu'un rôle d'observateur, compte tenu de la base intergouvernementale du système Schengen où la compétence d'évaluation était exclusive aux États membres²³³. Dorénavant, elle reçoit certaines tâches en propre comme le précise l'article 3, paragraphe 2 : la Commission « assure un rôle de coordination générale en ce qui concerne la mise en place des programmes d'évaluation annuels et pluriannuels, l'élaboration de questionnaires et la fixation des calendriers des visites d'inspection, le déroulement de celles-ci et la rédaction des rapports d'évaluation et des recommandations. »²³⁴. Dans ses fonctions, la Commission est assistée par un comité consultatif composé des représentants des États membres²³⁵. La Commission joue désormais un rôle pilote dans le mécanisme d'évaluation.

Enfin, le nouveau règlement 1053/2013 introduit l'idée qu'il convient de contrôler le respect des droits fondamentaux lors de l'application de l'acquis de Schengen, ajoutant ainsi une nouvelle dimension au mécanisme d'évaluation²³⁶. C'est une précision particulièrement importante, et il est d'ailleurs étonnant qu'il ait fallu attendre ce règlement pour que le respect des droits fondamentaux soit contrôlé.

²²⁹ P. SCHUMACHER, « Le choix de la base juridique pour un mécanisme d'évaluation Schengen : une question juridique et politique », *Revue de l'Union européenne*, juin 2013, No. 569, p. 330.

²³⁰ Règlement (UE) n°1053/2013, article 4.

²³¹ P. SCHUMACHER, *op.cit.*, p. 331.

²³² Règlement (UE) n°1053/2013, articles 5, 6 et 14.

²³³ Règlement (UE) n°1053/2013, article 3, §1.

²³⁴ Règlement (UE) n°1053/2013, article 3, §2.

²³⁵ Règlement (UE) n°1053/2013, article 21.

²³⁶ Règlement (UE) n°1053/2013, préambule, points 14, 15 et 16.

Chapitre 3 : Le « Schengen Governance Package » est-il une véritable réponse à la crise de 2011 et aux problèmes liés à l'immigration ?

Le système Schengen et la mise en œuvre du principe de libre circulation des personnes dans l'Union européenne, tels que concrétisés par la convention d'application de l'accord Schengen, repose sur deux postulats : d'une part, chaque État membre reconnaît la validité des contrôles aux frontières extérieures réalisés par les autres membres comme similaires à ceux qu'il aurait lui-même appliqués à ses frontières ; d'autre part, les États responsables des contrôles aux frontières extérieures doivent agir en protection de l'intérêt général de l'Union européenne et des autres États membres puisque de par l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, laisser entrer une personne dans l'espace Schengen revient à lui donner accès à presque tout le territoire de l'Union²³⁷. Des exceptions existent dans le code frontières Schengen puisqu'un État peut rétablir temporairement des contrôles à ses frontières intérieures lors d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure résultant d'évènement(s) prévisible(s) ou lors d'une situation d'urgence. Le « Schengen Governance Package », dans son règlement 1051/2013, introduit cette fois une nouvelle exception en permettant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles définies comme « mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures »²³⁸. Le libellé même de cette nouvelle exception ne va-t-il pas à l'encontre des deux postulats rappelés ci-dessus ? En effet, elle « signale un esprit de défiance à l'égard de la validité des contrôles exercés aux frontières extérieures et une tentation de se décharger partiellement de la garantie des intérêts des partenaires »²³⁹.

Confrontés à des pressions migratoires fortes, les États membres sont tentés de se défaire, ou en tout cas de restreindre le principe de libre circulation des personnes, pourtant principe constitutif et fondamental de l'Union européenne.

²³⁷ Voir : M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « La remise en cause des accords de Schengen », *Ceriscope Frontières*, 2011, consulté en ligne, disponible à l'adresse : <http://ceriscope.sciences-po.fr/node/182>.

²³⁸ Règlement (UE) n °1051/2013, article 26, § 1.

²³⁹ C. PICHERAL, *op. cit.*, p. 98.

Il suffit aussi de constater la montée des mouvements nationalistes à travers l'Europe²⁴⁰, qui ont tous en commun de vouloir enrayer l'immigration pour diverses raisons dont l'analyse importe peu ici. Même dans des opinions publiques plus modérées, l'immigration est de plus en plus ressentie comme une menace potentielle pour la sécurité publique, source de dangers ou de criminalité. Certains gouvernements durcissent alors leurs positions quant aux contrôles à leurs frontières, comme ça a été le cas pour le Danemark en 2011 et encore maintenant en 2015²⁴¹.

Outre ces nouvelles sensibilités politiques, il faut également prendre en compte l'environnement juridique. Le dispositif Schengen est un instrument régulant les déplacements et les courts séjours, mais pas la politique migratoire. Pourtant, la « transversalité des problématiques interdit de la déconnecter de la gestion des flux »²⁴². L'harmonisation des législations en matière de visa, d'asile et d'immigration opérée par le traité d'Amsterdam en est un exemple : l'objectif était précisément d'accompagner l'intégration de l'acquis Schengen, et notamment l'abolition des contrôles à la grande majorité des frontières intérieures de l'Union, tout en conservant un haut niveau de contrôle et sécurité. Cependant, harmonisation ne signifie pas uniformisation. Pour disposer d'un système fonctionnel, les États membres devraient se concerter et adopter des règles réellement communes quant à l'immigration. Actuellement, les différences entre les politiques et les législations des États sont encore trop grandes et trop nombreuses pour susciter une confiance mutuelle. Certains États continuent d'agir dans leur propre intérêt plutôt que dans celui de promoteur de la liberté de circulation des personnes et de l'idée même d'Union européenne²⁴³. Ainsi, les États membres utilisent l'intégration de l'acquis Schengen dans un but opposé : renforcer la protection de leurs territoires contre l'immigration²⁴⁴.

En raison du report des contrôles des frontières intérieures vers les frontières extérieures, les pays situés à la périphérie de l'Union européenne assument seuls toute la charge de la sécurité des frontières extérieures. Cet effet justifierait pourtant une solidarité financière et opérationnelle entre tous les États membres, sans omettre une contribution des institutions de l'Union

²⁴⁰ La NVA en Belgique, le Front national en France et le gouvernement de Viktor Orban en Hongrie constituent quelques exemples.

²⁴¹ N. NIELSEN, « Denmark tightens border controls », *EU Observer*, 1er juillet 2015, consulté le 4 juillet 2015, disponible à l'adresse : <https://euobserver.com/justice/129403>.

²⁴² C. PICHERAL, *op. cit.*, p. 98.

²⁴³ G. CORNELISSE, « What's wrong with Schengen ? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders », *Common Market Law review*, 2014, p. 758.

²⁴⁴ M. SCHAIN, « The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union », *European Journal of International Law*, 2009, pp. 93-109.

européenne. Il serait logique en effet de soutenir les États situés aux frontières extérieures, et en particulier ceux qui pour des raisons géographiques ou historiques sont davantage soumis aux pressions migratoires comme l'Italie, la Grèce ou encore Chypre²⁴⁵. La réalité est cependant toute autre : les moyens existants aujourd'hui dans l'Union européenne sont insuffisants à gérer les flux se présentant aux frontières extérieures. En Italie, on parle dès lors de véritable crise depuis avril 2015²⁴⁶ : la pression migratoire s'intensifie de jour en jour, les centres d'accueil sont pleins à craquer, sans oublier le nombre croissant de morts dramatiques dans la Méditerranée²⁴⁷. Pour Rome, les institutions européennes en sont pour partie responsables car elles restent en défaut d'améliorer la situation. Nombreux sont ceux qui critiquent ainsi l'opération Triton lancée sous l'égide de l'agence européenne Frontex pour surveiller les abords des côtes et les routes migratoires, arguant qu'elle est loin d'être suffisante non seulement pour empêcher les naufrages, mais pour surtout réguler les flux, ce qui est son véritable but. Son financement à hauteur de trois millions d'euros débloqués par l'Union européenne est totalement insuffisant par rapport à l'ampleur et la fréquence que doivent gérer les pays européens de Méditerranée²⁴⁸. A titre de comparaison, la mission précédente, baptisée Mare Nostrum, coûtait particulièrement cher à l'Italie qui devait déboursier aux alentours de 10 millions d'euros par mois pour l'assurer. L'opération, qui n'était donc pas viable, fut rapidement remplacée par l'opération Triton qui contrairement à l'opération Mare Nostrum n'était plus une mission de sauvetage, mais simplement de surveillance des côtes, ce qui réduisait grandement les coûts. En conséquence, le nombre de morts a rapidement augmenté, ce qui pose des questions quant au respect de la vie

²⁴⁵ TFUE, article 80.

²⁴⁶ « Immigration. L'Italie démunie face aux nouvelles arrivées de migrants sur ses côtes », *Courrier international*, 16 avril 2015, consulté le 13 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.courrierinternational.com/article/immigration-litalie-demunie-face-aux-nouvelles-arrivees-de-migrants-sur-ses-cotes>.

²⁴⁷ C. BRUNETTO et M.-E. INGOGLIA, « Emergenza sbarchi: altri 400 migranti a Palermo, 230 a Messina. Centri d'accoglienza al collasso », *La Repubblica*, 15 avril 2015, consulté le 13 juin 2015, disponible à l'adresse : http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/15/news/emergenza_sbarchi_altri_400_migranti_a_palermo_centri_d_accoglienza_al_collasso-111998190/?ref=search#gallery-slider=111998883.

²⁴⁸ « Immigration. L'Italie démunie face aux nouvelles arrivées de migrants sur ses côtes », *Courrier international*, 16 avril 2015, consulté le 13 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.courrierinternational.com/article/immigration-litalie-demunie-face-aux-nouvelles-arrivees-de-migrants-sur-ses-cotes>.

humaine par l'Union européenne, se présentant comme la gardienne des droits de l'homme sur la scène internationale²⁴⁹.

La charge sur les pays aux frontières extérieures est en outre aggravée par le règlement européen dit « Dublin II ». Selon ce règlement, c'est le pays par lequel le migrant arrive qui doit traiter sa demande d'asile et en cas de réponse négative, à l'obligation de le renvoyer dans son pays²⁵⁰. Dans ce cas précis, il revient donc à l'Italie de traiter soit directement, soit sur renvoi d'un autre état membre tous les migrants se présentant à sa porte. Cette charge est intenable pour un seul pays compte tenu de leur nombre.

Ces derniers mois, l'Italie n'arrive pas à assumer sa tâche de gardienne des frontières extérieures. Une masse de migrants pénètre sur son territoire, la traverse, et se présente aux frontières des autres États membres, qui à leur tour redoutent et bloquent ces arrivées massives d'immigrants.

C'est ce qui est arrivé par exemple à la ville de Bolzano, dans le nord de l'Italie à la frontière avec l'Allemagne, et qui est surnommée depuis peu le Lampedusa des Alpes. Les migrants y ont été bloqués suite à une décision de l'Allemagne de rétablir entre le 26 mai 2015 et le 15 juin des contrôles à ses frontières avec l'Italie en raison d'un sommet du G7 à Elmau les 7 et 8 juin. Selon eux, la mesure était justifiée par les menaces d'attentats à Bruxelles, les attentats de Charlie Hedbo, et enfin par les violentes manifestations à Francfort devant le siège de la Banque centrale européenne. Lors de leurs contrôles, les policiers vérifiaient les passeports des personnes venant d'Italie pour rejoindre l'Allemagne ou qui y passent, et si elles ne disposaient pas des papiers nécessaires, les autorités les refoulaient. Plus révélateur encore, seules les personnes noires de peau étaient contrôlées, ceux de type caucasien ne devant ni montrer leur passeport, ni leur ticket²⁵¹. On peut ainsi se demander si les mesures prises par l'Allemagne ne sont pas contraires

²⁴⁹ Interview de J. KUCZKIEWICZ, « Sans volonté politique, l'Europe ne pourra empêcher la mort de milliers de migrants en Méditerranée », *Le Soir*, 20 avril 2015, consulté le 13 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.lesoir.be/855172/article/debats/11h02/2015-04-20/11h02-sans-volonte-politique-l-europe-ne-pourra-empêcher-mort-milliers-migrants/>

²⁵⁰ 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, *J.O.C.E.*, L50, du 25 février 2003, pp. 1-10.

²⁵¹ A. ERIKSSON et M. FUNCK, « Lampedusa in the Alps », *EU Observer*, 02 juin 2015, consulté le 14 juin 2015, disponible à l'adresse : <https://euobserver.com/beyond-brussels/128919>.

aux règles européennes selon lesquelles les contrôles ne peuvent être systématiques ou ciblés, ce qui semble être le cas ici²⁵².

Les migrants refoulés aux frontières avec l'Allemagne, mais aussi avec l'Autriche qui a également instauré des contrôles, se sont accumulés dans plusieurs villes italiennes du nord, dont la ville de Bolzano. Celle-ci doit gérer des centaines de migrants tous les jours, avec appel à l'aide à la société civile pour fournir de la nourriture, des vêtements, des abris... Une situation intenable et source de la comparaison avec Lampedusa. Non seulement les communautés locales se retrouvent à devoir gérer ces migrants, mais en plus les partis d'extrême droite s'en nourrissent, appuyant leurs campagnes sur la haine et le rejet de l'immigration²⁵³. Mi-juin 2015, également, des dizaines d'immigrants étaient empêchés de rentrer en France, et ce sans raison valable des autorités françaises, et étaient bloqués de façon similaire à ceux à Bolzano, mais dans une autre ville italienne appelée Vintimille. A partir de là, ils militaient avec des pancartes et des slogans pour pouvoir rejoindre divers pays européens, car ils refusaient de rentrer chez eux²⁵⁴.

Force est à nouveau de constater que la politique européenne en matière d'immigration, envisagée ensemble avec les règles en matière de contrôle aux frontières intérieures et extérieures, n'est pas optimale.

Dernièrement, le Premier ministre italien Matteo Renzi a menacé de mettre en place un « plan B » si l'Union européenne n'aidait pas plus l'Italie à gérer l'afflux de migrants, plan qui aurait un impact négatif sur l'Europe selon les dires mêmes de Mr. Renzi²⁵⁵. Dans un article du 16 juin 2015, le Guardian redoutait même que si aucun accord n'était trouvé pour régler la situation en Italie, Rome distribuerait des visas temporaires à la majorité des immigrants afin qu'ils puissent circuler librement sur le territoire de l'Union européenne, comme en avril 2011²⁵⁶.

²⁵² Code frontières Schengen, article 21, point a, iii).

²⁵³ A. ERIKSSON et M. FUNCK, « Lampedusa in the Alps », *EU Observer*, 02 juin 2015, consulté le 14 juin 2015, disponible à l'adresse : <https://euobserver.com/beyond-brussels/128919>.

²⁵⁴ « Des migrants toujours présents à la frontière franco-italienne », *Le Soir*, 15 juin 2015, consulté le 15 juin 2015, disponible à l'adresse : http://portfolio.lesoir.be/main.php?g2_itemId=960324&_ga=1.63641647.1053623885.1380561255.

²⁵⁵ « Immigration: l'Italie menace l'Europe d'un «plan B» si elle n'est pas aidée par l'UE », *Le Soir*, 14 juin 2015, consulté le 14 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.lesoir.be/907111/article/actualite/union-europeenne/2015-06-14/immigration-l-italie-menace-l-europe-d-un-plan-b-si-elle-n-est-pas-aidee-pa>.

²⁵⁶ I. TRAYNOR, « Italy threatens to give Schengen visas to migrants as EU ministers meet », *The Guardian*, 16 juin 2015, consulté le 16 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/15/italy-threatens-to-give-schengen-visas-to-migrants-as-eu-dispute-deepens>.

Le système Schengen, c'est-à-dire un espace commun sans contrôle aux frontières intérieures, nécessite comme nous l'avons répété maintes fois une confiance mutuelle mais aussi une solidarité considérable entre États membres afin de soutenir ceux qui sont responsables de contrôler l'accès au territoire commun via les frontières extérieures. Nous avons pris l'Italie comme exemple, mais la Grèce, Chypre... sont dans la même situation. Tous ces pays ne disposent pas d'assez de moyens par eux-mêmes pour assumer les contrôles des frontières extérieures. L'Union européenne leur en fournit peu. Les autres États membres se contentent de leur reprocher leurs manquements plutôt que de les soutenir. Pire, par l'effet d'un repli sur soi, et sur leurs propres intérêts, ils rétablissent des contrôles à leurs propres frontières.

L'espace Schengen, tout comme le principe même de la libre circulation des personnes dans l'Union Européenne, en sont peut-être à un tournant, en tout cas à une remise en cause fondamentale, provoquée par les afflux migratoires en provenance du Sud et en croissance exponentielle depuis 2011.

Précédemment, les États membres, alors qu'ils disposaient déjà de la possibilité de rétablir temporairement des contrôles à leurs frontières intérieures, n'avaient quasiment jamais utilisé celle-ci comme réponse aux problèmes d'immigration, au moins dans leurs motivations officielles. A l'heure actuelle²⁵⁷, la France et l'Allemagne contrôlent ostensiblement et uniquement les immigrants à leurs frontières avec l'Italie pour les empêcher de pénétrer dans leur territoire. Cette tension est née en avril 2011, quand l'Italie a délivré des permis de séjour temporaires au grand nombre de ressortissants africains désirant entrer dans l'espace Schengen et qu'elle n'arrivait plus à maîtriser. Dans le même temps, la vision de l'immigration évoluait dans de nombreux pays Européens, de moins en moins acceptée par leur population, voire même diabolisée dans un contexte de résurgence des mouvements nationalistes. L'immigration devint un danger, une menace à empêcher à tout prix, en tout cas sur son propre territoire, quitte à ne plus respecter les règles du système Schengen. En 2011, la France et l'Italie demandaient dans une lettre conjointe et officielle que soit modifiée la réglementation de l'espace Schengen pour pouvoir répondre plus facilement aux afflux de migrants. Autre indice révélateur de cette peur des flux migratoires indésirables : la Roumanie et la Bulgarie qui sont membres de l'Union européenne depuis 2008 ne bénéficient toujours pas de l'abolition des contrôles aux frontières

²⁵⁷ Au mois de juin 2015.

intérieures par peur d'une arrivée massive de Roumains et de Bulgares dans les autres États membres.

Fort heureusement, les institutions de l'Union européenne ont tenu bon et toujours défendu le principe de libre circulation des personnes et l'espace Schengen. Le Conseil européen, suite à la demande de la France et de l'Italie en 2011 de modifier le code frontières Schengen, a précisé que s'il devait y avoir un nouveau mécanisme pour faire face à des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de la coopération Schengen, celui-ci ne devrait pas porter atteinte au principe de la libre circulation des personnes et ne pourrait être utilisé qu'en dernier ressort²⁵⁸. Le « Schengen Governance Package » qui en a résulté, notamment le règlement 1051/2013, a respecté cette orientation. En effet, et contrairement à ce que souhaitaient les États membres, si une nouvelle possibilité de rétablissement de contrôles aux frontières intérieures était bien ajoutée pour pallier au manquement d'un état dans sa gestion des frontières extérieures, le rétablissement de contrôles aux frontières intérieures était par contre rendu plus difficile dans tous les cas: les procédures étaient renforcées, les mécanismes d'évaluations intensifiés et un nouveau rôle, plus intervenant, était donné à la Commission. Via leur pouvoir normatif, les institutions de l'Union européenne ont maintenu l'objectif de libre circulation des personnes, en ne permettant pas aux États membres de pouvoir rétablir trop facilement des contrôles à leurs frontières intérieures.

Toutefois, le vrai fond du problème ne provient pas des rétablissements temporaires, mais bien de l'importance des moyens nécessaires à exercer le contrôle aux frontières extérieures, et le manque total de solidarité financière et opérationnelle entre États membres. Les opérations Mare Nostrum et Triton sont des échecs en terme d'approche communautaire et les États du sud de l'espace Schengen ne sont pas en mesure de respecter leurs obligations. Le « Schengen Governance Package » a voulu empêcher les comportements déviants par des règles et procédures, mais il n'a pas été une réponse adéquate aux crises récentes pour autant. Les États membres soucieux d'empêcher les ressortissants d'États tiers de pénétrer sur leurs territoires rétablissent sans hésiter des contrôles à leurs frontières, comme l'Allemagne et la France tout récemment.

²⁵⁸ Conclusions (UE) EUCO 23/1/11 du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011, publiée le 29 septembre 2011, paragraphe 22.

En conclusion, on ne peut que constater que le code frontières Schengen et son renforcement par le « Schengen Governance Package » ne suffisent pas à garantir un exercice restreint, valide et conforme du rétablissement de contrôles aux frontières intérieures, et une application à la lettre et dans l'esprit de l'objectif de libre circulation des personnes. L'immigration, venant du sud aujourd'hui, voire même intra-communautaire demain, sera toujours susceptible de créer des tensions si le contrôle de son accès, sa régulation et même sa prise en charge, ne sont pas abordées de manière concertée et solidaire. C'est sous cette condition que pourrait exister un véritable espace commun sans contrôles aux frontières intérieures.

Conclusion

Disposer de possibilités de rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures est un corolaire inévitable à l'abolition des contrôles à ces mêmes frontières. L'accord de Schengen et sa convention d'application n'y font pas exception. Il s'agit d'une exigence des États membres, soucieux du maintien de leur sécurité intérieure, responsabilité intimement liée à la souveraineté sur leurs territoires. Ainsi, même si un des objectifs principaux de l'Union européenne est la libre circulation des personnes sur les territoires des États membres²⁵⁹, chaque État membre dispose de la possibilité de fermer son territoire en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Par la suite, l'intégration de l'acquis Schengen dans l'Union européenne s'est intensifié avec les années : les règles concernant les frontières, qui étaient avant reprises principalement dans la convention d'application de l'accord Schengen, ont ainsi été codifiées par le règlement n°562/2006, autrement appelé code frontières Schengen. Par rapport aux règles antérieures, ce code frontières Schengen ne constituait pas un changement majeur, mais apportait des précisions et formait une base juridique européenne pour tout ce qui touche aux frontières.

La Cour de justice de l'Union européenne est aussi intervenue pour en préciser l'étendue, notamment pour distinguer des contrôles aux frontières intérieures, clairement abolis, les autres formes de contrôles, toujours admissibles, et ce, jusqu'en zone frontalière.

La pratique réelle des États en ce qui concerne le rétablissement temporaire de contrôles aux frontières intérieures était intéressante à observer. Durant les quinze dernières années, seule une moitié des États ont utilisé cette faculté, peu fréquemment pour la plupart, et en outre, sans abus de durées ou pratiques dans la majeure partie des cas. Malheureusement, bien que très instructive, cette analyse a une seule limite : les raisons officielles, données dans les lettres de notifications, ne constituent pas nécessairement les motivations réelles des États membres lorsqu'ils décident de réintroduire des contrôles à leurs frontières.

²⁵⁹ D'où l'incorporation de l'acquis Schengen par le traité d'Amsterdam pour abolir les contrôles aux frontières de la plupart des États membres de l'Union européenne et de tous ceux à venir.

Depuis 2011, les flux migratoires intenses, notamment à la suite des différents printemps arabes, ont généré des tensions dans l'espace Schengen. Les États membres, en particulier la France et l'Italie à la suite de leur dispute en avril 2011, souhaitent pouvoir rétablir plus facilement des contrôles aux frontières intérieures. Le « Schengen Governance Package » en 2013, avec ses règlements 1051/2013 et 1053/2013, est certes venu ajouter une nouvelle possibilité, mais a surtout renforcé les conditions de procédure et d'utilisation pour les États, d'évaluation ensuite, et les a soumis au contrôle des institutions de l'Union européenne. Le but était ici de préserver la libre circulation des personnes, en risque si les États membres de l'Union européenne rétablissaient trop facilement des contrôles à leurs frontières intérieures en cas de manquements des États en charge des frontières extérieures.

Malheureusement, l'adoption du « Schengen Governance Package » n'a rien réglé ; les tensions autour de l'immigration existent encore aujourd'hui en 2015. En 2011, la lettre conjointe de la France et de l'Italie avait pourtant osé la nommer ouvertement comme problématique à résoudre. Ceci constituait une opportunité de modifier en profondeur le code frontières Schengen afin qu'ils contiennent des règles qui assurent une solidarité réelle, opérationnelle et financière, des États membres dans la gestion des frontières extérieures. En d'autres termes une gestion mutuelle de l'accès au territoire commun, est la condition *sine qua non* de fond quant à faire accepter un espace commun sans plus de contrôles à ses frontières intérieures. Le « Schengen Governance Package » s'est contenté de vouloir discipliner et contraindre les États membres dans la gestion de leurs frontières intérieures. Lorsqu'elles refusent en juin 2015 l'entrée d'immigrants sur leurs territoires, la France et l'Allemagne démontrent encore que cet espoir était vain. L'espace Schengen reposait en réalité, derrière ses règles et procédures, sur la confiance : celle-ci étant disparue, il devra être rebâti sur la solidarité.

Annexe

Bruxelles, le 16 juin 2015

M. Antoine Nokerman

Réf. 15/1546-mj/jj

Demande introduite le: 08.06.2015

Monsieur,

Nous vous remercions de votre demande d'accès à des documents du Conseil de l'Union européenne²⁶⁰.

Le Secrétariat général du Conseil a identifié les documents suivants, comme correspondant à votre demande :

1. 5380/00
2. 5381/00
3. 5816/00
4. 6829/00
5. 10168/00
6. 12236/00
7. 12237/00
8. 13871/00
9. 14186/00
10. 14943/00
11. 10110/01
12. 10114/01

²⁶⁰ Le Secrétariat général du Conseil a examiné votre demande sur la base de la réglementation applicable, à savoir: le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43) et les dispositions particulières concernant l'accès du public aux documents du Conseil qui figurent à l'annexe II du règlement intérieur du Conseil (décision 2009/937/UE du Conseil, JO L 325 du 11.12.2009, p. 35).

13. 10830/01
14. 14921/01
15. 15001/01
16. 15513/01
17. 5747/02
18. 6894/02
19. 6945/02
20. 7315/02
21. 10080/02
22. 11720/02
23. 13333/02
24. 13470/02
25. 13664/02
26. 14766/02
27. 15376/02
28. 15901/02
29. 9537/03
30. 9932/03
31. 16286/03
32. 9181/04
33. 9804/04
34. 10071/04
35. 10786/04
36. 6185/05
37. 6185/1/05 REV 1
38. 11098/05
39. 11431/05
40. 11909/05
41. 12052/05
42. 13124/05
43. 14139/05
44. 14823/05
45. 15239/05
46. 5148/06

- 47. 6055/06
- 48. 6825/06
- 49. 8543/06
- 50. 8839/06
- 51. 9119/06
- 52. 12349/06
- 53. 13837/06
- 54. 14285/06
- 55. 15332/06
- 56. 5925/07
- 57. 6084/07
- 58. 10172/08
- 59. 13603/08
- 60. 5227/09
- 61. 5370/09
- 62. 5370/1/09 REV 1
- 63. 7421/09
- 64. 7501/09
- 65. 7725/09
- 66. 10653/09
- 67. 11380/09
- 68. 13613/09
- 69. 13913/09
- 70. 16911/09
- 71. 13979/09
- 72. 16280/09
- 73. 7899/10
- 74. 8580/10
- 75. 8584/10
- 76. 8584/10 ADD 1
- 77. 9190/10
- 78. 15846/10
- 79. 10388/11
- 80. 13292/11

- 81. 13293/11
- 82. 9068/12
- 83. 9686/12
- 84. 17147/1/12 REV 1
- 85. 15287/13
- 86. 6289/1/14 REV 1
- 87. 9737/14
- 88. 12230/14
- 89. 12283/14
- 90. 12354/14
- 91. 12668/14
- 92. 8323/15

Ces documents sont publics et sont par conséquent directement accessibles dans le registre public des documents du Conseil via le lien suivant : <http://register.consilium.europa.eu>

Veuillez noter que tous ces documents n'existent pas nécessairement en français. Nous vous conseillons d'effectuer vos recherches en sélectionnant "toutes langues" dans le champ "langue document"; vous obtiendrez ainsi les différentes versions linguistiques disponibles pour chaque document.

Veuillez trouver en annexe le document **6829/00** qui n'est pas accessible dans le registre ainsi qu'une lettre des autorités islandaises datée du 1er novembre 2007 et qui n'a pas fait l'objet d'un document officiel du Conseil.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Jakob THOMSEN

Bibliographie

Législation

Sources internationales

- Traité instituant l'Union économique Benelux, signé à La Haye le 3 février 1958, approuvé par la loi du 20 juin 1960, *M.B.*, 27 octobre 1960, p. 8401.
- Convention du 11 avril 1960 entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas, concernant le transfert du contrôle des personnes vers les frontières extérieures du territoire du Benelux — que l'on peut trouver en recherchant le document référencé ci-après : Document de l'O.N.U., Traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire au Secrétariat de L'Organisation des Nations Unies, volume 374, p. 3.
- Accord du 13 juillet 1984 entre la France et la RFA relatif à la suppression graduelle des contrôles à la frontière franco-allemande dit Accord Saarbrücken.
- Accord du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.U.E.*, L239, 22 septembre 2000, pp. 13-18.
- Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *J.O.U.E.*, L239, du 22 septembre 2000, pp. 19-69, articles 1 ; 2, § 1 et 2 ; 140.
- Accord conclu par le Conseil au nom de la Communauté et de l'Union avec la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, *J.O.C.E.*, L176, 10 juillet 1999, p. 36.
- Protocole entre l'Union européenne, la Communauté européenne, la Confédération suisse et le Principauté de Liechtenstein sur l'adhésion de la Principauté de Liechtenstein à l'accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis Schengen, *J.O.U.E.*, L160, 18 juin 2011, p. 21.
- Accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération helvétique sur l'association de cette dernière à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis Schengen, *J.O.U.E.*, L370, 17 décembre 2004, pp. 78 et 26.

Sources européennes :

Droit primaire :

- Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité de Rome), signé à Rome le 25 mars 1957, article 39.
- Acte unique européen, *J.O.C.E.*, L169, 29 juin 1987, pp. 1-19, article 8A.
- Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *J.O.U.E.*, C340, 10 novembre 1997, pp. 1-144.
- Protocole n°2 annexé au TUE et au TCE, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997, p. 93.
- Version consolidée du traité sur l'Union Européenne, *J.O.U.E.*, C115, 9 mai 2008, pp. 13-45, préambule ; article 3, point 2.
- Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 47-201, articles 26, paragraphe 2 ; 67, paragraphe 2 ; 72 ; 77 et 80.
- Protocole n°20 annexé au TFUE sur l'application de certains aspects de l'article 26 TFUE au Royaume-Uni et à l'Irlande, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 294-295.
- Protocole n°21 annexé au TFUE sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 295-298.

Droit dérivé :

- Décision (CE) n°1999/435 du Conseil du 20 mai 1999, relative à la définition de l'acquis Schengen en vue de déterminer la base juridique de chacune des décisions ou dispositions qui constituent l'acquis et la décision (CE) n°1999/436 du Conseil du 20 mai 1999 déterminant la base juridique de chacune des dispositions ou décisions constituant l'acquis de Schengen, *J.O.C.E.*, L176, du 10 juillet 1999, p. 1 et 17.
- 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, *J.O.C.E.*, L50, du 25 février 2003, pp. 1-10.
- 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), *J.O.U.E.*, L105, du 13 avril 2006, pp. 1-32, articles 2, 5, 20 à 31.
- Règlement (CE) n°1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), *J.O.U.E.*, L381, du 28 décembre 2006, pp. 4-23.
- Règlement (CE) n°1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des

États membres et modifiant la Convention de Schengen, *J.O.U.E.*, L405, du 30 décembre 2006, pp. 1-22.

- Décision (UE) n°2010/365 du Conseil du 29 juin 2010, sur l'application à la République de Bulgarie et à la Roumanie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen, *J.O.U.E.*, L166, du 1^{er} juillet 2010, p. 17.
- Règlement (UE) n°1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L304, du 22 novembre 2011, pp. 1-17.
- Règlement (UE) n°1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 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, *J.O.U.E.*, L295, du 6 novembre 2013, pp. 1-10, préambule ; articles 23 à 26bis.
- Règlement (UE) n°1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, *J.O.U.E.*, L295, du 6 novembre 2013, pp. 27 à 37, articles 1 à 6, 14 à 16 et 21.

Sources Schengen

- Décision du Comité exécutif du 22 décembre 1994 relative à la mise en vigueur de la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990, *J.O.C.E.*, L239, du 22 septembre 2000, pp. 130-132.
- Décision du Comité exécutif du 20 décembre 1995 concernant la procédure d'application de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention de Schengen, *J.O.C.E.*, L239, du 22 septembre 2000, pp. 133-134.
- Décision du Comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une Commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, *J.O.C.E.*, L239, 22 septembre 2000, pp. 138-143.

Source nationale

- Code de procédure pénale français, ancien article 78-2, alinéa 4.

Jurisprudence

Européenne :

- C.J.C.E., 3 juillet 1980, (Regina contre Stanislaus Pieck), C-157/79, *Rec.*, 1980, p. 2172.
- C.J.C.E., 27 avril 1989 (Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique), C-321/87, *Rec.*, 1989, p. 997.
- C.J.C.E., 30 mai 1991 (Commission des Communautés européennes contre Royaume des Pays-Bas), C-68/89, *Rec.*, 1991, I, p. 2637.

- C.J.C.E., 30 avril 1998 (Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne), C-24/97, *Rec.*, 1998, I, p. 2133.
- C.J.C.E., 21 septembre 1999 (Florus Ariël Wijzenbeek), C-378/97, *Rec.*, 1999, I, p. 6207.
- C.J.C.E., 9 novembre 2000 (The Queen contre Secretary of State for the Home Department, ex parte Nana Yaa Konadu Yiadom), C-357/98, *Rec.*, 2000, I, p. 9265.
- C.J.C.E., 16 juin 2005 (Pupino), C-105/03, *Rec.*, 2005, p. 5285, paragraphes 33 à 42.
- C.J.C.E., 18 décembre 2007 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Conseil de l'Union européenne), C-77/05, *Rec.*, 2007, p. 11459.
- C.J.C.E., 18 décembre 2007 (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord contre Conseil de l'Union européenne), C-137/05, *Rec.*, 2007, p. 11593.
- C.J.U.E., 22 juin 2010 (Aziz Melki et Sélim Abdeli – affaires jointes), C-188/10 et C-189/10, *Rec.*, 2010, I, p. 5667, paragraphes 15, 16, 18, 46 à 48, 74.
- C.J.U.E., 19 juillet 2012 (Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel), C-278/12, <http://www.curia.europa.eu> (02 mars 2014), paragraphes 24, 55 à 87.

Doctrine

Ouvrages

- Alexseev Mikhail A., *Immigration phobia and the security dilemma : Russia, Europe, and the United States*, Cambridge, Cambridge university press, 2006.
- Balzacq Th., Carrera S., *Security versus Freedom?: a challenge for Europe's future*, Aldershot, Ashgate, 2006.
- Barnavi E., Goossens P., *Les frontières de l'Europe*, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 2001.
- Bitsch M.-T., *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Édition complexe, 2006, p. 265.
- Bluman C. (dir.), *Les frontières de l'Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- Brady H., *Saving Schengen : how to protect passport-free travel*, Londres, Centre for European Policy, janvier 2012, pp. 1-2.
- Carlier J.-Y., *La condition des personnes dans l'Union Européenne*, Bruxelles, Larcier, 2007.
- Carlier J.-Y., *La condition des personnes dans l'Union Européenne – recueil de jurisprudence*, Bruxelles, Bruylant, 2008.
- Carrera S. et autres, *A race against solidarity : The Schengen regime and the Franco-Italian affair*, Londres, Centre for European Policy, avril 2011.
- Charpentier J., « Les conditions d'accès des étrangers dans l'espace Schengen », in *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques ?*, Actes du colloque tenu à Luxembourg les 18 et 19 juin 1992, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1993, pp. 65-78.

- Duez D., *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles, 2008.
- Gauthier C. et Gautier M., « L'immigration intra-communautaire » in *L'immigration légale : aspects de droits européens*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 31-48.
- Gautier M., *L'influence du modèle communautaire sur la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 705.
- Hreblay V., *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp 1, 6-7, 13.
- Labayle, H., « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union » in *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 19-53.
- Meijers H., *Schengen : Internationalization of central chapters of the law on aliens, refugees, privacy, security and police*, Leiden, Boekerij, 1992.
- Neraudau-D'Unienville E., *Ordre public et droit des étrangers en Europe : la notion d'ordre public en droit des étrangers à l'aune de la constitution européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- Pascouau Y., *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, Fondation Varenne, 2010, p. 349 et suivantes.
- Pauly A., *Les accords de Schengen : Abolition des frontières intérieurs ou menace pour les libertés publiques?*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1993.
- Peers S., *Eu Justice and Home affairs Law*, Oxford, Oxford University Press, 2011, troisième édition, p. 163.
- Peers S., *The Future of the Schengen System*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, novembre 2013, pp. 12-30.
- Turack D.C., *The Passport in International Law*, Londres et Toronto, Lexington Books, 1972, chapitre 10.
- Valsamis M., Monar J., Rees W., *The European Union and internal security : guardian of the people?*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2003.
- Vested-Hansen J., « Abolition of Border Controls within the Nordic Region and Security of Residence in Denmark », in *Security of Residence and Expulsion, Protection of Aliens in Europe*, Londres, Kluwer Law International, 2001, pp. 91-104.
- Vonk G. (dir.), *Cross-border welfare state : immigration, social security and integration*, Cambridge, Intersentia, 2012.

Articles

- Atger A.F., « The Abolition of internal border checks in an enlarged Schengen area : Freedom of movement or a web of scattered security checks? », *CEPS Challenge Paper*, 20 mars 2008, No. 8, pp. 1-4.

- Basilien-Gainche M.-L., « La remise en cause des accords de Schengen », *Ceriscope Frontières*, 2011, consulté en ligne le 25 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://ceriscope.sciences-po.fr/node/182>.
- Bigo D., « Frontier Controls in the European Union : Who is in Control ? » in *Controlling Frontiers*, Farnham, Ashgate Publishing Limited, 2005, pp. 49-99.
- Carlier, J.-Y., « C H R O N I Q U E : La libre circulation des personnes dans l'Union européenne (1er janvier 1999 - 31 décembre 1999) », *J.D.E.*, 2000/3, p. 54.
- Chetail V., « Le Code communautaire relatif au franchissement des frontières : une nouvelle étape dans la consolidation de l'acquis de Schengen », *Europe*, août-septembre 2006, pp. 4-8.
- Cornelisse G., « What's wrong with Schengen ? Border disputes and the nature of integration in the area without internal borders », *Common Market Law review*, 2014, pp. 742, 745, 758-759 et 762-763.
- E. De Capitani, « The Schengen system after Lisbon : from cooperation to integration », *Europäische Rechtsakademie*, 21 mai 2014, p.104.
- De Dominicis N., « The effect of the Arab Spring on the European Union : Neighbourhood Policy and Solidarity between Member States in the light of article 80 TFEU », *Apertacontrada*, 30 mars 2014, p. 2.
- Gautier M., « Les vingt ans de la convention d'application de l'accord Schengen », *R.A.E.*, 2012, No. 2, pp. 351-356.
- Groenendijk K., « Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe : Why and Against Whom ? », *European Law Journal*, mars 2004, Vol. 10, No. 2, pp. 150-157.
- Kuiper P.J., « Some legal problems associated with the communautarization of policy on visas, asylum and immigration under the treaty of Amsterdam and incorporation of the Schengen acquis », *CMLRev.*, 2000, No. 2, p. 350.
- McLoughlin Sh. et Pascouau Y., « Migratory flows from North Africa: challenges for the EU », *Schengen developments 2011-2014 – a collection of European Policy Center papers*, 07 mars 2011.
- Pascouau Y., « The Schengen Governance Package: The subtle balance between Community method and intergovernmental approach », *Schengen developments 2011-2014 – a collection of European Policy Center papers*, 12 décembre 2013, p. 38.
- Picheral C., « La réforme sous tension de la « Gouvernance Schengen » ou la libre circulation à l'épreuve », *Revue de l'Union européenne*, février 2013, No. 565, pp. 96-98.
- Schain M., « The State Strikes Back: Immigration Policy in the European Union », *European Journal of International Law*, 2009, pp. 93-109.
- Schumacher P., « Le choix de la base juridique pour un mécanisme d'évaluation Schengen : une question juridique et politique », *Revue de l'Union européenne*, juin 2013, No. 569, pp. 330-331.
- van Berlo P. et van der Woude M., « Crimmigration at the Internal Borders of Europe? Examining the Schengen Governance Package », *Utrecht Law Review*, 2015, Vol. 11, No. 1, pp. 67-74.

Divers

Document de la Commission

- Rapport (UE) n°554 de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 13 octobre 2010 sur l'application du titre III (frontières intérieures) du règlement n°562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), consulté le 27 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0554:FIN:EN:PDF>.

Documents du Conseil (voir également Annexe)

- Lettres de notification : 5381/00 ; 5380/00 ; 5816/00 ; 14943/00 ; 6829/00 ; 11098/05 ; 11909/05 ; 12052/05 ; 13124/05 ; 14139/05 ; 15239/05 ; 5148/06 ; 6055/06 ; 6825/06 ; 14285/06 ; 13603/08 ; 13613/09 ; 12230/14 ; 12283/14 ; 12668/14 ; 6289/1/14 REV 1.

Document du Conseil européen

- Conclusions (UE) EUCO 23/1/11 du Conseil européen des 23 et 24 juin 2011, publiée le 29 septembre 2011, paragraphe 22.

Articles de presse

- « Border controls back during nuclear summit in The Hague », 27 février 2014, consulté le 30 juin 2015, disponible à l'adresse : http://www.dutchnews.nl/news/archives/2014/02/border_controls_back_during_nu/.
- Roucaute D., « L'espace Schengen en cinq questions », *Le Monde*, 20 mai 2014, consulté le 01 juin 2015, disponible à l'adresse : http://www.lemonde.fr/europeennes-2014/article/2014/05/20/l-espace-schengen-en-5-questions_4421472_4350146.html#0XO1XiqZuV64iyyS.99.
- Brunetto C. et Ingoglia M.-E., « Emergenza sbarchi: altri 400 migranti a Palermo, 230 a Messina. Centri d'accoglienza al collasso », *La Repubblica*, 15 avril 2015, consulté le 13 juin 2015, disponible à l'adresse : http://palermo.repubblica.it/cronaca/2015/04/15/news/emergenza_sbarchi_altri_400_migranti_a_palermo_centri_d_accoglienza_al_collasso-111998190/?ref=search#gallery-slider=111998883.
- « Immigration. L'Italie démunie face aux nouvelles arrivées de migrants sur ses côtes », *Courrier international*, 16 avril 2015, consulté le 13 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.courrierinternational.com/article/immigration-litalie-demunie-face-aux-nouvelles-arrivees-de-migrants-sur-ses-cotes>.
- Interview de J. Kuczkiewicz, « Sans volonté politique, l'Europe ne pourra empêcher la mort de milliers de migrants en Méditerranée », *Le Soir*, 20 avril 2015, consulté le 13 juin 2015, disponible à l'adresse :

<http://www.lesoir.be/855172/article/debats/11h02/2015-04-20/11h02-sans-volonte-politique-l-europe-ne-pourra-empecher-mort-milliers-migrants/>

- Eriksson A. et Funck M., « Lampedusa in the Alps », *EU Observer*, 02 juin 2015, consulté le 14 juin 2015, disponible à l'adresse : <https://euobserver.com/beyond-brussels/128919>.
- « Immigration: l'Italie menace l'Europe d'un «plan B» si elle n'est pas aidée par l'UE », *Le Soir*, 14 juin 2015, consulté le 14 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.lesoir.be/907111/article/actualite/union-europeenne/2015-06-14/immigration-l-italie-menace-l-europe-d-un-plan-b-si-elle-n-est-pas-aidee-pa>.
- « Des migrants toujours présents à la frontière franco-italienne », *Le Soir*, 15 juin 2015, consulté le 15 juin 2015, disponible à l'adresse : http://portfolio.lesoir.be/main.php?g2_itemId=960324&_ga=1.63641647.1053623885.1380561255.
- Traynor I., « Italy threatens to give Schengen visas to migrants as EU ministers meet », *The Guardian*, 16 juin 2015, consulté le 16 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/15/italy-threatens-to-give-schengen-visas-to-migrants-as-eu-dispute-deepens>.
- Nielsen N., « Denmark tightens border controls », *EU Observer*, 1er juillet 2015, consulté le 4 juillet 2015, disponible à l'adresse : <https://euobserver.com/justice/129403>.

Autres

- Silvestre S., *Les accords de Schengen jusqu'à après Amsterdam*, Mémoire, promoteur Van Outrive L., Louvain-la-Neuve, UCL, 1999.
- Meyer M., *L'impact de l'ouverture des frontières européennes sur l'évolution du phénomène de l'immigration clandestine dans l'Union européenne : plus spécifiquement en République fédérale d'Allemagne et au Grand-Duché du Luxembourg*, Mémoire, promoteur Cesoni M.-L., Louvain-la-Neuve, UCL, 2006.
- Tasca C., Proposition de résolution en application de l'article 73 quater du Règlement, sur 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 ,E 6612, déposée au Sénat français le 17 novembre 2011.
- Dewael P. et consorts, proposition de résolution relative à la réforme de la convention de Schengen, déposée à la Chambre des représentants de Belgique le 19 juillet 2012.
- Position du Parlement européen arrêtée en première lecture le 12 juin 2013 en vue de l'adoption du règlement (UE) n° 1051/2013 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.

- « Schengen : La libre circulation en Europe à votre portée », document du secrétariat du Conseil européen, septembre 2013, pp. 2-3, consulté le 01 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/publications/2013/schengen-gateway-free-movement-europe/>.
- « Les Etats membres de l'espace Schengen », 14 septembre 2013, consulté le 09 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/immigration-et-asile/synthese/les-etats-membres-de-l-espace-schengen.html>.
- Carlier J.-Y., Colloque sur le « Droit des frontières internationales » du 14 et 15 novembre 2014, intervention : *La circulation des personnes dans et vers l'Union européenne : le déplacement des frontières*.
- Email de l'Unité Transparence et accès aux documents du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 16 juin 2015 (Annexe 1).
- « De l'Accord à la Convention de Schengen », consulté le 06 juin 2015, disponible à l'adresse : <http://www.visa-schengen.info/espace-schengen-politique.html>.