

# Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen

Du « Schengen Governance Package » aux modifications du Règlement  
(UE) 2016/399

Mémoire réalisé par  
**Manon de Thier**

Promoteur  
**Mr. Jean-Yves Carlier**

Année académique 2016-2017  
**Master en droit**



## Plagiat et erreur méthodologique grave

---

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](http://www.uclouvain.be/drt)



### Remerciements

*Merci à mon promoteur, monsieur le professeur Jean-Yves Carlier pour sa disponibilité et ses conseils.*

*Je remercie également Alice Dive et Jérôme Ransquin pour leur relecture attentive et leurs remarques pertinentes.*

*Merci aussi à ma famille pour son soutien, et plus particulièrement à mon papa Tanguy de Thier qui a vérifié la syntaxe et la cohérence de mes propos.*

*Merci enfin à Caroline Guillaume pour son aide précieuse dans la retranscription de la conférence de monsieur Goebbels (Annexe 1).*



|                    |
|--------------------|
| Table des matières |
|--------------------|

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introduction .....                                                                          | 1   |
| Partie I : L'espace Schengen .....                                                          | 5   |
| Titre 1 : L'espace sans frontières intérieures et la libre circulation des personnes .....  | 5   |
| Chapitre 1 : L'historique et les origines.....                                              | 5   |
| Chapitre 2 : L'abolition des contrôles aux frontières intérieures.....                      | 12  |
| Chapitre 3 : L'espace Schengen en 2017 .....                                                | 21  |
| Titre 2 : Aperçu de la législation rétablissant les contrôles aux frontières intérieures .. | 25  |
| Chapitre 1 : Règlement (CE) 562/2006.....                                                   | 25  |
| Chapitre 2 : Schengen Governance Package.....                                               | 30  |
| Partie II : Le rétablissement temporaire des contrôles aujourd'hui .....                    | 41  |
| Titre 1 : Le contexte.....                                                                  | 41  |
| Chapitre 1 : La mise en œuvre .....                                                         | 43  |
| Chapitre 2 : De la « crise des réfugiés » à « l'immigration illégale ».....                 | 45  |
| Chapitre 3 : Le retour du nationalisme face au terrorisme.....                              | 52  |
| Titre 2 : Revenir à l'esprit Schengen .....                                                 | 55  |
| Chapitre 1 : La suppression de Schengen, une fausse bonne idée ? .....                      | 55  |
| Chapitre 2 : La prolongation des contrôles versus le retour à la normale.....               | 58  |
| Titre 3 : Les modifications du Code Frontières Schengen 2016.....                           | 63  |
| Chapitre 1 : Règlement (UE) 2016/1624 .....                                                 | 64  |
| Chapitre 2 : Règlement (UE) 2017/458 .....                                                  | 71  |
| Chapitre 3 : Vers un nouveau Schengen Governance Package ?.....                             | 73  |
| Conclusion.....                                                                             | 75  |
| Annexes .....                                                                               | 79  |
| Bibliographie .....                                                                         | 105 |



## Introduction

Depuis plus de trente ans, l'accord pour supprimer graduellement les contrôles aux frontières entre plusieurs pays est devenu l'une des plus grandes réalisations de l'Union européenne avec l'introduction de l'Euro. D'abord négocié et approuvé en dehors du cadre européen, cet espace sans frontières s'est rapidement élargi et a finalement été intégré dans le Traité d'Amsterdam pour devenir la plus importante mise en œuvre de la liberté de circulation des personnes de la communauté européenne. Le but de l'abolition des contrôles aux frontières intérieures est simple : construire un espace géographique commun permettant aux voyageurs de se déplacer d'un pays à l'autre sans qu'ils ne se rendent compte. *A contrario*, la mise en pratique de cette volonté est plus compliquée. En effet, la suppression des contrôles aux frontières intérieures nécessite une confiance accrue et une solidarité renforcée entre les Etats membres, puisqu'une fois sur le territoire de l'espace sans frontières, le contrôle d'identité du voyageur est interdit s'il a un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. A cet égard, certains Etats sont parfois réticents à abandonner leurs compétences au profit d'autres Etats. Malgré cela, l'espace de liberté, de sécurité et de justice a prouvé son efficacité depuis plusieurs années.

Depuis quelques temps, néanmoins, l'espace sans frontières intérieures a fait l'objet de nombreux changements géographiques et législatifs (avec notamment l'agrandissement de l'Union). En 2006, le premier Code reprenant toutes les règles relatives au franchissement des frontières par les personnes a été adopté<sup>1</sup>. Peu de temps après et suite à une arrivée massive de réfugiés en Italie en 2011, cette législation a montré ses faiblesses. L'insistance et les remarques de plusieurs Etats membres voulant modifier certains articles, ont abouti en 2013 à une importante réforme du Code. Un paquet législatif relatif à sa gouvernance a donné lieu pendant 3 ans à des tensions politiques entre les institutions et des désaccords avec les Etats membres. Ces modifications portaient essentiellement sur les règles qui permettent la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en les détaillant et en délimitant leur application. En effet, dans la mesure où les Etats délaissent une partie de leur pouvoir concernant leurs frontières, ils exigent une possibilité de rétablir

---

<sup>1</sup> 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, 13 avril 2006, p. 1.

les contrôles en cas de menace pour leur territoire. Finalement, dix ans plus tard, en 2016, une nouvelle version du code a vu le jour<sup>2</sup>.

Aujourd'hui, l'article 25 du Code est l'article de base pour justifier la réintroduction des contrôles à l'intérieur de l'espace sans frontières. Créé initialement pour les événements de grande ampleur nécessitant une sécurité renforcée, cet article est, de nos jours, utilisé à mauvais escient. Les récentes attaques terroristes et l'arrivée imprévue de millions de personnes qui fuient leur pays en guerre vers l'Europe ont servi de prétexte aux Etats pour rétablir des contrôles aux frontières intérieures et prolonger plusieurs fois cette décision. Cette opportunité laissée aux Etats membres et prévue dans la législation doit être capable de concilier le droit fondamental des personnes de circuler à travers l'espace Schengen avec l'exception de la menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure. Dès lors que ces contrôles rendent plus difficile la libre circulation des personnes dans l'Union européenne, comment cette exception doit-elle être appliquée et interprétée ? A quel moment la faculté de rétablir les contrôles aux frontières intérieures peut devenir une menace pour le développement de l'Union et pour ses citoyens ?

Ce mémoire a pour ambition de présenter l'espace sans frontières intérieures, de ses origines à aujourd'hui ainsi que d'analyser la possibilité de réintroduire les contrôles frontaliers entre les Etats membres dans certaines circonstances et l'impact que cela peut avoir sur la libre circulation des personnes. Ce sujet nous a interpellés par sa généralité et sa proximité, cette législation touche toutes les personnes qui voyagent quotidiennement ou occasionnellement à travers l'Union. Il nous a également attirés par son actualité. En effet, la dernière modification législative date de 2017 et les problèmes de la migration sont toujours présents. Enfin l'aspect politique et la manière de trouver des compromis entre les institutions et les Etats membres nous a particulièrement intéressés. Cela permet de rendre compte de la complexité des négociations législatives dans l'Union européenne aujourd'hui.

Notre travail est divisé en deux parties principales. La première partie dresse un bref panorama historique de l'espace unique sans frontières intérieures. De l'accord de

---

<sup>2</sup> Règlement (UE) n°399/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.*, L77, 23 mars 2016.

Sarrebrück au Code Frontières Schengen de 2016 en passant par le « Schengen Governance Package », l'espace s'est agrandi et ses instruments juridiques se sont multipliés. Nous approchons également dans cette section le concept de la liberté de circulation des personnes qui justifie l'existence de l'espace Schengen. Connaître le but et les motivations de sa création permet de mieux comprendre les reproches actuels dont l'espace sans frontières intérieures fait l'objet.

La seconde partie s'emploie à analyser plus spécifiquement les conditions d'un rétablissement des contrôles aux frontières intérieures. Sur base des documents du Conseil de l'Union européenne, nous examinons les différentes utilisations qui en sont faites ces dernières années. Comment le rôle original de ce rétablissement est aujourd'hui détourné par certains Etats membres et les conséquences que cela engendre sur les personnes. Finalement, nous nous penchons sur la volonté de la Commission de revenir à l'esprit initial de Schengen et sur les différentes modifications qui ont été effectuées depuis le Code Frontières Schengen 2016.



## Partie I : L'espace Schengen

Cette première partie du mémoire a pour but de poser le cadre juridique et factuel de l'espace Schengen. Comment, pendant plus de trente ans, la libre circulation des personnes s'est développée pour arriver à ce que nous connaissons aujourd'hui. Entre les querelles politiques, les événements imprévisibles et les nombreuses modifications législatives, Schengen a dû, à maintes reprises, confirmer son rôle sur la scène européenne et internationale. Le titre premier porte sur l'espace Schengen en général et sur son évolution tandis que le second se concentre essentiellement sur la législation qui permet de rétablir des contrôles aux frontières intérieures.

### **Titre 1 : L'espace sans frontières intérieures et la libre circulation des personnes**

Afin de faciliter la compréhension de ce travail et les événements que nous vivons actuellement, il nous semble judicieux de rappeler brièvement les faits qui ont marqué l'évolution de l'espace sans frontières intérieures.

#### Chapitre 1 : L'historique et les origines

##### *Section 1 : Une initiative hors du cadre communautaire*

Au printemps 1984, plusieurs pays de la Communauté économique européenne<sup>3</sup> subissent des blocages aux frontières par des chauffeurs de camion de transport international. Ceux-ci protestent contre le manque d'effectivité et de rapidité des contrôles administratifs aux frontières<sup>4</sup>. Ces manifestations font prendre conscience aux pays d'Europe qu'il existe une vaste disproportion entre la réalité des administrations sur le terrain, lentes et mal coordonnées, et la théorie politique des discours qui prône la liberté de circulation facile et efficace<sup>5</sup>. Les moyens économiques mis à disposition sont insuffisants et inadéquats.

Face à ce constat, le président français, François Mitterrand et le chancelier de l'Allemagne de l'Ouest, Helmut Kohl décident de réagir en adoptant l'accord de Sarrebrück<sup>6</sup>. Cet accord marque le début d'une nouvelle ère et encourage la suppression progressive du contrôle des personnes et des marchandises aux frontières communes des

---

<sup>3</sup> Plus spécifiquement à la frontière franco-allemande.

<sup>4</sup> L. LENAERTS, « La genèse de Schengen » in D. FONTANAUD, *Les accords de Schengen*, Problèmes Politiques et Sociaux, Paris, La Documentation Française 15 mars 1996, p. 5.

<sup>5</sup> V. HREBLAY, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp.15 et 16.

<sup>6</sup> 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 (Nom de la ville allemande).

deux pays<sup>7</sup>. Ce consensus franco-allemand fut la première étape qui permit d'insuffler une vague positive et une politique dynamique pour créer un nouvel espace de libertés<sup>8</sup>. A l'aube de la sortie du communisme en Europe de l'Est, cette idée d'effacer complètement les frontières est innovante et répond aux besoins de relancer l'économie en ouvrant de nouvelles perspectives d'échanges.

Cependant, à la fin de l'année 1984, tout en s'inspirant de l'accord de Sarrebrück, la France, l'Allemagne et les états du Benelux<sup>9</sup> ont déclaré vouloir s'unir pour faciliter les passages des personnes, des services et des marchandises aux frontières et continuer ainsi l'initiative amorcée quelque mois plus tôt. Face aux réticences de certains pays membres de la communauté (particulièrement le Royaume-Uni et l'Islande) de délaissier une partie de leur contrôle national sur l'immigration et de créer une politique commune concernant les frontières intérieures, les cinq pays décidèrent de mettre en œuvre leur volonté hors du cadre communautaire<sup>10</sup>. Ils conclurent un accord international le 14 juin 1985 à Schengen<sup>11</sup>, un petit village luxembourgeois situé à l'intersection de leurs frontières communes<sup>12</sup>. Cet accord fut le premier à entamer de façon concrète l'élaboration des objectifs affirmés au moment de la création de la Communauté européenne par les pères fondateurs<sup>13</sup>. Ces objectifs étaient d'étendre et de développer le marché intérieur en favorisant la liberté de circulation des personnes, des capitaux et des services<sup>14</sup>. Autrement dit, rassembler les peuples plutôt que les séparer. Schengen s'inscrit dans une vision plus

---

<sup>7</sup> V. HREBLAY, *La libre circulation des personnes : les accords de Schengen*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, p. 1.

<sup>8</sup> Conférence de Mr. Goebbels (ancien ministre luxembourgeois des affaires étrangères, ancien député européen et Président de la conférence pour la signature de l'Accord de Schengen) lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (voyez la retranscription à l'annexe 1).

<sup>9</sup> Le Benelux regroupe le Royaume de Belgique, le Royaume des Pays-Bas et le Grand-Duché de Luxembourg et a été créé par le 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.

<sup>10</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHIERE, *Droit matériel de l'Union européenne* (3<sup>e</sup> Ed.), Paris, Hachette, 2006, pp. 50 et 51.

<sup>11</sup> 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 à 18.

<sup>12</sup> V. HREBLAY, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, op. cit., p.16. Les signataires de l'accord sont ; pour le Luxembourg, le secrétaire d'Etat Robert Goebbels, pour les Pays-Bas, le secrétaire d'Etat Wim F. van Eekelen, pour la France, la secrétaire d'Etat Catherine Lalumière, pour l'Allemagne, le secrétaire d'Etat Waldemar Schreckenberger et pour la Belgique, le secrétaire d'Etat Paul de Keersmaeker.

<sup>13</sup> Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité de Rome), signé à Rome le 25 mars 1957. Ces pères fondateurs sont : Konrad Adenauer, Joseph Bech, Johan Beyen, Winston Churchill, Alcide de Gasperi, Walter Hallstein, Sicco Mansholt, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak, Altiero Spinelli.

<sup>14</sup> V. HREBLAY, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, op. cit., pp. 16 et 17.

moderne et humanitaire du droit ; il apparait comme la concrétisation du rêve unificateur européen<sup>15</sup>. Il sert également d'inspiration pour l'élaboration du marché unique européen instauré par l'Acte unique des communautés européennes qui reprend les solutions proposées dans l'accord de Schengen concernant les problèmes de circulation transfrontalière<sup>16</sup>.

La suppression des contrôles aux frontières intérieures voulue par l'accord de Schengen signifie en fait la simplification des procédures administratives et la fermeture des postes de contrôles frontaliers ; les véhicules ne seront plus arrêtés mais seront seulement surveillés de manière visuelle<sup>17</sup>. Cela signifie également, qu'il faut renforcer les contrôles aux frontières extérieures afin de ne pas mettre en péril la sécurité intérieure des Etats<sup>18</sup>. Schengen est donc le résultat d'un compromis entre la liberté et la sécurité<sup>19</sup>. Comme l'a illustré l'auteur Alexis Pauly en 1993 : « L'espace Schengen n'est ni une forteresse fermée vers l'extérieur, ni une passoire où les criminels pourraient profiter de l'absence de frontières et qui n'existeraient que pour les policiers et les autorités de poursuite »<sup>20</sup>.

C'est pour cette raison que les mêmes états signataires de l'Accord ont adopté, le 19 juin 1990, la Convention d'application qui prévoit des mesures compensatoires visant à garantir un espace unique de sécurité et de justice<sup>21</sup>. Celle-ci entrera en vigueur 5 ans après son adoption et porte notamment sur l'harmonisation des règles nationales concernant l'entrée et le séjour des étrangers sur leur territoire. Elle instaure un visa uniforme pour tous les ressortissants tiers voulant séjourner sur le territoire Schengen<sup>22</sup>. Elle concerne également l'amélioration de la coopération policière et judiciaire entre tous les pays faisant partie de la Convention. Et enfin, elle met en place le système d'information Schengen (SIS), une base de données gouvernementale qui permet aux

---

<sup>15</sup> L. DUBOIS, « Conclusions » in *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 279.

<sup>16</sup> Acte unique européen, *J.O.C.E.*, L169, 29 juin 1987, article 8A.

<sup>17</sup> V. HREBLAY, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir, op.cit.*, p. 17 et IDEM, *La libre circulation des personnes : les accords de Schengen, op. cit.*, p. 54 et l'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 à 18, article 2.

<sup>18</sup> A. PAULY, *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques ?*, Maastricht, IEAP, 1993, pp. 2 et 3.

<sup>19</sup> T. BALZACQ, S. CARRERA *Security versus Freedom? : a challenge for Europe's future*, Aldershot, Ashgate, 2006.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> 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 à 69. (Ci-après « Convention d'application de l'Accord de Schengen »).

<sup>22</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen, articles 9 et suivants.

polices des différents Etats Schengen d'échanger des informations sans délai dans le but de retrouver plus rapidement des personnes recherchées ou des véhicules volés<sup>23</sup>.

C'est ainsi que, le 26 mars 1995, est né le premier « espace Schengen » entre sept pays membres<sup>24</sup>. Plusieurs états dont le Danemark, la Finlande, la Suède et l'Autriche y adhèrent par la suite<sup>25</sup>. L'Islande et la Norvège devinrent des pays associés au moyen d'un Accord de coopération afin de pouvoir maintenir leur Union nordique des passeports (accord qui supprime les frontières communes entre le Danemark, la Norvège, la Suède, l'Islande et la Finlande depuis 1958)<sup>26</sup>. À partir de ce moment-là, toutes les dispositions de la Convention furent d'application entre les « Etats Schengen ». Pour encourager les Etats à agir en conformité avec ce texte, celui-ci assure de ne pas mettre en péril la sécurité nationale des Etats et de leur laisser une certaine marge de manœuvre interne. La Convention tente de concilier le principe de libre circulation totale à l'intérieur de l'espace Schengen avec le maintien d'un niveau élevé de sécurité. A cette fin, la Convention prévoit, dans son article 6, une uniformisation des mesures de contrôle en tenant compte des intérêts de toutes les parties contractantes pour que les conditions d'entrée dans l'espace Schengen ne varient d'un pays à l'autre<sup>27</sup>. En outre, le Comité exécutif, constitué d'un représentant de chacune des Parties Contractantes, a créé une commission permanente d'évaluation et d'application<sup>28</sup>. Ladite commission est chargée *d'une part, de constater que toutes les conditions requises pour la mise en vigueur de la Convention dans un Etat candidat sont réunies et, d'autre part, de veiller à l'application correcte de l'acquis de Schengen par les Etats qui appliquent déjà la Convention, notamment en décelant les problèmes et en proposant des solutions*<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> V. HREBLAY, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, op. cit., p. 95 et s. et Convention d'application de l'Accord de Schengen, articles 92 et s.

<sup>24</sup> Ces sept pays signataires sont l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. L'Espagne et le Portugal étant venus s'ajouter aux cinq membres initiaux à l'accord Schengen.

<sup>25</sup> D. FONTANAUD, *Les accords de Schengen*, Problèmes Politiques et Sociaux, Paris, La Documentation Française 15 mars 1996, p. 5.

<sup>26</sup> G. DRUESNE, *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires* (8<sup>e</sup> Ed.), Paris, PUF, 2006, pp. 146 à 150 et l'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 Etats 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.

<sup>27</sup> S. BONNEFOI, « La coopération Schengen » in D. FONTANAUD, op. cit., p. 30.

<sup>28</sup> Décision du Comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une Commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (SCH/Com-ex (98)26 def.), *J.O.U.E.*, L239, 22 septembre 2000, pp. 138 à 143.

<sup>29</sup> *Ibid.*

Le Traité de Maastricht, qui a institué l'Union européenne en 1992<sup>30</sup>, avait comme ambition de permettre une plus grande liberté de circulation des personnes tout en assurant un maximum de sécurité au sein de l'Union<sup>31</sup>. Le Traité a instauré de nouvelles compétences communautaires concernant les visas et de nouvelles conditions pour stimuler la coopération entre les Etats membres relatives au franchissement des frontières au moyen du troisième pilier de l'Union sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures<sup>32</sup>. L'idée d'incorporer la réglementation Schengen dans l'Union commence tout doucement à faire son chemin. Cependant, les nouvelles mesures du traité de Maastricht restent timides et infructueuses compte tenu de l'ambition exprimée. La coopération intergouvernementale reste la norme et la méthode communautaire l'exception<sup>33</sup>.

### *Section 2 : L'intégration dans le droit européen*

Ce n'est qu'en 1997, avec le Traité d'Amsterdam<sup>34</sup>, que l'Accord et la Convention Schengen furent complètement intégrés dans le droit de l'Union Européenne et que la liberté de circulation fut transformée en politique communautaire<sup>35</sup>. A partir de ce moment-là, les acquis de Schengen n'existent plus *per se* juridiquement mais sont entièrement incorporés dans le droit européen via le protocole n°2<sup>36</sup>. Toutefois, les pays non membres de l'Union mais qui ont participé à l'élaboration et à la signature des accords de Schengen (la Norvège et l'Islande) restent des pays associés à la communauté Schengen grâce à un accord conclu au nom de l'Union<sup>37</sup>. Par ailleurs, un autre protocole accompagnant le traité assure au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande le droit de rester en dehors des dispositions concernant Schengen.

---

<sup>30</sup> Traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht, *J.O.C.E.*, C191, 29 juillet 1992.

<sup>31</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHERE, *op. cit.*, pp. 51 et s.

<sup>32</sup> *Ibid.* et « Le traité de Maastricht (1992) », disponible à l'adresse : <http://www.touteleurope.eu/l-union-europeenne/les-traites/synthese/le-traite-de-maastricht-1992.html> (consulté le 15 juillet 2017).

<sup>33</sup> C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 7<sup>e</sup> éd., 2015, p. 67.

<sup>34</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997.

<sup>35</sup> R. GOEBBELS, « Supplique à ceux qui prétendent nous gouverner : Appliquez le traité, tout le traité, rien que le traité » in « Migration panorama : Schengen in the spotlight : a Europe with or without borders ? », *European Policy Centre*, avril 2016, disponible sur <https://www.epc.eu> (20 juin 2017), pp. 13 à 15.

<sup>36</sup> Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1) et Protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997, p. 93.

<sup>37</sup> 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 Etats 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.

Un autre impact de cette annexion juridique concerne les futurs candidats à l'adhésion à l'Union Européenne. Ils doivent désormais respecter les règles Schengen et les transposer dans leurs législations nationales pour pouvoir intégrer l'Union<sup>38</sup>. De même, les pays membres de l'espace Schengen qui souhaiteraient en sortir, devraient également quitter l'Union européenne<sup>39</sup>. De plus, cette « communautarisation » eut une double conséquence structurelle ; le Comité exécutif Schengen fut remplacé par le Conseil de l'Union européenne<sup>40</sup> et le secrétariat de Schengen fut incorporé au secrétariat général du Conseil<sup>41</sup>. L'immigration, le droit d'asile, la coopération judiciaire, jusqu'alors administrés par une coopération intergouvernementale entre les Etats sont transférés à la méthode communautaire<sup>42</sup>. Enfin, la Cour de justice devient compétente pour veiller à la bonne application de ces dispositions mais seulement par le moyen limité de la question préjudicielle<sup>43</sup>. Finalement, le Traité d'Amsterdam a amélioré celui de Maastricht en ajoutant des instruments juridiques, une nouvelle répartition des compétences et un « espace de liberté, de sécurité et de justice » à l'intérieur de l'Union Européenne<sup>44</sup>.

En 2009, le traité de Lisbonne fait de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'un des principaux objectifs de l'Union<sup>45</sup> et regroupe dorénavant toutes les dispositions dans le titre V du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>46</sup>. Il supprime les différents piliers du traité de Maastricht, augmente les compétences de la Cour de justice et pose le principe du vote à la majorité qualifiée pour le Conseil sauf pour quelques exceptions comme les passeports, les cartes d'identité, la coopération opérationnelle, les titres de séjour et l'établissement d'un Parquet européen<sup>47</sup>. Ces dernières années, un arsenal de règles a été adopté toujours dans le but de faciliter la mise en œuvre des acquis Schengen. Un règlement fut ratifié en 2006 et fut remanié durant une dizaine d'années pour aboutir au règlement actuel de 2016 (qui sera analysé dans la suite de ce travail).

<sup>38</sup> G. DRUESNE, *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires* (8<sup>e</sup> Ed.), Paris, PUF, 2006, p. 150.

<sup>39</sup> R. GOEBBELS, « Supplique à ceux qui prétendent nous gouverner : Appliquez le traité, tout le traité, rien que le traité » in *Migration panorama*, *op. cit.*, pp. 13 à 15.

<sup>40</sup> Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997, Protocole B, article 2, §1.

<sup>41</sup> *Ibid.*, Protocole B, article 7 et G. DRUESNE, *op. cit.*, pp. 146 à 150.

<sup>42</sup> C. BLUMANN, L. DUBOIS, *op. cit.*, p. 69.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHIERE, *op. cit.*, p. 53.

<sup>45</sup> Version consolidée du traité sur l'Union Européenne (TUE), *J.O.U.E.*, C115, 9 mai 2008, article 3 §2.

<sup>46</sup> Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012.

<sup>47</sup> C. BLUMANN, L. DUBOIS, *op. cit.*, p. 70.

Aujourd'hui, Schengen reste l'une des plus grandes réalisations européennes qui garantit une liberté fondamentale : la liberté de circulation des personnes. Elle a permis d'unir et d'harmoniser les règles nationales, de renforcer la coopération, de relancer l'économie et d'apporter une crédibilité de l'Union sur la scène internationale.

## Chapitre 2 : L'abolition des contrôles aux frontières intérieures

### *Section 1 : En pratique*

« Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué »<sup>48</sup>. L'article 2 de la Convention est très clair : tous les contrôles transfrontaliers entre les pays de l'espace Schengen doivent être supprimés sans distinction de nationalité<sup>49</sup>. C'est l'objectif principal qui justifie l'existence de Schengen<sup>50</sup>. Une fois que la personne, ressortissante de la communauté européenne ou non, a fait l'objet d'un contrôle de données d'identité et de ses documents de voyage à la frontière extérieure, elle peut circuler librement dans toute la communauté européenne sous réserve du respect des conditions prévues à l'article 5 de la Convention<sup>51</sup>. La qualité des contrôles aux frontières extérieures est présumée valable pour l'ensemble des pays Schengen<sup>52</sup>. C'est le principe de la confiance mutuelle entre les Etats<sup>53</sup>. La personne ne pourra plus faire l'objet d'une vérification dans un autre pays de l'espace Schengen<sup>54</sup>. Les Etats membres qui possèdent des frontières extérieures agissent comme mandataires pour le reste de l'Union et sont responsables pour examiner la demande d'asile lorsqu'une personne arrive sur son territoire<sup>55</sup>. En outre, la Commission a affirmé qu'il fallait supprimer le contrôle aux frontières intérieures pour tout le monde et pas seulement pour les ressortissants européens<sup>56</sup>. En effet, vouloir contrôler seulement les non européens est irréalisable puisqu'*a priori* la différence entre un européen et un non européen est impossible à remarquer sans vérifier les papiers d'identité<sup>57</sup>. Cette observation permet de comprendre pourquoi le contrôle extérieur des frontières, c'est-à-dire la politique migratoire, est une compétence commune de l'Union européenne.

Toutefois, afin de faciliter la confiance mutuelle entre les Etats et parce que ceux-ci restent réticents à transférer toute leur souveraineté, la Convention prévoit une clause de

---

<sup>48</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2 et Règlement (UE) n°399/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.*, L.77, 23 mars 2016, article 22.

<sup>49</sup> P. DOLLAT, *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne : enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 180 et s.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 5.

<sup>52</sup> *Ibid.*, article 19 et V. HREBLAY, *op. cit.*, pp. 90 et 91.

<sup>53</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHIERE, *op.cit.*, p. 51.

<sup>54</sup> M. MEIJERS, J.J. BOLTON, A. CRUZ, e.a., *Schengen : Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, security and the police*, Utrecht, Kluwer, 1991, p. 2.

<sup>55</sup> J. DUTHEIL DE LA ROCHIERE, *op.cit.*, p. 51 et M. MEIJERS, J.J. BOLTON, A. CRUZ, e.a., *op.cit.*, pp. 11 et 12.

<sup>56</sup> C.J.C.E., 21 septembre 1999 (Florus Ariël Wijsenbeek), C-378/97, *Rec.*, 1999, p. I-6207, (point 28).

<sup>57</sup> J.-Y. CARLIER, Cours de conditions des personnes 2016-2017.

sauvegarde<sup>58</sup>. Elle laisse la possibilité aux Etats Schengen de rétablir des contrôles aux frontières intérieures lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exige. Cette faculté sera analysée plus tard dans le titre 2 de ce travail<sup>59</sup>.

L'article 2 §3 précise également que les États restent souverains en matière d'exigence de certains titres de transports supplémentaires lors du passage à la frontière si cela est inscrit dans leur droit interne<sup>60</sup>. La Cour a confirmé cette règle en 1999, dans l'affaire Wijzenbeek<sup>61</sup>. Dans cet arrêt, un ressortissant néerlandais se plaignait d'avoir dû montrer sa carte d'identité à la frontière pour rentrer dans son pays natal alors qu'il revenait d'un autre État membre. L'affaire arrive devant la Cour de Justice. Les Pays-Bas posent alors la question préjudicielle de savoir si la réglementation nationale qui prévoit des contrôles aux frontières est conforme au droit communautaire qui confère à tout citoyen européen le droit de séjourner et de circuler librement<sup>62</sup>. La Cour répond qu'un État membre peut maintenir des contrôles proportionnés à ses frontières internes car *au moment des faits au principal, il n'existait pas de règles communes ni d'harmonisation des législations des États membres, notamment en matière de contrôles aux frontières extérieures, de politique d'immigration, de visas et d'asile. Par conséquent, même au cas où, en vertu de l'article 7A ou de l'article 8A du traité, les ressortissants des États membres auraient un droit inconditionnel de circuler librement sur le territoire des États membres, ces derniers conserveraient le droit d'effectuer des contrôles d'identité aux frontières intérieures de la Communauté*<sup>63</sup>. Aujourd'hui, des règles communes ont été établies mais l'article 23 du Code frontières Schengen 2016 précise que le franchissement des frontières intérieures doit être géré de la même manière que la traversée entre les régions et communautés à l'intérieur d'un Etat membre<sup>64</sup>. En d'autres termes, le Code laisse la possibilité aux Etats de prévoir des exigences supplémentaires, comme le port de certains titres et documents et d'obliger les ressortissants des Etats tiers à signaler leur présence sur le territoire de cet Etat membre pour autant que ces obligations soient appliquées sur l'ensemble du territoire

---

<sup>58</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 2 §2.

<sup>59</sup> Voy. Partie I, titre 2, pp. 18 et s.

<sup>60</sup> S. BONNEFOI, « La coopération Schengen » in D. FONTANAUD, *op. cit.*, pp. 27 et 28.

<sup>61</sup> C.J.C.E., 21 septembre 1999 (Florus Ariël Wijzenbeek), C-378/97, *Rec.*, 1999, p. I-6207.

<sup>62</sup> *Ibid.* (point 17).

<sup>63</sup> *Ibid.* (point 43).

<sup>64</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil 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), COM (2010), 554 final, 13 octobre 2010.

et pas seulement aux zones des frontières<sup>65</sup>. Par conséquent, une personne qui traverse la frontière belge à Givet pourrait faire l'objet d'un contrôle de police de la même manière qu'une personne qui se promène à Bruxelles ou à Namur.

### *Section 2 : Le difficile abandon du nationalisme au profit de la communauté*

A cet égard, il convient de rappeler que la souveraineté est une notion qui a évolué au fil des ans. Au départ, elle est définie comme la toute-puissance d'un Etat, qui ne peut être soumise à aucune autre autorité<sup>66</sup>. A partir du XVIIIème siècle, ce concept de souveraineté a été de plus en plus limité. D'une part, plusieurs révolutions ont mené à une délégation du pouvoir des monarques vers le peuple<sup>67</sup>. La Roi a perdu de sa puissance pour être au service de la nation. D'autre part, avec la création de l'Union, les Etats ont accepté de limiter encore leur pouvoir et de transférer certaines compétences aux institutions afin que celles-ci puissent être effectives. C'est le cas dans l'article 2 de la Convention qui limite l'autorité des Etats en leur imposant de ne pas effectuer de contrôle et, simultanément, qui autorise une marge de manœuvre concernant la mise en œuvre de cette obligation<sup>68</sup>. Il impose un résultat mais laisse la liberté de l'élaboration. Cette faculté est laissée aux Etats car la frontière est une matière sensible. Ils ne veulent pas perdre totalement leur pouvoir décisionnel. La Convention doit trouver un équilibre entre ne pas être trop stricte et réussir à harmoniser les passages aux frontières.

Conformément aux termes du professeur de droit et co-directeur du réseau universitaire européen « Droit de l'espace de liberté, sécurité et justice », Henri Labayle, et comme nous l'avons mentionné plus tôt ; « la disparition des contrôles aux frontières intérieures est conditionnée par l'étanchéité des frontières extérieures »<sup>69</sup>. Les Etats signataires veulent bien abandonner la vérification scrupuleuse des papiers d'identité des communautaires européens lors du franchissement des frontières de l'espace Schengen mais en échange ils réclament un contrôle strict et rigoureux aux points de passage extérieurs afin de garantir la paix au sein de leur pays. Il y a un report des contrôles internes aux frontières extérieures<sup>70</sup>. Pour ce faire, l'entrée dans l'espace Schengen ne peut s'effectuer que par l'extérieur et seulement *aux points de passage frontaliers et durant les*

<sup>65</sup> Code Frontières Schengen 2016, article 23 c) et d).

<sup>66</sup> J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 63.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> V. HREBLAY, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, op. cit., p. 59.

<sup>69</sup> H. LABAYLE, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union » in *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 20.

<sup>70</sup> *Ibid.*

*heures d'ouvertures fixées*, comme formulé dans l'article 3 de la Convention d'application. La Convention prévoit quelques exceptions à cette règle comme le petit trafic frontalier et le trafic maritime<sup>71</sup>. L'exception du petit trafic frontalier a, par ailleurs, été confirmée par la Cour de Justice de l'Union européenne dans l'arrêt Shomodi du 21 mars 2013<sup>72</sup>.

### *Section 3 : La notion de frontière et de contrôle aux frontières*

Les frontières ont une importance symbolique et sont enracinées dans notre culture ; il existe une sorte « d'obsession des frontières »<sup>73</sup>. Tous les dirigeants successifs ont eu comme principal objectif d'agrandir leur puissance et élargir leur territoire en repoussant toujours plus loin les limites de leur pays. Cette ambition territoriale s'est atténuée avec la création de l'Union européenne. L'idée d'une puissance européenne a finalement fini par séduire les Etats, même s'ils restent réticents sur certains points à partager leur souveraineté.

La frontière, en droit international, est la limite naturelle ou politique qui marque le changement d'ordre juridique. Passé en deçà ou au-delà de cette séparation fictive, les droits et les lois sont différents<sup>74</sup>. En droit européen, les frontières ont une signification spécifique. En effet, il existe une distinction fondamentale entre les frontières extérieures et les frontières intérieures. Le Code frontières Schengen définit les frontières intérieures comme celles qui séparent les Etats membres et les frontières extérieures comme celles qui les séparent des Etats tiers<sup>75</sup>. Cette nuance est importante du point de vue des contrôles. Théoriquement, les frontières intérieures se franchissent sans contrôle alors que les frontières extérieures à l'Union font l'objet d'un contrôle renforcé à des points de passage spécifiques et durant certaines heures<sup>76</sup>. Cette affirmation nous montre que le champ spatial du contrôle des frontières s'élargit toujours plus. Il en va de même pour le champ personnel. Les personnes se sentent d'abord attachées à leur pays respectif pour ensuite éprouver un sentiment d'appartenance à une citoyenneté plus large, la

---

<sup>71</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen, article 3.

<sup>72</sup> C.J.U.E., 21 mars 2013 (Shomodi), C-254/11, <http://www.curia.europa.eu> (consulté le 20 juillet 2017).

<sup>73</sup> O. DESCHAMPS, « La formation historique des frontières européennes » in *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 195 à 214 et M. FOUCHER, *L'Obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2012.

<sup>74</sup> J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *op. cit.*, pp. 66 à 68.

<sup>75</sup> Règlement (UE) n°399/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.C.E.*, L.77, 23 mars 2016, p. 6, article 2 (ci-après dénommé « Code Frontières Schengen 2016 »).

<sup>76</sup> V. HREBLAY, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, *op. cit.*, pp. 59 et 60.

citoyenneté européenne<sup>77</sup>. L'exercice du pouvoir sur le territoire et sur la population est ainsi partagé entre les entités juridiques nationales et les institutions de l'Union. Néanmoins, le TFUE précise dans son article 20 §1 que « la citoyenneté européenne s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas ». Cela nous montre que l'adhésion à l'Union européenne est un complément à l'ordre juridique national mais elle ne le subroge pas.

Le fait de dissocier la notion de frontière intérieure et extérieure, entraîne inévitablement une nouvelle distinction en droit européen et fait apparaître une sorte de discrimination entre les citoyens européens (qui ont la nationalité d'un état membre) et les ressortissants des états tiers. En effet, les premiers peuvent être considérés comme privilégiés car la libre circulation sans entrave fait partie de leurs droits fondamentaux et ils peuvent séjourner dans un autre Etat membre comme ils le souhaitent<sup>78</sup>. Ce droit a été affirmé par la jurisprudence de la Cour, il est directement invocable devant celle-ci<sup>79</sup>. Ultérieurement, la directive 2004/38 a codifié ce privilège en l'élargissant aux membres de leur famille<sup>80</sup>.

Les ressortissants des états tiers par contre, ne bénéficient de cette libre circulation que s'ils ont satisfait aux conditions d'entrée dans l'espace Schengen et seulement pour une durée de maximum 3 mois sauf s'ils obtiennent un visa de longue durée<sup>81</sup>. La notion de citoyenneté est propre au droit de l'Union et elle ne crée de droits qu'au profit des citoyens européens. La Cour de justice de l'Union ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme ont admis cette discrimination à plusieurs reprises dans les arrêts Ziebell<sup>82</sup> et Moustaqim<sup>83</sup> en considérant que cette différence de traitement est objective et raisonnable.

---

<sup>77</sup> J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *op. cit.*, pp. 66 à 68.

<sup>78</sup> TFUE, article 20 §2 et 21 et BLUMANN, C., DUBOIS, L., *op. cit.*, p. 68.

<sup>79</sup> C.J.C.E., 4 décembre 1974 (Van Duyn c. Home office), 41/74, *Rec.*, 1974, p. 1338.

<sup>80</sup> Directive 2004/38 (CE) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, modifiant le règlement (CEE) n°1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *J.O.C.E.*, L.158, 30 avril 2004, p. 77, considérants 1 et 2.

<sup>81</sup> 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.C.E.*, L.105, 13 avril 2006, p. 1, article 5 (ci-après dénommé « Code Frontières Schengen 2006 ») et C. BLUMANN, L. DUBOIS, *op. cit.*, p. 64

<sup>82</sup> C.J.U.E., 8 décembre 2011 (Ziebell c. Land Baden-Württemberg), C-371/08, *Rec.*, 2011, p. I-12735, §60 à 74.

<sup>83</sup> Cour eur. D.H., arrêt Moustaqim c. Belgique, 18 février 1991, req. n° 12313/86.

Comme nous venons de le voir, l'interdiction de contrôles aux frontières intérieures a engendré une nécessité de précision et d'harmonisation de certains termes comme la souveraineté, la citoyenneté et surtout délimiter la notion de contrôles et de frontières. Certes, cette prohibition a une portée générale dans l'espace Schengen mais ce n'est pas un principe absolu. En effet, les polices nationales conservent la possibilité d'exercer des contrôles sur les personnes pour autant que ces contrôles *n'aient pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières*<sup>84</sup>. Le respect de cette obligation est contrôlé par le juge européen afin d'éviter que les Etats ne prennent ce genre de mesures avec des effets équivalents<sup>85</sup>. Deux affaires illustrent la position de la Cour relative à l'interprétation à donner aux « mesures avec des effets équivalents ». En 2010, dans l'arrêt *Melki*, la Cour a jugé que les contrôles effectués à 20 kilomètres des frontières n'étaient pas conformes au droit de l'Union car la France *n'avait pas prévu un encadrement nécessaire de cette compétence garantissant que l'exercice pratique de ladite compétence ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières*<sup>86</sup>. Or ce n'était pas le cas. Messieurs Melki et Abdeli, tous deux ressortissants algériens, en séjour illégal en France ont été contrôlé par la police française à 20 kilomètres de la frontière belgo-française. Convaincus que leur droit de circuler librement sur le territoire de l'espace Schengen avait été violé, ils demandèrent à la Cour de justice de statuer sur la question. La France, soutenue par d'autres Etats membres, a avancé que les contrôles effectués *se justifient par la nécessité de lutter contre un type de délinquance spécifique dans les zones de passage et aux abords des frontières présentant des risques particuliers* et que ceux-ci respectaient les conditions du Code Frontières Schengen en ce sens qu'ils se différenciaient d'un contrôle aux frontières *car ils auraient pour objectif de vérifier l'identité d'une personne, soit afin de prévenir la commission d'infractions ou de troubles à l'ordre public, soit afin de rechercher les auteurs d'une infraction*<sup>87</sup>. Cette possibilité est en effet laissée par l'article 21 c) du Code Frontières Schengen.

La Cour n'a pourtant pas suivi cette interprétation. Elle a conclu que, malgré le fait que les contrôles n'étaient pas réalisés à la frontière à proprement parler et qu'ils avaient une autre finalité que *la vérification de l'identité des personnes afin de s'assurer que celles-ci*

---

<sup>84</sup> Code Frontières Schengen (2006), article 21, a).

<sup>85</sup> C.J.U.E., 22 juin 2010 (Aziz Melki et Selim Abdeli – Affaires jointes), C-188/10 et C-198/10, *Rec.*, 2010, p. I-5667.

<sup>86</sup> Arrêt Melki Abdeli, paragraphe 2 (motifs).

<sup>87</sup> Arrêt Melki Abdeli, point 60.

*puissent être autorisées à rentrer sur le territoire d'un Etat membre ou à le quitter*<sup>88</sup>, la réglementation française n'avait pas garanti que *l'exercice pratique de la compétence consistant à effectuer des contrôles d'identité ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières*<sup>89</sup>. Par cette interprétation, la Cour a condamné la France pour violation des articles 20 et 21 du Code frontières Schengen 2006<sup>90</sup>.

Deux ans plus tard, cette jurisprudence a été approfondie par la Cour dans l'arrêt Adil<sup>91</sup>. Mr Adil, ressortissant afghan, a été contrôlé sur le territoire des Pays-Bas alors qu'il était passager d'un autobus en provenance de l'Allemagne. La police néerlandaise justifiait ce contrôle pour lutter contre le séjour illégal. Mr Adil saisit alors la Cour de justice pour qu'elle se prononce à nouveau sur une éventuelle violation de la liberté de circulation des personnes. Une fois de plus, plusieurs gouvernements ont soutenus les Pays-Bas en disant que ces contrôles *avaient pour but la lutte contre le séjour illégal et non de vérifier si la personne est autorisée à entrer sur le territoire néerlandais*<sup>92</sup>.

Le juge européen rappelle que, tout comme dans l'affaire Melki Abdeli, le contrôle d'identité de Mr Adil effectué par la police néerlandaise a été établi à l'intérieur du territoire des Pays-Bas. Cependant, il indique que les vérifications néerlandaises se distinguent des vérifications françaises sur plusieurs points. D'une part, les contrôles sont plus précis et luttent contre le séjour illégal. Il s'agit en effet *de contrôles sélectifs visant à repérer les personnes en situation irrégulière et à décourager l'immigration illégale, l'objectif visé par ces contrôles étant poursuivi sur tout le territoire néerlandais, même si, dans les zones frontalières, des dispositions particulières relatives à l'exécution de ces contrôles sont prévues*. L'encadrement de la disposition nationale est plus détaillé que dans la situation de Melki et Abdeli et garantit que cela n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. Par exemple, la réglementation néerlandaise dispose que *les contrôles sont effectués, en pratique, soit sur la base de profils, soit sur la base d'échantillonnages. Les profils dépendent d'informations ou de données démontrant des risques élevés de séjour irrégulier et de criminalité transfrontalière sur certaines routes, à*

---

<sup>88</sup> Arrêt Melki Abdeli, point 67.

<sup>89</sup> Arrêt Melki Abdeli, point 74.

<sup>90</sup> Actuellement les articles 22 et 23 du Code frontières Schengen 2016.

<sup>91</sup> C.J.U.E., 19 juillet 2012 (Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel), C-278/12, <http://www.curia.europa.eu> (17 mai 2016).

<sup>92</sup> Arrêt Adil, point 42.

*certain moments ou en fonction du type de véhicules et d'autres caractéristiques de ces derniers*<sup>93</sup>.

D'autre part, le juge européen soutient l'argument du gouvernement néerlandais qui affirme que l'article 21 a) du Code Frontières Schengen ne contient pas une liste exhaustive de l'exercice des compétences de police au vu de l'utilisation des termes « en particulier » et « notamment ». Dès lors que la lutte contre le séjour illégal n'est pas explicitement énoncée dans l'article, ce n'est pas pour autant qu'elle ne peut pas être considérée comme n'ayant pas les mêmes effets que l'exercice des vérifications aux frontières<sup>94</sup>. En définitive, cet arrêt démontre que le droit de l'Union ne s'oppose pas à une législation nationale qui permet aux policiers *d'effectuer des contrôles, dans une zone géographique de 20 kilomètres à partir de la frontière et vérifier si les personnes interpellées remplissent les conditions de séjour légal applicables dans l'État membre concerné, lorsque lesdits contrôles sont fondés sur des informations générales et l'expérience en matière de séjour illégal de personnes sur les lieux des contrôles, lorsqu'ils peuvent également être effectués dans une mesure limitée afin d'obtenir de telles informations générales et des données liées à l'expérience en cette matière et lorsque leur exercice est soumis à certaines limitations portant, notamment, sur leur intensité et leur fréquence*<sup>95</sup>.

Le dernier exemple en date est l'affaire *The Amstgericht Kehl contre A.* rendue le 21 juillet 2017 par la Cour de Justice<sup>96</sup>. Dans cet arrêt, un ressortissant allemand s'est violemment opposé à un contrôle de son identité par la police allemande alors qu'il prenait le train, à 30km de la frontière franco-allemande. Les agents justifiaient leur action sur base de la loi sur la police fédérale allemande en vigueur qui autorise la vérification des documents d'identité (article 2). La juridiction allemande a demandé à la Cour si cette loi n'était pas contraire au droit de l'Union qui interdit les contrôles aux frontières intérieures. La Cour conclut que le droit européen s'oppose à *une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui confère aux services de police de l'État membre concerné la compétence pour contrôler l'identité de toute personne, dans une zone de 30 kilomètres à partir de la frontière terrestre de cet État membre avec d'autres États parties à la convention, en vue de prévenir ou de faire cesser l'entrée ou le séjour illégaux sur le*

---

<sup>93</sup> Arrêt Adil, point 81.

<sup>94</sup> Arrêt Adil, point 65.

<sup>95</sup> Arrêt Adil, motifs.

<sup>96</sup> C.J.U.E., 21 juillet 2017 (Affaire A), C-9/16, <http://www.curia.europa.eu> (consulté le 30 juillet 2017).

*territoire dudit État membre ou de prévenir certaines infractions qui portent atteinte à la sécurité de la frontière, **indépendamment du comportement de la personne concernée et de l'existence de circonstances particulières**, à moins que cette réglementation prévoie l'encadrement nécessaire de cette compétence garantissant que l'exercice pratique de celle-ci ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier*<sup>97</sup>. La Cour ajoute que les contrôles prévus par l'Allemagne auraient pu être conformes si ces contrôles avaient été fondés sur des informations matérielles ou l'expérience de la police frontalière, à condition que l'exercice desdits contrôles soit soumis en droit national à des précisions et à des limitations déterminant l'intensité, la fréquence et la sélectivité de ces mêmes contrôles tout comme dans l'affaire Melki Abdeli.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, point 76, nous soulignons.

### Chapitre 3 : L'espace Schengen en 2017

#### *Section 1 : L'espace géographique*

Aujourd'hui, l'espace Schengen comprend 22 pays membres de l'Union européenne : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark (qui a un statut particulier car il n'applique pas toutes les règles de Schengen<sup>98</sup>), l'Espagne, l'Estonie, la France, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovénie, la Slovaquie et la Suède, ainsi que quatre pays hors Union : l'Islande, la Norvège<sup>99</sup> et plus récemment, le Liechtenstein<sup>100</sup>, et la Suisse<sup>101</sup>. Au total, 26 pays appliquent désormais les règles de l'espace sans frontières intérieures. De plus, quatre pays sont « candidats à l'espace Schengen », à savoir ; la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie et Chypre<sup>102</sup>. Concernant l'Etat de Chypre, il n'est toujours pas autorisé à entrer dans l'espace Schengen car il ne satisfait pas aux conditions étant donné que le gouvernement ne peut exercer son pouvoir sur l'ensemble de l'île. La Roumanie et la Bulgarie, quant à elles, n'ont pas encore convaincu tous les autres pays de l'espace Schengen de leur effectivité relative à la surveillance des frontières extérieures et de leur mise en œuvre du système d'information Schengen. Finalement, la Croatie, bien qu'elle remplisse tous les critères, fait l'objet de nombreuses discussions vu l'élargissement de plus en plus important, voire trop important, de l'Union européenne et de l'actuelle crise migratoire<sup>103</sup>. En janvier 2017, la Commission a néanmoins suggéré au Conseil d'intégrer la Croatie dans le système d'information

---

<sup>98</sup> Protocole n°22 annexé au TFUE sur la position du Danemark, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 299 à 303.

<sup>99</sup> 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 Etats 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

<sup>100</sup> 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, pp. 21 à 36.

<sup>101</sup> 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 de Schengen, *J.O.U.E.*, L53, 27 février 2008, pp. 50 à 79.

<sup>102</sup> C'est le Conseil qui, à l'unanimité, se prononce sur les demandes d'adhésion et la Commission ainsi que les Etats membres veillent à la bonne incorporation des acquis Schengen dans le droit national grâce au Règlement (UE) n°1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, *J.O.U.E.*, L295, 6 novembre 2013, p. 27.

<sup>103</sup> Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1)

Schengen pour poursuivre son intégration européenne et espérer être admise dans l'espace européen sans frontières pour 2018<sup>104</sup>.

L'adhésion ou la future adhésion à Schengen a une double conséquence. D'une part, les Etats ne pratiquent plus aucun contrôle aux frontières entre les pays membres et d'autre part, ils s'engagent à appliquer des contrôles harmonisés avec des critères identiques aux frontières avec les Etats tiers si le pays est composé de frontières extérieures.

Le Royaume-Uni et l'Irlande n'ont jamais souhaité supprimer leurs frontières intérieures mais ont néanmoins accepté certaines règles des acquis Schengen<sup>105</sup>. Ils possèdent une option d'« opt-in » qui leur laisse la possibilité de participer aux autres mesures qui ne concernent pas l'abolition des frontières sous réserve de l'approbation du Conseil et des autres Etats membres<sup>106</sup>.

### *Section 2 : L'espace en chiffre*

De nos jours, l'espace Schengen est encerclé de 42 673 km de frontières maritimes et de 7 721 km de frontières terrestres<sup>107</sup>. Une fois franchies, elles donnent accès à tous les territoires des pays Schengen. Cette liberté de déplacement rendue possible par Schengen est l'un des plus grands avantages de l'Union européenne. Elle permet à plus d'un milliard de personnes de voyager à travers les Etats membres chaque année et à plus de 1,7 million de navetteurs de traverser les frontières chaque jour pour aller travailler dans un autre pays sans devoir attendre des heures aux postes frontaliers<sup>108</sup>. Elle est la base de la réussite du programme européen Erasmus qui propose chaque année, aux nouvelles générations de partir étudier dans un autre pays membre de l'espace Schengen. Plus de quatre millions d'européens ont déjà pu en bénéficier et se sont formés et ont acquis de l'expérience à l'étranger grâce à ce programme éducationnel. Quelques années auparavant, cela n'aurait

---

<sup>104</sup> Proposition de décision du Conseil sur l'application en République de Croatie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen, COM (2017), 17 final, 18 janvier 2017.

<sup>105</sup> Protocole n°21 annexé au TFUE sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, J.O.U.E., C326, 26 octobre 2012, pp. 295 à 298.

<sup>106</sup> S. PEERS, *The Future of the Schengen System*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, novembre 2013, p. 13.

<sup>107</sup> Fiche d'information de la Commission, « Europe without borders : The Schengen area », disponible sur [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen\\_brochure/schengen\\_brochure\\_dr3111126\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf).

<sup>108</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016, p. 4.

pas été imaginable<sup>109</sup>. Cette liberté de circulation est aussi la condition indispensable pour la réussite du marché unique et de la croissance économique européenne.

Pourtant, à l'heure actuelle, toute cette structure de l'espace Schengen est remise en cause. Les raisons sont multiples. Premièrement, la peur du manque de sécurité face au terrorisme comme nous l'avons exposé plus tôt. Certains Etats pensent que le recours aux contrôles des documents d'identité à leur frontière permettrait de coincer de potentiels terroristes et éviter des attaques dans leur pays. . La volonté d'harmonisation de l'Union est notamment remise en question par les récents événements comme les attentats terroristes de Paris<sup>110</sup> et de Bruxelles<sup>111</sup> ou encore de la crise migratoire. Les dirigeants nationaux veulent retrouver leurs pleins pouvoirs législatifs étant donné les récents ratés en matière de coopération policière au niveau européen.

Ensuite, l'augmentation du nombre de pays membres de l'Union ces dernières années, a rendu les négociations et les prises de décisions toujours plus compliquées.

Enfin, le contexte actuel est favorable pour les partis extrémistes des Etats membres qui utilisent ces événements pour renforcer le sentiment national et décourager l'action collective<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1).

<sup>110</sup> Les attentats du 13 novembre 2014 dans plusieurs cafés et terrasses du 10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> arrondissement de Paris, dans le théâtre du Bataclan et aux alentours du Stade de France ainsi que l'attentat au camion bélier du 14 juillet 2016 à Nice.

<sup>111</sup> Attentats du 22 mars 2016 dans la station de métro Maelbeek et dans l'aéroport de Zaventem.

<sup>112</sup> C. BLUMANN, (dir.), *Les frontières de l'Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 2 et 3.



## **Titre 2 : Aperçu de la législation rétablissant les contrôles aux frontières intérieures**

### **Chapitre 1 : Règlement (CE) 562/2006**

#### *Section 1 : La mise en contexte*

Comme énoncé plus haut, la libre circulation des personnes est devenue, au fil du temps, une liberté fondamentale pour les citoyens de l'Union Européenne<sup>113</sup>. Afin de faciliter la mise en œuvre de ce droit, de nombreuses législations se sont succédées.

Le 15 mars 2006, le Parlement européen et le Conseil ont établi le premier « Code frontières Schengen »<sup>114</sup> pour harmoniser les règles au sein des pays de l'espace Schengen. Il énonce les standards et établit les procédures qui doivent être respectées lors du contrôle des personnes aux frontières extérieures ainsi que les exceptions concernant les frontières intérieures<sup>115</sup>. Le titre III du code confirme l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures. En vertu de son article 23, une réintroduction temporaire du contrôle des personnes aux frontières intérieures est néanmoins autorisée en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Des contrôles peuvent dès lors être rétablis durant 30 jours et peuvent être prolongés en cas de menace grave.

Tout au long de cette procédure, les gouvernements doivent tenir compte du principe de proportionnalité et ne rétablir les contrôles que si cela est vraiment nécessaire pour préserver la sécurité nationale<sup>116</sup>. De plus, le Code Frontières Schengen précise clairement que le recours à ce processus doit être fait de manière transparente au moyen de notifications à la Commission et aux autres Etats membres expliquant les motifs de la décision mais aussi son étendue spatiale et temporelle<sup>117</sup>. L'article 25 du Code Frontières Schengen requiert qu'en cas d'action urgente, l'Etat membre communique sa décision aussitôt que possible. Le code envisage également une possible prolongation de ces contrôles<sup>118</sup>. Cependant, aussi bien la Convention d'application que le Code restent muets à propos d'éventuelles sanctions dans le cas où un Etat ne respecte pas ces conditions<sup>119</sup>.

---

<sup>113</sup> TUE, article 3 §2.

<sup>114</sup> 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.C.E.*, L.105, 13 avril 2006.

<sup>115</sup> M. VAN DER WOUDE, P. VAN BERLO, « Cimmigration at the internal borders of Europe ? Examining the Schengen Governance Package », *Utrecht Law Review*, 30 janvier 2015, disponible sur <https://www.utrechtlawreview.org> (consulté le 20 mai 2017), p. 67.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>117</sup> Code Frontières Schengen 2006, article 24 et pour la liste complète des notifications voir Annexe 2.

<sup>118</sup> Code Frontières Schengen 2006, article 26.

<sup>119</sup> M. VAN DER WOUDE, P. VAN BERLO, *op. cit.*, p. 68.

Tableau 1 : Evènements engendrant un rétablissement des contrôles aux frontières entre octobre 2006 et juin 2010<sup>120</sup>

| <u>Pays</u> | <u>Evènements</u>                                                                                                                               | <u>Nombre<br/>de cas</u> |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| France      | Manifestations de l'ETA (groupe indépendantiste et extrémiste basque) ; conférence de chefs d'Etats ; sommet de l'OTAN ; sommet franco-africain | 7                        |
| Finlande    | Réunion des chefs d'Etat ; réunion EUROMED ; réunion du Conseil ministériel de l'OSCE                                                           | 3                        |
| Allemagne   | Sommet du G8 et de l'OTAN                                                                                                                       | 2                        |
| Islande     | Visite du <i>MC Hells Angels</i> <sup>121</sup> au club de moto islandais de Reykjavik                                                          | 2                        |
| Autriche    | Championnat d'Europe de football (EURO)                                                                                                         | 1                        |
| Italie      | Sommet du G8                                                                                                                                    | 1                        |
| Espagne     | Célébration du jour du combattant basque (ETA)                                                                                                  | 1                        |
| Norvège     | Cérémonie de remise du prix Nobel                                                                                                               | 1                        |
| Danemark    | Conférence des Nations Unies                                                                                                                    | 1                        |
| Malte       | Visite du pape                                                                                                                                  | 1                        |
| Estonie     | Réunion des ministres des affaires étrangères de l'OTAN                                                                                         | 1                        |
| Lettonie    | Assemblée parlementaire de l'OTAN                                                                                                               | 1                        |

Entre octobre 2006 et juin 2010, l'article 23 fut utilisé 22 fois par différents Etats membres. Les raisons invoquées étaient, dans la plupart des cas, liées à des grands évènements sportifs et des réunions ou manifestations politiques. En revanche, la prolongation de la durée des contrôles prévue par le code n'a pas été invoquée au cours de cette période. En réalité, la plupart des évènements ne nécessitaient pas une réintroduction des contrôles aux frontières de plus de 30 jours<sup>122</sup>. Il est également utile de noter qu'au

<sup>120</sup> Voy. Annexe 1 du Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil 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), COM (2010), 554 final, 13 octobre 2010.

<sup>121</sup> Club de motards considérés comme une organisation criminelle.

<sup>122</sup> *Ibid.*

cours de ces quatre années, aucun Etat n'a fait usage de cette mesure en raison d'une menace terroriste ou d'un afflux de migrants, contrairement à la situation actuelle analysée ci-après.

### *Section 2 : La nécessité d'une réforme*

En octobre 2010, la Commission européenne a publié un rapport sur le titre III du Code frontières Schengen 2006, conformément à l'article 38<sup>123</sup>. Cette analyse, faite sur base des informations partagées par les Etats, a mis en lumière plusieurs défauts du Code Frontières Schengen 2006. Premièrement, lorsqu'un Etat rétablit ses contrôles, il doit le notifier à la Commission et aux autres Etats membres conformément à l'article 24. Se basant sur la pratique, la Commission s'est rendue compte que le temps entre la notification de réintroduction des contrôles et le rétablissement effectif de ces contrôles était trop court. En effet, l'article ne précise pas la durée mais impose aux Etats membres concernés de *fournir les informations dès qu'elles sont disponibles*, ce qui peut mettre des semaines avant que l'Etat ne transmette ces éléments nécessaires à la Commission pour qu'elle puisse rendre un avis et que les autres Etats membres puissent en discuter. Parfois, la notification est envoyée seulement quelques jours avant la réintroduction effective des contrôles, ce qui ne laisse pas de délai suffisant pour un examen approfondi de la décision. En outre, souvent, les notifications ne contiennent pas assez d'informations pour permettre à la Commission de vérifier si l'Etat membre justifie suffisamment son entrave à la liberté de circulation au regard de la menace à l'ordre public ou à la sécurité interne. Par ce rapport, la Commission reproche un manque de collaboration de la part de certains Etats membres vis-à-vis de celle-ci.

Deuxièmement, la Commission a souligné la difficulté des Etats membres dans la phase de mise en œuvre. Il faut en effet réaffecter des agents de police et de douanes et réaménager les points de contrôles frontaliers, par exemple par l'installation de barrières mobiles ou de panneaux de limitation de vitesse. A cet égard, certains Etats ont exprimé un manque de moyens, en particulier ce qui concerne l'information correcte au public comme le prévoit l'article 34 du Code Frontières Schengen 2016<sup>124</sup>.

En parallèle, la Commission a constaté une bonne coopération entre les Etats membres et a conclu, sur base des informations dont elle disposait, qu'aucun Etat n'avait abusé de la

---

<sup>123</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil 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), COM (2010), 554 final, 13 octobre 2010.

<sup>124</sup> *Ibid.*

possibilité de réintroduire des contrôles aux frontières<sup>125</sup>. A la lumière de ces différentes préoccupations, la Commission reconnaît quelques faiblesses du système et la nécessité d'une réforme que ce soit pour une meilleure réglementation des frontières intérieures ou pour une meilleure supervision de celle-ci sur les Etats membres.

Le contexte politique et la crise des migrants de 2011 finiront par accélérer le processus<sup>126</sup>. En effet, à la suite du printemps arabe, beaucoup de réfugiés tunisiens sont arrivés en Italie (sur l'île de Lampedusa) dans le but d'atteindre la France, vu les anciens liens coloniaux qui unissent les deux pays<sup>127</sup>. Face à cet afflux de migrants, les autorités italiennes décidèrent d'accorder plus de 20 000 permis temporaires de résidence valables 6 mois pour faciliter le déplacement des réfugiés partout en Europe<sup>128</sup>. En réponse à cette décision italienne, la France, soutenue par d'autres Etats membres, décida de réintroduire ses contrôles aux frontières pour gérer l'afflux de réfugiés. La question s'est alors posée de savoir si cette ré-imposition des contrôles aux frontières était conforme au Code. Théoriquement, autant la France que l'Italie ont respecté les articles du code<sup>129</sup>. Le Parlement européen et la Commission ont cependant considéré que leur comportement était contraire à l'esprit de Schengen ainsi qu'au niveau de solidarité attendu entre les Etats membres pour le mettre en œuvre<sup>130</sup>. Le 29 avril 2011, le président de la Commission, José Manuel Barroso, accepta la demande de révision du Code frontières Schengen requise par le président français, Nicolas Sarkozy et le premier ministre italien, Silvio Berlusconi<sup>131</sup>. Cette requête aboutira, quelques mois plus tard, à deux propositions législatives : une concernant le mécanisme d'évaluation Schengen et une autre concernant

---

<sup>125</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil 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), COM (2010), 554 final, 13 octobre 2010.

<sup>126</sup> E. GUILD, S. CARRERA, L. VOSYLIUTE, K. GROENENDIJK E. BROUWER, D. BIGO, J. JEANDESBOZ, M. MARTIN-MAZÉ, "Internal border controls in the Schengen area : Is Schengen crisis-proof ?", Study for the LIBE committee, Policy department for citizen's right and constitutional affairs, 2016 (ci-après dénommée « Etude pour le Parlement européen »), pp. 23 et 24.

<sup>127</sup> M. VAN DER WOUDE, P. VAN BERLO, *op. cit.*, p. 65.

<sup>128</sup> *Ibid.*, pp. 61 et s.

<sup>129</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 24 et document de la Commission (2011), « Statement by Commissioner Malmström on the compliance of Italian and French measures with the Schengen acquis », MEMO/11/538, Bruxelles, le 25 juillet 2012, disponible sur [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-538\\_en.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-538_en.htm?locale=fr) (consulté le 10 juin 2017).

<sup>130</sup> M. NOVOTNA, « The Schengen Governance Package – another missed opportunity? », Institute for European Studies, Février 2015, disponible sur <http://www.ies.be> (25 mai 2017).

<sup>131</sup> Y. PASCOUAU, « The Schengen Governance Package : The subtle balance between Community method and intergovernmental approach », *European Policy Centre*, 12 décembre 2013, disponible sur <https://www.epc.eu> (consulté le 25 mai 2017), p. 2.

le rétablissement des contrôles aux frontières internes qui formeront ensemble le Schengen Governance Package<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil au comité européen économique et social et au comité des Régions « Gouvernance de Schengen – Renforcer l’espace sans contrôle aux frontières intérieures », *COM* (2011), 561 final, Bruxelles 16 septembre 2011.

## Chapitre 2 : Schengen Governance Package

Confier la gouvernance de Schengen à l'Union européenne, telle était l'ambition de la Commission lorsqu'elle a commencé la révision des règles de Schengen en 2010. Trois ans plus tard, après de nombreuses négociations et tensions entre les différents acteurs, un nouveau corpus législatif voit le jour : le Schengen Governance Package<sup>133</sup>. Celui-ci est constitué de deux règlements principaux, un portant sur la création d'un mécanisme d'évaluation destiné à vérifier l'application des acquis de Schengen (Règlement 1053/2013) et l'autre révisant les conditions relatives à la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles (Règlement 1051/2013).

Cette partie du mémoire permet de comprendre les enjeux et le contexte politique qui ont entouré les discussions relatives à l'adoption des nouvelles régulations (Section 1), les changements pour la réintroduction temporaire des contrôles frontaliers et leurs conséquences pour les Etats membres (Section 2) et enfin, les innovations dans la méthode d'évaluation de Schengen (Section 3).

### *Section 1 : « Schengen Freeze »*

Avant que les nouvelles règles ne soient adoptées, plusieurs obstacles ont freiné le dialogue entre les différents protagonistes : d'une part, la réserve des Etats membres de laisser plus de pouvoir à la Commission ; d'autre part, le rôle du Parlement européen et le « Schengen Freeze ».

Depuis le traité de Lisbonne, le Parlement européen a acquis de nouvelles compétences et est devenu le co-législateur pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice. L'article 77 prévoit en effet que *le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire* peuvent adopter différentes mesures relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration. C'est sur cette base légale que le Parlement se reposait pour justifier sa participation à la réforme du Code Frontières Schengen et plus précisément au mécanisme d'évaluation de Schengen. *A contrario*, l'article 70 du TFUE dispose que pour les mesures concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice c'est le Conseil, seul, mais sur proposition de la Commission qui peut *adopter des mesures établissant des modalités par lesquelles les Etats membres, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre, par les autorités des Etats membres, des politiques de l'Union*. Dans cet article, aucun rôle n'est attribué au Parlement. Le Conseil a utilisé la seconde base légale

---

<sup>133</sup> Y. PASCOUAU, *op.cit.*, p. 2.

pour adopter le nouveau mécanisme d'évaluation Schengen et par ce fait, fut accusé par le Parlement d'avoir violé la méthode européenne<sup>134</sup>. La réaction du Parlement européen fut sans précédent, il gela tous les dossiers concernant la justice et les affaires intérieures et menaça de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne<sup>135</sup>. Cette querelle politique, connue sous le nom de « Schengen Freeze », révéla une divergence d'interprétation de la répartition des compétences imposée par le traité de Lisbonne.

Finalement, l'article 70 du TFUE restera la base légale pour adopter le nouveau règlement (UE) n°1053/2013. Néanmoins, le Parlement européen réussit à recevoir quelques pouvoirs de co-décision. Les trois institutions ont convenu *que toute proposition de la Commission visant à modifier le système d'évaluation sera dorénavant soumise au Parlement européen pour consultation afin que l'avis de ce dernier soit pris en considération, dans toute la mesure du possible, avant l'adoption d'un texte définitif*<sup>136</sup>. Ceci clarifié, les négociations de fond sur la révision du Code Frontières Schengen 2006 ont pu enfin commencer.

## *Section 2 : Règlement 1051/2013*

La règle générale du rétablissement des contrôles aux frontières, reprise à l'article 23 du Code Frontières Schengen 2006 est une condition *sine qua non* pour la participation des Etats membres à l'espace Schengen<sup>137</sup>. Ceux-ci veulent toujours pouvoir être capables de rétablir les contrôles aux frontières de manière unilatérale<sup>138</sup>. Par conséquent, les révisions de cette « clause de souveraineté » donnèrent lieu à des négociations longues et complexes. Néanmoins, le règlement 1051/2013 fut le fruit d'un compromis trouvé entre les Etats membres et les institutions européennes et apporta plusieurs modifications aux articles 23 et suivants. D'une part, la portée territoriale des contrôles est clarifiée. Ils peuvent dorénavant se pratiquer seulement sur certains tronçons de la frontière et non plus sur l'entièreté des frontières du territoire national. Cette précision est assez logique au regard de la réalité des situations qui ne nécessitent pas toujours un contrôle à toute la frontière. Cela laisse la possibilité aux Etats de concentrer les agents frontaliers aux endroits stratégiques. D'autre part, la révision du Code met l'accent sur le fait que le

---

<sup>134</sup> S. PEERS, *op. cit.*, pp. 30 à 44.

<sup>135</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 26.

<sup>136</sup> Déclaration annexée au Règlement (UE) n°1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, *J.O.U.E.*, L.295, 6 novembre 2013, p. 37.

<sup>137</sup> Y. PASCOUAU, *op. cit.*, p. 3.

<sup>138</sup> M. NOVOTNA, *op. cit.*

rétablissement des contrôles ne doit être utilisé qu'en dernier recours, lorsqu'aucune autre solution n'est possible ou suffisante. Pour reprendre la métaphore du directeur de la migration et des politiques de mobilité au centre des politiques européennes à Bruxelles, Yves Pascouau ; « la nouvelle procédure est similaire à l'arme nucléaire ; le plus important est de ne pas l'utiliser, mais plutôt de la posséder »<sup>139</sup>. A cet égard, le nouvel article 23bis, qui deviendra l'article 26 du Code Frontières Schengen 2016, impose aux Etats de nouveaux critères de proportionnalité et de nécessité à respecter. Ils doivent évaluer et tenir compte des incidences que pourrait avoir le rétablissement des contrôles sur l'ordre public ou la sécurité publique et sur la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen. Par ailleurs, le règlement 1051/2013 ajoute une nouvelle durée maximale de 6 mois, la période de prolongation incluse, pour la ré-imposition des contrôles lors d'événements prévisibles et une durée maximale de 2 ans dans le cadre de circonstances exceptionnelles. Toujours concernant l'établissement de nouveaux délais, l'ancien article 25 énonçait la procédure en cas d'action urgente mais ne précisait aucune limite de durée. A présent, la ré-imposition des contrôles aux frontières à cause d'une menace pour la sécurité intérieure qui nécessite une action immédiate est limitée à 10 jours. Cette période peut être renouvelée plusieurs fois sans excéder 20 jours et sans dépasser la durée totale de 2 mois<sup>140</sup>.

En conséquence, toutes ces nouvelles dispositions limitent la durée des contrôles aux frontières internes, définissent de nouvelles conditions et rendent le rétablissement des contrôles aux frontières internes plus difficile<sup>141</sup>. En outre, le nouveau règlement souligne que cette procédure doit être employée de manière exceptionnelle et être interprétée strictement dans la mesure où elle déroge au droit fondamental qu'est la liberté de circulation<sup>142</sup>.

Comme nous l'avons vu, le Code Frontières Schengen n'imposait, jusqu'à présent, aucun délai précis pour notifier sa décision de réimposition des contrôles aux frontières et n'obligeait pas les Etats à fournir toutes les informations pertinentes. Le règlement n°1051/2013 comble cette lacune. Désormais, les Etats membres doivent *notifier leur intention au plus tard quatre semaines avant la réintroduction prévue et transmettre*

---

<sup>139</sup> Y. PASCOUAU, *op. cit.*, p. 7.

<sup>140</sup> Code Frontières Schengen 2016, article 28, §1, §3 et §4.

<sup>141</sup> M. NOVOTNA, *op. cit.*

<sup>142</sup> Y. PASCOUAU, *op. cit.*, p. 4.

*toutes les données pertinentes détaillant les événements qui constituent une menace grave pour son ordre public ou sa sécurité intérieure*<sup>143</sup>. Simplement se référer à un événement n'est plus suffisant à présent pour justifier un rétablissement des contrôles, il faut fournir toutes les informations pertinentes et convaincre les autres parties contractantes que la mesure est nécessaire face à la menace<sup>144</sup>. De surcroît, le dernier alinéa de l'article 24 offre à la Commission, la possibilité de demander des informations complémentaires. L'efficacité et la transparence sont les priorités dans les changements voulus pour le Code Frontières Schengen.

Les informations qui faisaient l'objet d'une simple consultation entre les Etats membres peuvent aujourd'hui donner lieu à des réunions conjointes afin d'organiser une coopération mutuelle entre les Etats<sup>145</sup>.

Lors de la première version de la proposition législative, la Commission avait suggéré d'être compétente pour décider de la réintroduction des frontières en cas de menace pour la sécurité et l'ordre public. Mais cette suggestion fut immédiatement rejetée par les Etats pour deux raisons. La première raison est d'ordre politique, les Etats membres ne voulaient pas abandonner leur pouvoir décisionnel au profit de la Commission. La seconde, d'ordre légal, se fondait sur l'article 72 TFUE qui précise que les règles concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice *ne portent pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure*. Cette disposition vient appuyer la position des Etats membres et mettre un frein à la proposition de la Commission. Si la réintroduction des contrôles aux frontières doit être rétablie à cause d'une menace d'ordre public, alors elle tombe sous l'application de l'article 72 et la décision appartient aux Etats<sup>146</sup>. La Commission finit par trouver un compromis en modifiant l'article 26 et en ajoutant un nouvel article 26 bis dans le Code Frontières Schengen 2016. Ces articles autorisent *la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen*. Cette nouvelle possibilité ne porte pas atteinte à l'article de base qui permet une réintroduction unilatérale en cas de menace pour l'ordre public et la sécurité publique mais envisage une

---

<sup>143</sup> 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, 6 novembre 2013, p.1, article 24, §1.

<sup>144</sup> Règlement (UE) n°1051/2013, article 24, §1, a).

<sup>145</sup> Règlement (UE) n°1051/2013, article 27 §5.

<sup>146</sup> Y. PASCOUAT, *op. cit.*, p. 5.

autre éventualité en cas de menace pour le fonctionnement global de l'espace Schengen. C'est une approche plus collective qui a pour but de protéger les intérêts communs.

Si des circonstances exceptionnelles mettent en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, le Conseil est compétent pour émettre une recommandation vis-à-vis d'un ou plusieurs Etats membres pour réintroduire temporairement ses frontières. Cette recommandation, qui n'a pas de caractère obligatoire, se fonde sur une proposition de la Commission. La décision de réintroduire les contrôles aux frontières est donc prise de commun accord entre le Conseil et la Commission. Si l'Etat ne suit pas cette recommandation, il doit communiquer les motifs de ce refus à la Commission<sup>147</sup>. La Commission communiquera un rapport sur base de ces informations et établira les conséquences de ce refus pour l'intérêt commun<sup>148</sup>. Il est regrettable de constater que le règlement n'est pas clair sur l'application de cette disposition. Les Etats peuvent-ils réintroduire leurs contrôles *seulement* sur la recommandation du Conseil et de la Commission ou peuvent-ils le faire de leur propre initiative sur base de l'article 26<sup>149</sup>. De plus, aucune sanction n'est prévue pour l'Etat récalcitrant, étant donné que toute cette procédure est basée sur une dissuasion politique. L'article 26 peut aussi être déclenché par la Commission lorsque celle-ci constate dans un rapport d'évaluation établi par le règlement 1053/2013 (analysé ci-après dans le chapitre 3) qu'un Etat membre a manqué à ses obligations concernant la protection des frontières extérieures<sup>150</sup>.

En résumé, les différentes modifications du Code Frontières Schengen par le règlement (UE) n°1051/2013 attestent d'une volonté d'impliquer les institutions européennes dans le processus des frontières internes et de clarifier le rôle de celles-ci. Un autre exemple de cette « européanisation » est l'opportunité laissée aux Etats membres et à la Commission de saisir la Cour de Justice de l'Union européenne en cas de mésentente.

---

<sup>147</sup> Règlement (UE) n°1051/2013, article 26, §3.

<sup>148</sup> Règlement (UE) n°1051/2013, article 26, §3.

<sup>149</sup> S. PEERS, *op. cit.*, p. 42.

<sup>150</sup> Règlement (UE) n°1051/2013, article 19 bis §3.

Le tableau ci-dessous reprend **en gras** les nouveautés du règlement (UE) n°1051/2013 insérées dans le Code Frontières Schengen de 2016.

*Tableau 2 : Table de concordance entre l'ancien et le nouveau Code Frontières Schengen<sup>151</sup>.*

| <u>Nouvel article</u> | <u>Ancien article</u> | <u>Procédures et mesures</u>                                                                                                                                                                        | <u>Durée des contrôles</u>                                                            |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Article 25            | Article 23            | Cadre général pour la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières internes                                                                                                               | Maximum 30 jours ou la durée prévisible de la menace grave.                           |
| Article 26            | Article 23 bis        | Critères pour la réintroduction temporaire                                                                                                                                                          | /                                                                                     |
| Article 27            | Article 24            | Procédure pour les événements prévisibles (Procédure ordinaire)                                                                                                                                     | 30 jours renouvelables pour une période de 30 jours <b>avec un maximum de 6 mois.</b> |
| Article 28            | Article 25            | Procédure pour les événements qui requièrent une action urgente (Procédure d'urgence)                                                                                                               | <b>10 jours renouvelables pour une période de 20 jours avec un maximum de 2 mois.</b> |
| Article 29            | Article 26            | La procédure de prolongation du contrôle aux frontières intérieures est devenue la <b>procédure pour les événements qui peuvent mettre en péril le fonctionnement global</b> (Procédure spécifique) | <b>6 mois renouvelables trois fois maximum (durée totale de 2 ans)</b>                |
| Article 30            | Article 26 bis        | Critères pour la réintroduction temporaire en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global                                                                        | /                                                                                     |

<sup>151</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 22.

### *Section 3 : Mécanisme d'évaluation Schengen*

A première vue, l'analyse du mécanisme d'évaluation et de contrôle pourrait sembler impertinente compte tenu du sujet de notre travail qui se concentre essentiellement sur les frontières intérieures de l'espace Schengen. Or, le processus d'évaluation a été imaginé initialement pour superviser les Etats membres dans leur gestion des frontières extérieures. Cependant, depuis le règlement (UE) n°1053/2013, il s'applique également à la vérification de l'absence de contrôles aux frontières intérieures<sup>152</sup>. De plus, la constatation d'une éventuelle défaillance dans la protection des frontières extérieures par un Etat peut entraîner le déclenchement de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures prévue par l'article 29 du Code Frontières Schengen comme nous allons le voir<sup>153</sup>.

Nous avons rappelé dans l'historique de l'espace Schengen qu'une Commission d'évaluation et d'application de Schengen avait été créée par le Comité exécutif au moment de l'entrée en vigueur de la Convention d'application. Elle avait pour but de vérifier la bonne application des règles de Schengen, garantir leur uniformisation dans les Etats membres et contrôler que toutes les conditions préalables pour adhérer à l'espace sans frontières intérieures d'un Etat candidat étaient réunies. Après l'intégration des acquis de Schengen dans le droit de l'Union, ce mécanisme continua à fonctionner pendant plusieurs années mais le rôle du comité d'exécution fut transféré au Conseil. La Commission européenne n'est alors qu'un observateur des discussions.

En 2005, à l'occasion du programme de la Haye, la Commission européenne fut invitée à repenser le système d'évaluation de Schengen et à répartir correctement les compétences entre les différents acteurs. Elle apporta plusieurs propositions dont certaines furent implémentées dans le règlement (UE) n°1053/2013, au cours du Schengen Governance Package.

Tout d'abord, la Commission convertit son rôle de simple observateur des évaluations en organisateur et coordinateur<sup>154</sup>. Cette réorganisation des pouvoirs reflétait le désir de celle-ci de rétablir sa fonction et sa responsabilité dans le nouveau cadre légal et asseoir son rôle de gardienne des traités<sup>155</sup>. Cependant, cette auto-attribution des compétences n'était pas assez équitable pour les Etats membres qui exigèrent d'être impliqués dans le processus d'évaluation. Dès lors, la version finale du texte accorde une responsabilité commune aux Etats membres et la Commission de la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation et de

---

<sup>152</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 4.

<sup>153</sup> Code Frontières Schengen (2016), article 21, §3.

<sup>154</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 33.

<sup>155</sup> Y. PASCOUAU, *op. cit.*, p. 8.

contrôle<sup>156</sup>. Mais c'est au Conseil que le règlement confère *la compétence d'exécution pour l'adoption des recommandations relatives aux mesures correctives visant à remédier à tout manquement constaté dans les rapports d'évaluation*<sup>157</sup>. L'octroi de ce pouvoir au Conseil se justifie par trois raisons reprises dans le point 11 du préambule. Premièrement, la compétence d'exécution correspond aux compétences particulières que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne attribue au Conseil<sup>158</sup> et permet l'établissement d'un contrôle par les pairs complémentaire à la fonction dont jouit la Commission pour surveiller l'application du droit de l'Union. Deuxièmement, l'attribution de cette compétence au Conseil permet de répondre au souhait de renforcer la coopération dans l'espace Schengen émis par le Conseil européen. Enfin, la cession de ce pouvoir d'exécution au Conseil tient compte de la nature sensible des recommandations sur le plan politique, *qui touchent souvent aux compétences exécutives des Etats et à celles dont ils jouissent en matière d'application de la loi*.

Ensuite, la nouvelle législation réaffirme le but des évaluations et réorganise leur mise en œuvre en tenant compte des changements de répartition des compétences des différentes institutions. Les inspections ont toujours comme ambition non seulement de vérifier la bonne application de l'acquis Schengen dans les pays où celui-ci s'applique pleinement ou partiellement, mais aussi, d'examiner que toutes les conditions nécessaires à son application ont été respectées par les pays candidats à l'espace Schengen<sup>159</sup>. Le texte précise toutefois que la vérification pour les Etats candidats ne concerne pas les Etats dont les procédures d'évaluation avaient déjà commencé avant son entrée en vigueur c'est-à-dire la Roumanie, la Bulgarie et Chypre<sup>160</sup>. Par ailleurs, le règlement (UE) n°1053/2013 innove en élargissant le champ d'application des évaluations qui auparavant, ne se pratiquaient seulement qu'aux frontières extérieures, désormais s'appliquent également aux frontières intérieures. De fait, *les évaluations peuvent couvrir l'application effective et efficace des mesures d'accompagnement dans le domaine des visas, du système d'information Schengen, de la protection des données, de la coopération policière, de la coopération judiciaire en matière pénale et l'absence de contrôles aux frontières*

---

<sup>156</sup> Règlement (UE) n°1051/2013, article 3.

<sup>157</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, point 11 du préambule.

<sup>158</sup> TFUE, article 70.

<sup>159</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 1, §1.

<sup>160</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 1, §2.

*intérieures*<sup>161</sup>. Elles peuvent être effectuées sur base d'un questionnaire remis aux Etats ou d'inspections sur place. Elles peuvent également être annoncées ou inopinées<sup>162</sup>.

A partir de l'entrée en vigueur du règlement, les évaluations ont pu être effectuées par des équipes composées de représentants de la Commission et d'experts des Etats membres mais aussi par d'autres institutions européennes telles que Frontex et Europol<sup>163</sup>. Grâce au programme d'évaluation établi par la Commission, chaque Etat membre est évalué au moins une fois sur 5 ans<sup>164</sup>. Ces inspections sont réalisées sur base des informations collectées dans un questionnaire standard sur les moyens opérationnels et les techniques que les Etats membres ont prévu pour la mise en œuvre des acquis de Schengen<sup>165</sup> ou par l'analyse des risques soumis par Frontex<sup>166</sup>. Les experts partagent leurs constats à l'Etat membre concerné ainsi qu'aux autres Etats membres qui peuvent commenter l'évaluation. A la fin de chaque évaluation, le comportement de l'Etat est classé comme : conforme aux règles de Schengen, conforme mais devant être amélioré ou non conforme<sup>167</sup>. Ensuite, un rapport est rédigé par les experts qui ont réalisé l'inspection ; ceux-ci dressent la liste des éventuels manquements constatés et formulent des recommandations pour remédier aux lacunes de l'Etat contrôlé.

Finalement, la Commission présente chaque année, un rapport complet relatif aux évaluations menées dans l'espace Schengen au Parlement européen et au Conseil. C'est sur base dudit rapport que le Conseil décidera ou non d'adresser une recommandation de mise en œuvre de mesures correctives à l'Etat qui a 3 mois pour les exécuter. Si au terme de ce délai, le pays est toujours en défaut d'exécuter la recommandation, la Commission est habilitée à déclencher l'application de l'article 29 et à proposer au Conseil de recommander à certains Etats membres de réintroduire leurs contrôles aux frontières internes compte tenu des manquements constatés qui pourraient être susceptibles de mettre en péril le fonctionnement global de l'espace sans frontières<sup>168</sup>. Cette mesure doit être utilisée par la Commission uniquement en dernier recours et les contrôles ne peuvent pas excéder une durée totale de 2 ans par période de 6 mois.

---

<sup>161</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 4, §1.

<sup>162</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 4, §2.

<sup>163</sup> Frontex est l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union et Europol est l'agence européenne spécialisée dans la répression de la criminalité.

<sup>164</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 5, §2.

<sup>165</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 9.

<sup>166</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 7.

<sup>167</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 14, §3.

<sup>168</sup> Code Frontières Schengen (2016), article 21, §3.

Il aura fallu deux ans pour que le Schengen Governance Package soit finalement adopté. Les querelles politiques sont en grande partie responsables de cette lenteur législative. Après une première proposition législative de la Commission trop ambitieuse et trop prétentieuse au goût des Etats, ce fut au tour du Conseil et du Parlement européen d'être en désaccord sur le choix de la base légale permettant l'adoption de nouvelles règles concernant l'espace Schengen. Le premier voulant exclure le second des négociations et des procédures. Finalement, tout le monde trouva son compte dans les nouvelles législations ; la Commission a pu renforcer son rôle dans tous les domaines de la procédure, les Etats membres ont pu conserver leur pouvoir décisionnel, le Conseil a acquis de nouvelles compétences et enfin le Parlement a su s'assurer le droit d'être informé et de pouvoir influencer les décisions.

Les règlements (UE) n°1051/2013 et n°1053/2013 sont entrés en vigueur à la fin de l'année 2013 mais les nouvelles dispositions concernant le mécanisme d'évaluation ont réellement été appliquées à partir du 27 novembre 2014, à l'issue d'une longue période préparatoire qui a permis de mettre en place des formations pour les experts, un programme annuel d'évaluation...<sup>169</sup>.

En définitive, ce nouveau mécanisme d'évaluation et de contrôle aspire à être plus structuré et plus transparent pour garantir une meilleure confiance mutuelle entre les Etats Schengen. L'évaluation est davantage objective et le texte assure un équilibre entre les différents acteurs invités à participer à ce processus<sup>170</sup>. Et surtout, le règlement met en lien les frontières extérieures et intérieures. Si un Etat est défaillant dans le contrôle de ses frontières extérieures, au point de mettre en péril tout le fonctionnement de l'espace Schengen, alors la réintroduction des contrôles à certaines frontières intérieures peut être utilisée pour pallier à ce défaut de sécurité et pour faire pression auprès de l'Etat en tort afin qu'il se conforme aux recommandations.

En d'autres termes, les Etats membres restent compétents unilatéralement pour réintroduire leurs contrôles aux frontières internes en dernier recours lorsque la sécurité publique ou l'ordre public sont menacés mais cette procédure peut dorénavant être conseillée aussi par les institutions lorsque le fonctionnement global de l'espace Schengen est menacé, notamment lorsqu'un Etat manque à ses obligations aux frontières extérieures.

---

<sup>169</sup> Règlement (UE) n°1053/2013, article 23.

<sup>170</sup> Y. PASCOUAU, *op. cit.*, p. 10.



## Partie II : Le rétablissement des contrôles aujourd'hui

En raison des nombreuses modifications du Code Frontières Schengen de 2006, le Parlement européen et le Conseil ont décidé d'adopter, le 9 mars 2016, un nouveau règlement (UE) 2016/399, afin de clarifier les règles et de rassembler celles-ci dans un seul et même acte législatif. Ainsi, le Code Frontières Schengen de 2016 incorpore, entre autres, les réglementations du Schengen Governance Package analysées précédemment. Cette partie a pour but de d'analyser l'application des nouvelles dispositions par les Etats membres influencée par le contexte actuel (Titre 1), d'explicitier la volonté de la Commission d'un « retour au fonctionnement normal » (Titre 2) et enfin d'énoncer les dernières modifications du Code Frontières Schengen 2016 (Titre 3).

### **Titre 1 : Le contexte**

L'année 2015 fut marquée par une arrivée massive de réfugiés en Europe. La plupart fuyaient la guerre en Syrie, en Irak ou en Afghanistan et pensaient trouver l'asile et la sécurité sur le territoire de l'Union. Ce flux migratoire eut plusieurs conséquences inattendues tant sur le plan humain que sur le plan institutionnel.

D'un point de vue factuel d'abord, la crise migratoire c'est le déplacement de plus d'un million de personnes à destination de l'Europe et le décès de près de 3 770 hommes, femmes et enfants en 2015, 5 143 en 2016 et déjà plus de 2 300 en 2017<sup>171</sup>. Ceux-ci tentent au prix de leur vie de rejoindre un des Etats membres de l'Union en traversant la mer Méditerranée sur des bateaux de fortune ou en marchant des milliers de kilomètres sur la route des Balkans dans l'espoir d'une vie meilleure. Bien que cette vague humaine ne fût pas la première de l'Histoire, elle est la plus importante depuis la Seconde Guerre Mondiale<sup>172</sup>.

Ensuite, d'un point de vue institutionnel, cet afflux de migrants a mis à mal les nouvelles dispositions du Code Frontières Schengen à peine adoptées. Entre les pays des frontières extérieures qui appliquent la méthode du « laisser-passé » car ils sont débordés par l'arrivée massive de réfugiés (principalement l'Italie, Chypre et la Grèce) et les pays intérieurs qui rétablissent leurs contrôles à la moindre occasion, Schengen a perdu son esprit initial et des clivages importants entre les Etats ont été mis au jour.

<sup>171</sup> Données mises à jour le 18 juillet 2017 disponible sur le site de l'organisation internationale pour les migrations à l'adresse : <http://missingmigrants.iom.int/>

<sup>172</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016.

Comme nous venons d'en faire l'observation, la réintroduction des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen doit être interprétée strictement car c'est une exception à la liberté de circulation. La menace doit être réelle et grave pour justifier cette réintroduction. Dans le point 26 du préambule du Code Frontières, il a été précisé que « la migration et le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de ressortissants de pays tiers ne devraient pas être considérés, en soi, comme une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ». Dès lors, quand les Etats utilisent ce mouvement des personnes pour réimposer des contrôles aux frontières, ils doivent avoir une autre justification derrière ce prétexte qui n'est pas suffisant *per se* selon le règlement<sup>173</sup>. Malgré tout, comme nous allons le voir, la Commission a admis à de nombreuses reprises l'application de l'article 25 du code pour faire face à l'afflux migratoire qui effraie les Etats. Plus récemment encore, le Conseil a même adopté des décisions d'exécution permettant la prolongation des contrôles aux frontières intérieures toujours motivées par la « pression migratoire ». Peut-on dès lors parler d'une exception à l'exception ou plutôt d'un mauvais usage des instruments juridiques européens ?

Ultérieurement, des attaques terroristes ont frappé plusieurs pays de l'espace Schengen. Ce qui a entraîné la méfiance par rapport aux démarches communes et la volonté de sécuriser unilatéralement son territoire national. Bien que la menace d'attentats terroristes puisse être considérée comme mettant en danger l'ordre public et la sécurité intérieure aux termes des articles du Code, nous pouvons nous poser la question de la nécessité et de la proportionnalité d'une telle mesure extrême qui n'a, pour l'instant, pas encore fait ses preuves. En quoi l'imposition de contrôle aux frontières intérieures peut avoir une conséquence sur l'action des terroristes en Europe ?

---

<sup>173</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 41.

## Chapitre 1 : La mise en œuvre

Ce chapitre retrace les différents cas avérés de rétablissements des contrôles aux frontières intérieures entre la période du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 30 juin 2017. Cette possibilité offerte aux Etats a été utilisée à de nombreuses reprises ces dernières années et pas toujours dans l'optique pour laquelle elle avait été créée au départ ; c'est-à-dire *limitée au strict minimum nécessaire pour répondre à une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure*<sup>174</sup>. Cette modification du rôle de l'article 25 est une des conséquences des événements que nous vivons actuellement. La crise des migrants et la menace terroriste sont en train d'influencer le futur de l'Union européenne. Plus précisément, ces événements peuvent-ils être utilisés comme un motif valable à la réintroduction des contrôles aux frontières ? Si oui, sur quelles bases les Etats membres justifient-ils ce refus d'entrée aux migrants sans être en porte-à-faux par rapport aux valeurs prônées par l'Union, elle qui se veut ouverte et accueillante ? Le refus de laisser entrer des migrants qui demandent une protection internationale sur un territoire doit être motivé par une autre explication que la protection de la sécurité intérieure car, comme indiqué au chapitre précédent, les migrants seuls, ne peuvent pas être considérés, en soi, comme une menace. Depuis le Code Frontières Schengen 2016, son article 27 impose qu'à chaque réintroduction des contrôles, l'Etat membre en question fournisse plusieurs informations sur sa décision. Notamment la durée et l'emplacement des contrôles, le type de contrôles (aérien, maritimes ou terrestre), les mesures que les Etats voisins doivent éventuellement prendre et surtout les raisons adéquates mises en avant pour la réintroduction envisagée. Depuis quelques temps, cette notion de « raisons adéquates » est au cœur des débats entre les institutions et les Etats membres.

L'analyse qui suit a pour but de dresser le panorama des raisons invoquées par les Etats depuis 2015 dans leurs différentes notifications au Conseil européen. Attendu que nous ne sommes pas en mesure de vérifier chaque allégation des Etats membres, nous nous baserons essentiellement sur leur rapport écrit sans pouvoir certifier la véracité des faits. Par exemple si un Etat dit rétablir ses frontières pour lutter contre la menace terroriste mais qu'en réalité il en profite pour refuser l'accès de son territoire aux réfugiés, cela est impossible à déterminer en se fondant uniquement sur les lettres de notifications.

---

<sup>174</sup> Code Frontières Schengen 2016, considérant 22.

Au total, nous avons comptabilisé plus de 84 notifications qui ont été envoyées aux institutions ces trois dernières années. A titre de comparaison, « seulement » 96 lettres de notifications avaient été envoyées en 15 ans, entre janvier 2000 et avril 2015. Cela montre une volonté croissante de réinstaurer temporairement les contrôles frontaliers à l'intérieur de l'espace Schengen. Sur les 84 notifications, seulement 80 ont donné lieu à un rétablissement temporaire des contrôles. Cette différence s'explique par le fait que certaines lettres ont pour but d'informer le Conseil de la fin de la mesure, d'un changement de date ou de donner un suivi sans pour autant qu'un nouveau rétablissement ne soit effectué<sup>175</sup>. Pour plus de clarté, les rapports sur la nécessité et la proportionnalité de cette mesure fournis par certains Etats membres n'ont pas été comptabilisés dans l'analyse<sup>176</sup>. Ces rapports ne font que confirmer ce que nous pouvons trouver dans les lettres de notifications ; il nous a donc semblé utile de ne pas en tenir compte afin de ne pas noyer le lecteur sous un surplus d'informations. Il est également pertinent de noter que, dans le cadre de cette analyse, un rétablissement des contrôles aux frontières a été compté comme un, en fonction de la période et de la raison invoquée. Ainsi, si un Etat décide de réinstaurer ses contrôles à cause des migrants et qu'il prolonge cette décision plusieurs fois, elle sera considérée comme plusieurs rétablissements différents, étant donné qu'une nouvelle période recommence, bien que le motif reste le même.

*Tableau 3 : Nombres de notifications et de rétablissements des contrôles aux frontières internes entre janvier 2015 et juin 2017*

| <u>Année</u> | <u>Nombre de notifications</u> | <u>Nombre de cas de rétablissements</u> |
|--------------|--------------------------------|-----------------------------------------|
| 2015         | 27                             | 23                                      |
| 2016         | 39                             | 39                                      |
| 2017         | 18                             | 18                                      |
| Total        | 84                             | 80                                      |

<sup>175</sup> Délégation slovène (2015), Document du Conseil 13170/15 ; délégation maltaise (2015), Document du Conseil 13788/15 et 14269/15.

<sup>176</sup> Voyez par exemple : délégation allemande (2015), Document du Conseil 11204/15.

## Chapitre 2 : De « la crise des réfugiés » à « l'immigration illégale »

Le premier motif allégué par les Etats membres depuis juin 2015 est la crise migratoire. En effet, le prétexte d'une mauvaise étanchéité aux frontières extérieures a été utilisé une dizaine de fois par plusieurs Etats Schengen. Avant 2015, le motif de l'immigration n'avait été employé qu'à trois reprises en raison d'une opération de régulation par le gouvernement belge<sup>177</sup>. Mise à part cette situation particulière, le recours à l'afflux de migrants pour justifier la réintroduction des contrôles temporaires aux frontières intérieures ne semblait pas jouer un rôle important. Mais depuis quelque temps, cela a changé. L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, Malte, la Norvège, la Slovaquie et la Suède ont communiqué de multiples fois leur souhait de réinstaurer les contrôles en raison du manque de mesures de sécurité aux frontières extérieures en faisant allusion à la crise migratoire.

En septembre 2015, l'Allemagne est le premier pays à réimposer des contrôles à ses frontières intérieures pour cause d'une arrivée massive de migrants<sup>178</sup>. Elle a justifié sa position au moyen d'une lettre de notification envoyée au Conseil sur base de l'article 25 du Code Frontières Schengen en exprimant sa crainte d'un déficit sécuritaire. Selon les autorités allemandes, *cet afflux spontané et non maîtrisé constituait une menace grave pour la sécurité intérieure et l'ordre public, et la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières devait permettre de fournir une assistance appropriée aux arrivants*<sup>179</sup>. La lettre de notification précisait également que les contrôles seraient maritimes et aériens et se situeraient plus particulièrement à la frontière avec l'Autriche<sup>180</sup>. A partir de ce moment-là, d'autres Etats membres utilisèrent cette faculté en s'inspirant de la notification allemande. L'Autriche<sup>181</sup> d'abord, la Slovaquie<sup>182</sup> ensuite, la Hongrie (dont nous ne trouvons aucune trace de la notification dans les documents du Conseil) et enfin les pays nordiques<sup>183</sup>. La Belgique réintroduisit ses contrôles aux frontières avec la France en

---

<sup>177</sup> P. VAN BERLO et M. VAN DER WOUDE, *op. cit.*, pp. 72 à 74 et délégation belge (2000), Document du Conseil, 5381/00.

<sup>178</sup> E. GUILD, E. BROUWER, K. GROENENDIJK, et S. CARRERA, « What is happening to the Schengen borders ? », *CEPS Paper in liberty and security in Europe*, n°86, 16 décembre 2015, disponible sur <https://www.ceps.eu> (consulté le 25 mai 2017).

<sup>179</sup> Délégation allemande (2015), Document du Conseil 11986/15.

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> Délégation autrichienne (2015), Document du Conseil 12110/15.

<sup>182</sup> Délégation slovaque (2015), Document du Conseil 12111/15.

<sup>183</sup> Délégation suédoise (2015), Document du Conseil 14047/15 ; Délégation norvégienne (2015), Document du Conseil 14633/15 ; Délégation danoise (2016), Document du Conseil 5021/16.

février 2016 suite à la fermeture du camp de réfugiés dans le Nord-Pas-de-Calais<sup>184</sup>. Les autorités belges argumentèrent en expliquant que l'évacuation de cette « jungle » risquait de donner lieu à une arrivée massive de migrants dans le port de Zeebrugge et que ce nombre important de migrants sans papier et sans abri ainsi que leur intrusion illégale dans le port auraient un effet négatif sur la sécurité et la sûreté intérieure. Dans sa seconde lettre, le gouvernement belge affirme que les migrants ont une incidence sur le sentiment général d'insécurité et que la mesure demeure nécessaire pour y remédier<sup>185</sup>. Par ailleurs, le ministre de l'Intérieur a même déclaré qu'il fallait continuer les contrôles pour empêcher l'implantation de camps du « style Calais » en Belgique car ceux-ci pourraient avoir un impact économique sur la saison touristique<sup>186</sup>. Les autorités déclarent aussi qu'avec l'amélioration des conditions météorologiques il y a des chances que plus de personnes tentent de traverser la Manche pour rejoindre l'Angleterre et que cela justifie la poursuite des contrôles aux frontières<sup>187</sup>.

Au travers de toutes ces récentes notifications, le prétexte des migrants pour réintroduire temporairement ses contrôles aux frontières intérieures est récurrent. En revanche, les explications fournies et les analyses de l'impact sur l'ordre public ou la libre circulation des personnes requises par l'article 26 du code sont souvent incomplètes voire inexistantes. La plupart du temps, les pays se contentent de parler d'un « manque de sécurité » ou de « menace pour l'ordre public » et d'une inquiétude à propos d'une police surchargée sans donner plus d'indication sur l'incidence probable de l'arrivée des migrants sur son ordre public ou sa sécurité intérieure<sup>188</sup>. Aucun des Etats n'a satisfait à l'article 26 en justifiant sa position de manière crédible et en s'appuyant sur des chiffres et des faits concrets<sup>189</sup>. De plus, les Etats utilisent les termes « migrants illégaux » (personne qui commet un acte criminel en traversant illégalement les frontières de l'espace Schengen) plutôt que le terme « réfugiés » (personne qui craint avec raison d'être persécutée du fait de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain

---

<sup>184</sup> Délégation belge (2016), Document du Conseil 6490/16.

<sup>185</sup> Délégation belge (2016), Document du Conseil 7351/16.

<sup>186</sup> Y. PASCOUAU, S. GUILLAUME, « The rise of national borders and the fall of a symbol » in « Migration panorama : Schengen in the spotlight : a Europe with or without borders ? », *European Policy Centre*, avril 2016, disponible sur <https://www.epc.eu> (20 juin 2017), pp. 25 et 26.

<sup>187</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 44.

<sup>188</sup> E. GUILD, E. BROUWER, K. GROENENDIJK, et S. CARRERA, « What is happening to the Schengen borders ? », *CEPS Paper in liberty and security in Europe*, n°86, 16 décembre 2015, disponible sur <https://www.ceps.eu> (consulté le 25 mai 2017).

<sup>189</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 43.

groupe social ou ses opinions politiques<sup>190</sup>) dans leurs notifications. Cela a une double conséquence légale sur la situation des demandeurs d'asile<sup>191</sup>. Premièrement, cela permet aux Etats membres d'éviter leur responsabilité pour la réception et la détermination du statut des réfugiés prévue par le système européen sur l'asile commun. La seconde conséquence de cette dénomination permet aux pays Schengen de placer les réfugiés et les personnes qui devraient recevoir une protection internationale, dans des centres aux motifs qu'ils sont considérés comme dangereux ou radicalisés et sont donc interdits de voyager à travers l'espace sans frontières intérieures où les contrôles devraient normalement être inexistant<sup>192</sup>.

Par ailleurs, parmi les différentes lettres reçues par le Conseil, plusieurs pointent du doigt les pays des frontières externes pour leur inefficacité. Nous pensons notamment à la Grèce et à l'Italie. Mais comme l'a indiqué Robert Goebbels dans son article du panorama sur la migration, « il faut être d'une hypocrisie absolue pour reprocher à la Grèce de ne pas arriver à fermer hermétiquement les frontières des 1200 îles principales qui composent son territoire »<sup>193</sup>. De plus, ces critiques sont infondées puisque la Grèce n'a aucune frontière commune avec les autres Etats Schengen (La Bulgarie ne fait pas encore partie à part entière de l'espace Schengen). Un ressortissant d'un Etat tiers doit donc d'office se représenter à une autre frontière extérieure pour atteindre l'espace Schengen<sup>194</sup>. Les inefficacités ne peuvent pas être seulement imputables aux Grecs ou aux autres pays extérieurs. Toujours selon Robert Goebbels, « ce n'est pas Schengen qui est en cause, mais le manque de coopération, de solidarité »<sup>195</sup>.

Depuis la Convention de Dublin de 1990, les Etats membres de Schengen situés à la périphérie sont chargés d'assumer les contrôles de toutes les personnes voulant rejoindre l'Europe<sup>196</sup>. Avec l'intégration des acquis Schengen dans le droit communautaire par le Traité d'Amsterdam, la politique d'asile a été insérée dans le règlement européen dit

---

<sup>190</sup> Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, article 1.

<sup>191</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 48.

<sup>192</sup> *Ibid.* p.48.

<sup>193</sup> R. GOEBBELS, « Supplique à ceux qui prétendent nous gouverner : Appliquez le traité, tout le traité, rien que le traité » in « Migration panorama : Schengen in the spotlight : a Europe with or without borders ? », *European Policy Centre*, avril 2016, disponible sur <https://www.epc.eu> (20 juin 2017), pp. 13 à 15.

<sup>194</sup> *Ibid.*

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> J.-Y. CARLIER et L. LEBŒUF, « C H R O N I Q U E : Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2016, p. 105.

« Dublin II »<sup>197</sup> remplacé plus tard par le règlement « Dublin III »<sup>198</sup>. L'objectif est de n'avoir qu'un seul Etat responsable pour l'examen d'une demande d'asile afin d'éviter que les demandeurs d'asile soient renvoyés d'un pays à l'autre mais également d'éviter l'abus du système par la présentation de plusieurs demandes d'asile par une seule personne. Bien que ce but puisse sembler salubre, sa mise en œuvre n'a fait qu'aggraver la tâche des pays aux frontières extérieures. Le règlement énonce en effet que l'Etat membre responsable de la demande d'asile est celui par lequel le migrant arrive c'est-à-dire généralement par les frontières extérieures de l'espace Schengen. Etant donné que des milliers de réfugiés essayent chaque jour de pénétrer sur le territoire de l'Union, il n'est pas étonnant que les pays en périphérie soient complètement débordés. Depuis 2011, La Cour de Justice de l'Union européenne a d'ailleurs stoppé le renvoi de migrants vers la Grèce même si ceux-ci sont pourtant arrivés par le territoire hellénique en Europe. La Cour a estimé *qu'il incombe aux États membres, de ne pas transférer un demandeur d'asile vers l'«État membre responsable lorsqu'ils ne peuvent ignorer que les défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans cet État membre constituent des motifs sérieux et avérés de croire que le demandeur courra un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants au sens de cette disposition*<sup>199</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme confirme également cette position dans son arrêt *M.S.S. contre Belgique et Grèce*<sup>200</sup>. En 2014, elle précise que le renvoi des personnes vers un autre pays de l'Union (dans ce cas-ci vers l'Italie) ne peut se faire que si des garanties sur la prise en charge adaptée des enfants et sur la préservation de l'unité familiale ont été assurées au préalable<sup>201</sup>.

<sup>197</sup> 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 (Règlement Dublin II), *J.O.C.E.*, L50, 25 février 2003, pp. 1 à 10.

<sup>198</sup> Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Règlement Dublin III), *J.O.U.E.*, L180, 29 juin 2013, p. 31.

<sup>199</sup> C.J.U.E., 21 décembre 2011 (N.S. c. Secretary of State for the Home Department et M.E. et autres c. Refugee Applications Commissioner, Minister of Justice, Equality and Law Reform – Affaires jointes), C-411/10 et C-493/10, <http://www.curia.europa.eu> (consulté le 10 août 2017).

<sup>200</sup> Cour eur. D.H., arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, req. n° 30696/09.

<sup>201</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Tarakhel c. Suisse*, 04 novembre 2014, req. n° 29217/12.

Afin de venir en aide aux Etats des frontières extérieures et plus particulièrement à la Grèce et l'Italie, l'Union a mis en place un agenda de la migration aussi appelé « le plan d'action commun ». Cet agenda contient trois mécanismes pour améliorer la gestion de cette délocalisation de millions de personnes vers l'Europe.

Le premier procédé imaginé est un plan de relocalisation des réfugiés dans les différents pays de l'Union<sup>202</sup>. Les décisions du 14 et 22 septembre 2015 instituent des mesures provisoires pour l'Italie et la Grèce pour les aider à faire face à l'afflux de migrants. Elles prévoient que 160 000 demandeurs d'asile soient dispersés proportionnellement à travers les différents territoires des Etats membres d'ici septembre 2017<sup>203</sup>. En décembre 2016, la Commission a recensé 8 162 relocalisations effectives sur les 160 000 prévues par les décisions et en mai 2017, seulement 17% des relocations ont été effectuées<sup>204</sup>.

Les objectifs fixés pour septembre 2017 sont loin d'être atteints. Seuls Malte, la Lettonie, la Norvège, l'Estonie, la Lituanie, le Portugal, le Luxembourg et la Finlande sont sur la bonne voie pour remplir leurs engagements. Tandis que la Croatie et la Bulgarie n'ont acquitté que 2% de leur promesse. Sans compter que la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie et la Pologne refusent toujours de participer à la mesure. *A contrario*, l'Autriche qui n'avait encore relocalisé personne s'est engagée à prendre 50 migrants depuis l'Italie.

A ce propos, la position des pays Visegrad<sup>205</sup> est pour le moins étrange. Tantôt, ils prônent une solution commune des Etats membres pour préserver la liberté de circulation<sup>206</sup>, tantôt ils refusent de participer au plan de relocalisation pour soulager les Etats membres des frontières extérieures. Certains pays de l'Europe centrale vont même jusqu'à construire des murs pour empêcher les migrants d'arriver, ce qui pose question au regard des valeurs de l'Union<sup>207</sup>. Par ailleurs, la République Tchèque, la Hongrie, la Roumanie et la

---

<sup>202</sup> B. OOMEN et R. RODRIQUES DE OLIVEIRA, « Relocation and its numbers – Which role for the Courts ? », 31 mai 2017, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (7 juillet 2017).

<sup>203</sup> Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *J.O.U.E.*, L239, 15 septembre 2015, pp. 146 à 156 et la Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *J.O.U.E.*, L248, 24 septembre 2015, pp. 80 à 94.

<sup>204</sup> B. OOMEN et R. RODRIQUES DE OLIVEIRA, *op. cit.*

<sup>205</sup> Le groupe Visegrad est composé des quatre pays de l'Europe centrale, la Hongrie, la République Tchèque, la Pologne et la Slovaquie qui travaille ensemble sur de nombreux domaines d'intérêts communs.

<sup>206</sup> Déclaration conjointe des pays du groupe Visegrad, Bruxelles, 17 décembre 2015, disponible sur <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151221-1>

<sup>207</sup> Pour de plus amples informations concernant la Hongrie voyez l'interview d'Henry Labayle, « La Hongrie respecte-t-elle le droit européen ? », *Le Figaro*, 25 septembre 2015, consultée le 13 juillet 2017,

Slovaquie ont voté contre le plan de relocalisation adopté par la Conseil car pour eux, l'accueil des migrants doit se faire de manière volontaire<sup>208</sup>. La Hongrie va même plus loin en demandant l'annulation de la décision (UE) 2015/1601 concernant cette répartition des migrants dans l'Union devant la Cour de Justice<sup>209</sup>. Elle invoque, entre autres, une violation du principe de légalité et du principe de proportionnalité et un manque de base juridique en droit européen<sup>210</sup>. Le premier ministre Viktor Orban avait, par ailleurs, organisé une consultation « anti migrants » par laquelle les citoyens hongrois devaient répondre à la question suivante : « Voulez-vous que l'Union européenne décrète une relocalisation obligatoire de citoyens non hongrois en Hongrie sans l'approbation du Parlement hongrois ? »<sup>211</sup>.

Dans son dernier rapport de juin 2017, la Commission se veut néanmoins rassurante et positive face aux efforts des Etats membres qui contribuent équitablement et proportionnellement à la mise en œuvre de la mesure et elle reste convaincue que ce système de relocalisation reste une mesure clé pour diminuer la pression sur la Grèce et l'Italie en partageant la responsabilité relative aux demandeurs d'asile<sup>212</sup>.

Toujours aux fins de trouver une solution pour l'accueil des migrants, l'Union a fait appel à la Turquie en mars 2016. Le 18 de ce même mois, un « accord » très controversé est conclu entre les deux parties<sup>213</sup>. L'accord s'est attiré les critiques de nombreux acteurs comme le Haut-Commissaire aux réfugiés, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, certains parlementaires européens ou encore les ONG du secteur. Les reproches concernent aussi bien la faisabilité de la solution proposée que le moyen par lequel celle-ci a été envisagée<sup>214</sup>. Ce que certains appellent un « chantage politique » stipule que la

---

disponible à l'adresse : <http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2015/09/25/31003-20150925ARTFIG00349-la-hongrie-respecte-t-elle-le-droit-europeen.php>, voyez aussi B. NAGY, « Réalités parallèles : les demandeurs d'asile en Europe et la réaction hongroise », 04 novembre 2015, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 10 juillet 2017).

<sup>208</sup> Etude pour le Parlement européen, pp. 46 à 48.

<sup>209</sup> C.J.U.E., 03 décembre 2015 (Hongrie contre le Conseil de l'Union européenne), C-647/15.

<sup>210</sup> B. OOMEN et R. RODRIQUES DE OLIVEIRA, *op. cit.*

<sup>211</sup> « En Hongrie, le referendum sur la relocalisation des réfugiés dans l'UE aura lieu le 2 octobre », le 05 juillet 2016, *Le Monde*, disponible sur [http://www.lemonde.fr/international/article/2016/07/05/en-hongrie-le-referendum-sur-la-relocalisation-des-refugies-dans-l-ue-aura-lieu-le-2-octobre\\_4964036\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2016/07/05/en-hongrie-le-referendum-sur-la-relocalisation-des-refugies-dans-l-ue-aura-lieu-le-2-octobre_4964036_3210.html) (consulté le 3 août 2017).

<sup>212</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen et au Conseil, treizième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, COM (2017), 330 final, 13 juin 2017.

<sup>213</sup> Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, disponible sur le site du Conseil de l'Union européenne à l'adresse <http://www.consilium.europa.eu>.

<sup>214</sup> H. LABAYLE, « L'accord Union européenne – Turquie : faux semblant ou marché de dupes ? », 23 mars 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juillet 2017) et S. LABAYLE, « Crise des réfugiés

Turquie accepte de réadmettre sur son territoire des migrants qui y ont transités et qui ne demandent pas l'asile en Europe ou que cette demande est irrecevable. En échange, l'Union européenne accueillera pour chaque réfugié renvoyé un autre réfugié sur son territoire. C'est la méthode du « 1 pour 1 » avec un plafond de 72 000 réinstallations<sup>215</sup>. C'est un moyen de transformer l'immigration illégale en immigration légale et d'anéantir le business des passeurs en rendant inutile leur offre de traverser les pays. Selon le 5<sup>ème</sup> rapport de la Commission sur l'accord UE-Turquie, moins de 50 personnes par jour arrivent en Grèce pour demander l'asile comparé à plus de 1 700 arrivées journalière en décembre 2015<sup>216</sup>. Le nombre de morts en mer Egée a également diminué en passant de 1100 en 2015-2016 à 70 aujourd'hui. Dans les faits, les résultats sont plus manifestes que le plan de relocalisation mais humainement parlant, cet accord pose question. Plusieurs organisations des droits des migrants dénoncent « un troc entre les Etats en faisant d'êtres humains vulnérables une monnaie d'échange »<sup>217</sup>. Un accord effectif, oui mais à quel prix ?

Le troisième et dernier procédé mis en place pour venir en aide aux pays des frontières extérieures est la création d'un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes qui étend les pouvoirs de Frontex. En plus de fournir une assistance dans la formation des garde-frontières et de déterminer des règles standards, il a comme rôle de garantir une gestion intégrée des frontières extérieures, de gérer le flux migratoire tout en préservant le droit de la libre circulation au sein de l'Union et les autres droits fondamentaux. A cette fin, il reçoit plus de ressources et de pouvoirs exécutifs<sup>218</sup>. Ce nouveau corps européen est constitué d'une agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières<sup>219</sup>. Plus de 1500 agents ont été déployés dans les différents pays de la périphérie ; 760 en Grèce, 600 en Italie, 130 en Bulgarie et

---

et valeurs de l'Union ; l'Europe après la pluie ? », 02 juin 2017, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 07 juillet 2017).

<sup>215</sup> Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, point 2).

<sup>216</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen et au Conseil, cinquième rapport sur le progrès réalisé dans la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie, COM (2017), 204 final, 02 mars 2017.

<sup>217</sup> <http://www.cncd.be/L-accord-migratoire-UE-Turquie-un>, consulté le 07 juillet 2017.

<sup>218</sup> Etude pour le Parlement européen, pp. 64 à 69.

<sup>219</sup> Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, J.O.U.E., L.251, 16 septembre 2016.

70 dans les pays Balkans<sup>220</sup>. Ce nouveau règlement récemment adopté fera l'objet d'une analyse plus approfondie dans la dernière partie de ce travail.

Finalement, ces trois mesures adoptées dans le cadre d'un plan global en réponse à la crise des réfugiés pourraient sembler suffisantes pour faire face à cet événement sans précédent... Et pourtant, malgré ce dispositif, les Etats recourent encore à la réimposition des contrôles aux frontières intérieures de manière unilatérale. Sommes-nous dès lors confrontés à un égoïsme nationaliste ou à une réelle nécessité des Etats membres ? Il s'agira de déterminer dans le chapitre suivant si cet « effet de mode » également utilisé dans la lutte contre le terrorisme se justifie à meilleur escient que pour la « lutte » contre la migration.

---

<sup>220</sup> Fiche d'information de la Commission, "Europe's migration and asylum policy : Small steps to make a big difference", disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/20170203\\_factsheet\\_eu\\_migration\\_and\\_asylum\\_policy\\_small\\_steps\\_to\\_make\\_a\\_big\\_difference\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/20170203_factsheet_eu_migration_and_asylum_policy_small_steps_to_make_a_big_difference_en.pdf)

### Chapitre 3 : Le retour du nationalisme face au terrorisme

Actuellement, la seconde raison la plus citée est la menace contre le terrorisme. Deux pays particulièrement ont réintroduit temporairement leur contrôle sur cette base, Malte et la France. Malte motive sa décision par « une menace globale et continue du terrorisme »<sup>221</sup>. Cette motivation n'est pas suffisante aux yeux des rédacteurs de l'Etude pour le parlement car elle est imprécise et peut dès lors servir de prétexte pour beaucoup d'évènements<sup>222</sup>. Quant à la France, elle a justifié sa réimposition temporaire des contrôles aux frontières intérieures par « un état d'urgence sur l'ensemble du territoire »<sup>223</sup>. Cette mesure a été prise à la suite des attaques perpétrées à Paris le 13 novembre 2015. Elle sera prolongée trois fois jusqu'au 26 mai 2016 toujours « dans le contexte d'une très forte menace terroriste »<sup>224</sup>. A la suite de cet état d'urgence continu, la France a de nouveau réintroduit le contrôle de ses frontières jusqu'en juillet 2017 pour diverses raisons, des événements sportifs (le championnat de football de l'Euro et le Tour de France)<sup>225</sup> et l'accueil de la COP21 sur le climat<sup>226</sup>. Au total, cela fait donc deux ans que la France n'applique plus le principe d'un espace sans frontières intérieures. Autant certains motifs comme les événements sportifs trouvent une utilité dans la réimposition des contrôles pour garantir la sécurité des millions de spectateurs, autant d'autres comme la menace terroriste posent question quant à la nécessité de la mesure. Jusqu'à présent, aucun réseau terroriste n'a été démantelé grâce aux contrôles des frontières intérieures<sup>227</sup>. A titre d'exemple, tous les passagers du Thalys entre Bruxelles et Paris ont constaté les effets négatifs de cette mesure sur leur voyage (le retard des départs, la fouille des bagages, les vérifications des documents d'identité,...) mais l'impact positif en termes d'efficacité de la mesure anti-terroriste reste à démontrer<sup>228</sup>.

Ce n'est pas l'existence d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure qui est remise en cause dans ce cas-ci mais plutôt comment la réimposition des contrôles entre les pays Schengen pourrait stopper les terroristes dans leur action. L'instrument SIS (Système d'informations Schengen) mis à disposition des Etats membres devrait être plus à même de répondre à ce genre de tâche. Avec l'arrivée de nouveaux membres dans l'Union, le

---

<sup>221</sup> Délégation maltaise (2015), Document du Conseil 14731/15 et 13129/15.

<sup>222</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 45.

<sup>223</sup> Délégation française (2015), Document du Conseil 15181/15 + REV 1.

<sup>224</sup> Délégation française (2015), Document du Conseil 5981/16, 7360/16 + REV 1, 8217/16.

<sup>225</sup> Délégation française (2016), Document du Conseil 9506/16.

<sup>226</sup> Délégation française (2016), Document du Conseil 11514/16.

<sup>227</sup> Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1).

<sup>228</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 45.

SIS a laissé place à la deuxième génération, le SIS II qui reprend les règles de fonctionnement et d'utilisation en incluant les derniers Etats membres<sup>229</sup>. Le SIS est, pour rappel, un système informatisé qui regroupe des renseignements concernant des personnes recherchées et qui sont partagés entre les pays de l'Union. Un individu peut être fiché dans le SIS pour trois raisons : si c'est un ressortissant d'un Etat tiers qui a commis un crime ou a fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur le territoire européen, si c'est un citoyen européen qui est recherché sur base d'un mandat d'arrêt européen ou aux fins d'extradition ou encore si c'est une personne qui est portée disparue ou qui est recherché dans le cadre d'une procédure judiciaire ou aux fins de contrôle discret ou spécifique<sup>230</sup>. Bref tous les outils sont là pour pouvoir échanger les informations entre les Etats et être plus efficaces face aux terroristes. Mais comme l'a fait remarquer Henry Labayle dans son article et Robert Goebbels lors de sa conférence, les terroristes sont souvent des ressortissants d'un Etat membre voire de celui dans lequel ils commettent leur attaques<sup>231</sup>. Dès lors, ce n'est pas en fermant les frontières intérieures que les terroristes seront inquiétés vu qu'ils se trouvent déjà sur le territoire européen ou qu'ils la nationalité d'un Etat membre.

---

<sup>229</sup> 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.*, L.381, 28 décembre 2006, pp. 4 à 23.

<sup>230</sup> H. LABAYLE, P. DE BRUYCKER, D. WATT, A. WEYEMBERGH, C. BRIERE, « Attentats terroristes de Paris : une défaillance de l'Espace de liberté, sécurité et justice ? », 6 janvier 2016, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 03 juin 2017).

<sup>231</sup> *Ibid.* et Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1).

## **Titre 2 : Revenir à l'esprit Schengen**

### Chapitre 1 : La suppression de Schengen, une fausse bonne idée ?

Sans avoir la prétention de prendre une position tranchée sur les conséquences d'une possible disparition de l'espace sans frontières intérieures, nous allons essayer dans ce chapitre, de présenter objectivement les enjeux de Schengen et d'un droit fondamental qu'est la liberté de circulation des personnes.

A l'heure actuelle, certains dirigeants ou partis nationalistes ne croient plus en Schengen. Ils affirment même que l'espace sans frontières est néfaste pour la croissance économique de leur pays et n'assure pas la sécurité de leurs habitants<sup>232</sup>.

Néanmoins, supprimer l'espace Schengen serait une grave erreur pour l'Union européenne dans son ensemble mais aussi pour chaque pays individuellement. Selon les estimations de la Commission, *un rétablissement des contrôles à toutes les frontières engendrait un coût situé entre 1 300 000 000 et 5 200 000 000 d'euros en termes de perte de temps pour les travailleurs frontaliers et les autres voyageurs*<sup>233</sup>. Par ailleurs, les longues files d'attentes aux frontières décourageraient les travailleurs nationaux de chercher un emploi à l'étranger, ce qui impacterait l'économie et le marché de l'emploi de certaines régions.

Le secteur touristique serait également touché par cette mesure car la lenteur des contrôles administratifs dissuaderait les potentiels vacanciers à séjourner au-delà des frontières. Enfin, toujours conformément à la communication de Commission, les gouvernements devraient dépenser entre 600 000 000 et 5 800 000 000 euros pour rémunérer les agents frontaliers et quelques milliard d'euros en plus pour aménager de nouvelles infrastructures. La Commission souligne que ces chiffres ne sont qu'une estimation de l'effet direct du rétablissement des frontières mais les effets indirects comme les échanges commerciaux et les investissements à l'étranger pourraient être beaucoup plus élevés.

Les accomplissements de l'Union européenne servent souvent d'excuses aux Etats membres lorsqu'ils font face à des difficultés<sup>234</sup>. Ils attendent beaucoup des institutions sans leur donner les moyens d'agir. Les deux objectifs principaux de l'accord Schengen étaient d'harmoniser la réglementation des frontières et de prévenir tout déficit de sécurité

---

<sup>232</sup> Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1).

<sup>233</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016, p. 4.

<sup>234</sup> H. LABAYLE, « Schengen, un coupable idéal ? », 25 novembre 2015, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (7 juin 2017).

pour un besoin économique<sup>235</sup>. Actuellement, les objectifs sont toujours les mêmes mais les défis face auxquels nous sommes confrontés n'existaient pas et n'avaient pas été envisagés par les créateurs de l'espace sans frontières. Auparavant, les dictateurs des pays limitrophes et le mur de Berlin servaient de « garde-frontières » et rendaient difficile l'afflux de migrants vers l'Europe. Le contexte de la conception de Schengen a été oublié<sup>236</sup>. Au demeurant, depuis quelques temps, l'Union s'est agrandie. *Entre les pays qui voulaient mais ne pouvaient pas faire partie de Schengen (Bulgarie et Roumanie), ceux qui pouvaient mais ne voulaient pas (les îles britanniques), ceux qui ne pouvaient pas mais que l'on a voulu (Suisse, Norvège, Islande) et ceux qui ne pouvaient pas et dont on n'aurait pas dû vouloir (Grèce), Schengen est devenu un véritable patchwork* selon les mots d'Henry Labayle<sup>237</sup>. Par conséquent, les législations nationales sont devenues encore plus disparates ce qui rend compliqué voire impossible l'orchestration d'une solution commune. Dans ce cas, la suppression de l'espace Schengen ne serait-elle pas la solution ? Bien que Schengen soit un coupable idéal pour les événements actuels aux yeux des Etats membres, il est important de préciser deux choses.

D'une part, tous les Etats membres de Nations Unies ont signé la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés<sup>238</sup>. Dès lors, même si Schengen n'existait plus, même sans l'Union européenne, les Etats membres devraient malgré tout, trouver une solution pour l'accueil des réfugiés. Cela est inscrit dans le droit international. Finalement, essayer d'esquiver ses responsabilités imposées par le droit européen ne fait que reporter celles-ci sous le droit international.

D'autre part, le rétablissement définitif des contrôles aux frontières intérieures ne garantit pas que la sécurité sera meilleure et que l'afflux migratoire sera mieux géré. A titre d'exemple, le Royaume-Uni qui n'a jamais fait partie de l'espace sans frontières intérieures et qui contrôle toutes ses frontières nationales fait face aux mêmes difficultés que les Etats Schengen. Les anglais ont subi des attaques terroristes, ils ont un taux de criminalité élevé, ils ont des taxes et ils doivent aussi remédier à l'arrivée massive de

---

<sup>235</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen, acte final §2.

<sup>236</sup> H. LABAYLE, « Schengen, un coupable idéal ? », 25 novembre 2015, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (7 juin 2017).

<sup>237</sup> *Ibid.*

<sup>238</sup> Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1).

réfugiés<sup>239</sup>. Ceci est la preuve que ce n'est pas le rétablissement des contrôles aux frontières qui va améliorer la situation actuelle.

Tout bien considéré, la fermeture des frontières de l'espace Schengen risque de préjudicier des millions de personnes, de perturber les relations économiques et politiques, d'entraîner des coûts extrêmement élevés et de mettre en péril la coopération judiciaire et policière sans pour autant solutionner les vrais défis de la crise migratoire et du terrorisme<sup>240</sup>.

---

<sup>239</sup> Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1).

<sup>240</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, *COM* (2016), 120 final, 04 mars 2016.

## Chapitre 2 : La prolongation des contrôles versus le retour à la normale

Au regard des différentes notifications, nous avons pu remarquer que les Etats membres réintroduisent une première fois leurs contrôles sans le notifier au préalable, pour une période de deux mois, comme prévu à l'article 28 du code. Ensuite sur base de l'article 25, ils réinstaurent leurs vérifications aux frontières pour une période de six mois en le notifiant aux institutions. Le fait d'utiliser les deux articles 25 et 28 en fonction d'un événement prévisible ou pas leur permet de maximiser la durée de leurs contrôles et d'atteindre une durée de 8 mois au total<sup>241</sup>.

Généralement, les Etats membres respectent l'article 27 du code et fournissent les informations demandées. Dans certains cas les lettres de notifications sont très précises et indiquent tous les endroits exacts où les contrôles seront menés<sup>242</sup>. D'autres restent vagues comme par exemple celles de la Norvège qui indique que *l'étendue des contrôles sera limitée à ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace à l'ordre public et la sécurité intérieure*<sup>243</sup>. *A contrario*, l'argument à propos de l'impact de la mesure sur l'ordre public est fréquemment omis par les Etats membres. Comme nous l'avons indiqué au chapitre précédent, aucun Etat ne semble vouloir expliquer pourquoi et comment la réintroduction des contrôles aux frontières est nécessaire pour résoudre le problème du manque de sécurité que ce soit à propos des migrants ou des terroristes<sup>244</sup>. Dans le même ordre d'idée, aucune notification ne fait allusion à l'incidence probable de cette mesure sur la liberté de circulation des personnes pourtant demandée dans l'article 26 b)<sup>245</sup>. La Commission l'avait d'ailleurs indiqué dans son avis du 23 octobre 2015 sur la proportionnalité et la nécessité concernant l'Allemagne et l'Autriche<sup>246</sup>. Elle a rappelé que, même si aucun citoyen n'avait porté plainte pour une potentielle violation de son droit de circuler, les Etats doivent apporter la preuve que leur décision est proportionnée par rapport à ce droit fondamental. Suite à cela, les autorités autrichiennes ont précisé que la réintroduction des contrôles aux frontières *était le seul moyen au regard de l'étendue de la législation et des possibilités actuelles d'éviter un déficit de sécurité dans le futur pour*

---

<sup>241</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 46.

<sup>242</sup> Délégation française (2015), Document du Conseil 15181/15 + REV 1.

<sup>243</sup> Délégation norvégienne (2015), Document du Conseil 14633/15.

<sup>244</sup> Voir Partie III : Le rétablissement des contrôles aujourd'hui, p. 32.

<sup>245</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 46.

<sup>246</sup> Document du Conseil, 13464/15, Avis de la Commission du 23.10.2015 sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et l'Autriche en application de l'article 24, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen), C (2015) 7100 final.

*le bien des tous les citoyens de l'espace Schengen*<sup>247</sup>. Dans cet avis, la Commission prend ouvertement le contre-pied par rapport aux autres institutions en qualifiant la migration de personnes demandant la protection internationale sur le territoire européen de menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure<sup>248</sup>. En ce sens, elle approuve *la décision allemande de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures et ses prolongations ultérieures qui constituaient une réponse appropriée à la menace décelée pour l'ordre public et la sécurité intérieure, du fait du flux non maîtrisé de personnes sans papiers ou non munies de tous les documents requis, arrivant en nombre exceptionnellement élevé, et du risque lié à la criminalité organisée et aux menaces terroristes*<sup>249</sup>.

Selon la chercheuse en droit de la migration, Evelien Brouwer et les autres rédacteurs de l'Etude pour le Parlement, le problème aujourd'hui, ce ne sont pas les Etats membres mais plutôt le laxisme de la Commission qui n'est pas assez stricte concernant les critères de proportionnalité et de nécessité dans l'utilisation de la mesure exceptionnelle<sup>250</sup>. Elle accepte le prétexte de la migration comme réimposition des contrôles aux frontières alors qu'aucune preuve de risque de crimes organisés ou de terrorisme n'a été apportée. Au contraire, cela supporte l'idée que *l'arrivée de migrants en Europe est considérée comme un problème sécuritaire plutôt qu'une crise humanitaire qui doit être résolue par les Etats membres sur base de la solidarité et de la responsabilité partagée*<sup>251</sup>. Cette classification des demandeurs d'asile comme des migrants illégaux faite par certains Etats membres et cautionnée par la Commission pour réintroduire leurs contrôles aux frontières intérieures est problématique au regard des valeurs de l'Union pour trois raisons<sup>252</sup>. Premièrement, cette qualification permet d'étendre toujours plus l'usage du rétablissement des contrôles aux frontières contrairement au but initial qui était de l'utiliser de manière exceptionnelle. Deuxièmement, les demandeurs d'asile qui traversent les frontières internes peuvent être

---

<sup>247</sup> Délégation autrichienne (2016), Document du Conseil 7136/16.

<sup>248</sup> Document du Conseil, 13464/15, Avis de la Commission du 23.10.2015 sur la nécessité et la proportionnalité du contrôle aux frontières intérieures réintroduit par l'Allemagne et l'Autriche en application de l'article 24, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 562/2006 (code frontières Schengen), C (2015) 7100 final, point 33 de l'avis.

<sup>249</sup> *Ibid.*, point 34 de l'avis.

<sup>250</sup> Etude pour le Parlement européen, pp. 72 à 74 et E. BROUWER, « Migration flows and the réintroduction of internal border controls : assessing necessity and proportionality », 12 novembre 2015, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 03 juin 2017).

<sup>251</sup> E. BROUWER, « Migration flows and the réintroduction of internal border controls : assessing necessity and proportionality », 12 novembre 2015, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 03 juin 2017).

<sup>252</sup> Etude pour le Parlement européen, pp. 72 à 74.

détenus sur base des règles de la migration régulière car ils sont considérés comme « migrants illégaux » malgré le droit européen applicable sur la réception des demandeurs d'asile. Et troisièmement, cela permet de faire passer les contrôles comme une solution plutôt que de réellement résoudre le défi de la crise des réfugiés<sup>253</sup>.

Malgré cela, la Commission approuve cette qualification. Il n'est donc pas étonnant de voir que les Etats membres continuent de prolonger leurs contrôles aux frontières intérieures. Ce qui devait être temporaire devient perpétuel au sein de l'espace Schengen et pose question quant aux réelles motivations de la Commission. D'un côté, elle supporte les Etats membres dans leurs décisions de garder les contrôles aux frontières et de l'autre, elle appelle à un « retour à la normale » dans sa communication du 04 mars 2016 avec une abrogation totale des mesures de sauvegarde exceptionnelles, si la situation le permet, pour décembre 2016<sup>254</sup>.

Aujourd'hui, le comportement des institutions européennes dans la gestion de l'espace Schengen est vivement critiqué par de nombreux auteurs<sup>255</sup>. Pour reprendre les mots du professeur de droit de la Sorbonne, Jean Matringe dans son article sur le blog 'Migrations sans frontières' : « Tout se passe ainsi comme si les États membres étaient sortis du droit, partiellement intégré, de l'espace Schengen pour se mouvoir dans celui, purement intergouvernemental, du droit international général malgré le fait que les institutions européennes feignent d'appliquer le premier en justifiant *a posteriori* des décisions prises sur le fondement du second »<sup>256</sup>.

Au terme de l'analyse et comme nous le verrons dans la dernière partie de ce travail, ce « retour à la normale » est en bonne voie mais est encore loin d'être atteint. Plusieurs pays continuent de contrôler leurs frontières intérieures sans justifier ce prolongement de manière proportionnée, nécessaire et sur base de faits concrets. Cela pourrait nuire au système Schengen dans le futur puisqu'il diminue la coopération et la solidarité entre les Etats. Certains auteurs proposent quelques pistes de solutions pour améliorer la situation,

---

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016.

<sup>255</sup> Etude du Parlement européen, pp. 72 à 74, Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1) et J. MATRINGE, « Les notes de travail de Migrations sans frontières », L'espace Schengen : crise et méta-crise ». L'Europe à l'épreuve des crises, octobre 2016, Paris, France. Blog Migrations sans frontières, 2017 disponible à l'adresse <https://migrationsansfrontieres.com> (consultée le 14 juillet 2017).

<sup>256</sup> J. MATRINGE, *op. cit.*

notamment en donnant à la Commission le pouvoir d'agir plus fermement dans le renforcement des règles standards européennes et être mieux équipée pour faire face aux violations des Etats membres<sup>257</sup>. Nous pensons par exemple que l'établissement de sanctions pourrait encourager les pays Schengen à être plus disciplinés, à prendre leurs responsabilités et à préconiser la pensée européenne avant la pensée nationaliste.

Aujourd'hui, seules la Hongrie, la République Tchèque et la Pologne font l'objet d'une procédure d'infractions par la Commission. Ces trois pays continuent de manquer à leurs obligations légales et n'ont pas respecté leur engagement en matière de relocalisation des réfugiés depuis la Grèce et l'Italie. En été 2017, la Commission européenne leur a envoyé un avis motivé dans lequel elle réclame une mise en conformité rapide au droit de l'Union européenne. Vu l'urgence de la situation, les pays concernés n'ont qu'un mois pour y répondre au lieu du délai habituel de deux mois<sup>258</sup>. Ce genre de mesure répressive prouvera son efficacité ou pas, à l'avenir.

---

<sup>257</sup> Etude pour le Parlement européen, pp. 72 à 74.

<sup>258</sup> « Réfugiés: l'UE lance des procédures d'infractions contre la Hongrie, la Pologne et la République tchèque », *La RTBF*, 13 juin 2017, disponible à l'adresse : [https://www.rtf.be/info/monde/detail\\_accueil-des-refugies-la-commission-europeenne-lance-des-procedures-d-infractions-contre-trois-pays?id=9632910](https://www.rtf.be/info/monde/detail_accueil-des-refugies-la-commission-europeenne-lance-des-procedures-d-infractions-contre-trois-pays?id=9632910) (consultée le 13 juillet 2017).



### **Titre 3: Les modifications du Code Frontières Schengen 2016**

Cette quatrième et dernière partie de ce mémoire s'emploie à exposer les nouvelles modifications concernant le Code Frontières Schengen 2016. Comme nous avons pu le constater précédemment, le Schengen Governance Package et le Code Frontières Schengen 2016 ont marqué un tournant dans la réglementation des frontières de l'espace Schengen. En dépit des nombreuses améliorations cette nouvelle législation reste insuffisante face aux difficultés actuelles. C'est pourquoi deux propositions législatives ont été exposées par la Commission et ensuite adoptées comme règlement par le Parlement européen et le Conseil. La première porte sur le corps européen de garde-frontières et garde-côtes, déjà mentionnée plus haut<sup>259</sup> et la seconde concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures<sup>260</sup>. Le Règlement (UE) 2016/1624, bien qu'il concerne essentiellement les frontières extérieures, apporte une précision à l'article 29 du Code Frontières Schengen 2016. C'est exclusivement cet ajout qui nous intéresse dans le cadre de ce mémoire. Il fait suite à une recommandation du Conseil adoptée le 12 mai 2016 relative à la procédure spécifique des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen.

Le deuxième changement mis en œuvre par le règlement 2017/458 concerne l'article 8 du Code Frontières Schengen 2016. Il renforce et détaille les vérifications qui doivent être faites aux frontières extérieures afin d'éviter la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures. C'est en ce sens que l'analyse de ce nouveau règlement nous semble également pertinente pour le sujet de ce travail.

Enfin, nous nous interrogeons sur ces changements et leur impact pour le futur. Sont-ils les derniers d'un cadre législatif bien ficelé ou les premiers d'une nouvelle discussion de réformation ?

---

<sup>259</sup> Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, L.251, 16 septembre 2016.

<sup>260</sup> Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, *J.O.U.E.*, L.74, 18 mars 2017.

## Chapitre 1 : Règlement (UE) 2016/1624

Pour mémoire, l'article 29 du Code Frontières Schengen institue une procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures. Elle s'applique lorsqu'aucune autre mesure du code ne peut effectivement atténuer la menace grave et sur recommandation du Conseil (§2). Cette procédure est donc la dernière possibilité pour les Etats de continuer à maintenir des contrôles aux frontières internes. En plus d'être une procédure exceptionnelle, elle est aussi considérée comme une procédure de sanction vis-à-vis des pays aux frontières extérieures. En effet, l'usage de l'article 29 présuppose *un manquement grave et persistant lié au contrôle aux frontières extérieures*<sup>261</sup>. Cette première condition est évaluée par la Commission trois mois à partir du moment où le pays en tort présente un plan d'action pour remédier à ses manquements. Après ces trois mois, si la Commission estime que les mises en œuvre sont insuffisantes, elle peut envisager une action sur base de l'article 29. Pour ce faire, une deuxième condition doit également être remplie. Ces manquements persistants aux frontières extérieures doivent *représenter une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure dans l'espace Schengen*<sup>262</sup>. Enfin, la dernière condition, d'ordre temporel, précise que les contrôles aux frontières intérieures ne peuvent être réintroduits que 6 mois et renouvelés trois fois maximum.

### *Section 1 : La décision d'exécution du 12 mai 2016*

Le 12 mai 2016, précisément la date à laquelle les mesures de l'Allemagne expiraient, le Conseil a fait, pour la première fois, usage de cette faculté<sup>263</sup>. Il a recommandé, sur proposition de la Commission, à l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège de continuer à vérifier leurs frontières de manière proportionnée pour une durée maximale de 6 mois, soit jusqu'au 12 novembre 2016. En dépit des nombreux efforts de la Grèce pour protéger ses frontières extérieures, le Conseil a constaté que tous les manquements graves n'avaient pas été correctement corrigés, par exemple, un certain nombre de migrants qui séjournent irrégulièrement sur le territoire grec n'ont pas encore été enregistrés et ils pourraient tenter de rejoindre un autre pays de l'Union<sup>264</sup>. Ce risque

---

<sup>261</sup> Code Frontières Schengen 2016, article 29, §1.

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *J.O.U.E.*, L151, 08 juin 2016, pp. 8 à 11.

<sup>264</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894, point 14 du préambule.

permanent de mouvement secondaire des réfugiés et les manquements persistants aux frontières extérieures peuvent mettre en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen et justifient la position du Conseil et de la Commission<sup>265</sup>. Outre ce conseil donné aux Etats, la décision leur impose quelques obligations<sup>266</sup>. D'une part, elle invite les Etats concernés à *procéder à des échanges de vues avec les autres Etats avant de mettre en place les contrôles afin de s'assurer que ces contrôles ne soient effectués que sur une partie de la frontière intérieure, ou ils sont jugés nécessaires et proportionnés*<sup>267</sup>. Le petit *hic* de cette obligation est de nature temporelle. En effet, le Conseil ne recommande pas d'établir de nouveaux contrôles mais de maintenir ceux déjà en place ce qui rend la discussion préalable avec les autres Etats impossible<sup>268</sup>. Il faudrait pour se conformer à cette obligation, supprimer les contrôles pour les réinstaller après l'échange de vues. Mais là encore, les Etats seraient confrontés à un autre obstacle juridique à savoir la mise en vigueur de la décision. Celle-ci s'applique le jour de son adoption c'est-à-dire le 12 mai 2016, ce qui ne laisse pas le temps aux Etats de se conformer à leurs obligations.

D'autre part, une seconde obligation est prescrite par la recommandation. C'est la notification de la décision aux autres Etats membres et institutions de l'Union<sup>269</sup>. Enfin, la décision d'exécution du Conseil contraint les Etats concernés à *réexaminer régulièrement la nécessité, la fréquence, le lieu et la durée des contrôles et les adapter aux circonstances en les supprimant s'il y a lieu*. Ils sont tenus également de présenter un rapport contenant ces informations tous les deux mois à la Commission<sup>270</sup>.

Outre, ces incidences procédurales, la décision du 12 mai 2016 révèle une incertitude concernant sa légalité. En réalité, le Conseil ne peut pas recommander des contrôles aux frontières intérieures sans imputer des manquements à un Etat membre des frontières extérieures. Dès lors, malgré l'affirmation de la Commission selon laquelle *la procédure n'est pas une sanction à l'égard d'un ou plusieurs Etats membres mais simplement une mesure visant à préserver le fonctionnement global de Schengen*<sup>271</sup>, la procédure de

---

<sup>265</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894, point 15 du préambule.

<sup>266</sup> N. PIÇARRA, « La modification discrète du Code Frontières Schengen par le règlement 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières : comblement d'une lacune ? », 07 décembre 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).

<sup>267</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894, point 1 de la recommandation.

<sup>268</sup> N. PIÇARRA, « La modification discrète du Code Frontières Schengen par le règlement 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières : comblement d'une lacune ? », *op. cit.*

<sup>269</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894, point 2 de la recommandation.

<sup>270</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894, point 3 de la recommandation.

<sup>271</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016.

l'article 29 divise l'opinion quant à sa finalité<sup>272</sup>. La Commission avait pourtant félicité la Grèce pour ses progrès de conformité mais en même temps avait conclu qu'aucune mesure n'a pu atténuer la menace grave<sup>273</sup>. Par ailleurs, la Commission n'a nullement prouvé l'incidence probable de cette décision sur la libre circulation ni le réel risque auquel les Etats membres étaient confrontés<sup>274</sup>.

Finalement, comme l'a fait remarquer le professeur portugais de droit européen, Nuno Piçarra, « la question essentielle de savoir si d'autres Etats Schengen auraient pu manquer à leur devoir de solidarité envers la Grèce n'a même pas été soulevée »<sup>275</sup>... Toutes ces considérations laissent douter de la bonne utilisation de l'article 29 par les institutions.

Peu de temps après la décision, le 14 septembre 2016, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un nouveau règlement sur le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes<sup>276</sup>. Par le biais de cet acte législatif, ils ont modifié l'article 29 du Code Frontières Schengen afin de clarifier son champ d'application<sup>277</sup>. Dans sa version initiale, l'article ne distinguait pas les situations qui pouvaient être imputables à un Etat membre en raison d'un manque de diligence et les situations comparables à la force majeure qui ne peuvent être contrôlées par cet Etat en raison de la démesure de l'événement qui, dans ce cas-ci fait allusion à la pression migratoire énorme en République hellénique<sup>278</sup>. Le problème de cette lacune réside dans le fait que le Conseil et la Commission pouvaient utiliser l'article 29 sans tenir compte de la cause des manquements graves et par cet acte, priver un Etat de l'espace sans frontières intérieures<sup>279</sup>.

Le nouveau paragraphe de l'article 29 énonce dorénavant que :

---

<sup>272</sup> N. PIÇARRA, « Frontières de l'Union : Chronique d'une « recommandation » annoncée ou la flétrissure », 09 septembre 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).

<sup>273</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016, considérants 13 et 14.

<sup>274</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, COM (2016), 120 final, 04 mars 2016.

<sup>275</sup> *Ibid.*

<sup>276</sup> Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n°863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, J.O.U.E., L.251, 16 septembre 2016.

<sup>277</sup> Règlement (UE) 2016/1624, article 80.

<sup>278</sup> N. PIÇARRA, « La modification discrète du Code Frontières Schengen par le règlement 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières : comblement d'une lacune ? », 07 décembre 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).

<sup>279</sup> *Ibid.*

*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 21 du présent règlement ou résultant du non-respect, par un État membre, d'une décision du Conseil visée à l'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil 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, le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit 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*<sup>280</sup>.

Ce renvoi à l'article 19 (qui régit la situation aux frontières extérieures nécessitant une action urgente), apporte deux nouveaux fondements pour une réintroduction des contrôles aux frontières intérieures<sup>281</sup>. Le premier vise un Etat qui ne prend pas les mesures nécessaires pourtant réclamées par une décision du Conseil à la suite d'une évaluation de la vulnérabilité effectuée conformément à l'article 13 du règlement (UE) 2016/1624. Ce fondement repose donc clairement sur le comportement négligent et fautif d'un Etat membre. *A contrario*, le second fondement formulé dans l'article 19 fait référence à des *défis spécifiques et disproportionnés aux frontières extérieures*<sup>282</sup> c'est-à-dire des situations qui échappent au contrôle d'un Etat membre<sup>283</sup>. A cet égard, le rôle de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes varie en fonction du premier ou deuxième fondement.

Dans l'hypothèse du paragraphe 1<sup>er</sup>, sous a), l'Agence n'agit qu'après avoir constaté la défaillance de l'Etat relative à l'insuffisance de ses moyens techniques déployés, à sa non-conformité de la recommandation du directeur exécutif et à sa non-conformité de la décision de l'Agence<sup>284</sup>. Son intervention a pour but d'aider l'Etat concerné à remédier à ses manquements et par conséquent, de limiter les effets négatifs sur le fonctionnement

---

<sup>280</sup> Nous soulignons.

<sup>281</sup> Règlement (UE) 2016/1624, article 19, §1, a) et b).

<sup>282</sup> Règlement (UE) 2016/1624, article 19, §1, b).

<sup>283</sup> N. PIÇARRA, « La modification discrète du Code Frontières Schengen par le règlement 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières : comblement d'une lacune ? », 07 décembre 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).

<sup>284</sup> *Ibid.*

global de Schengen. Si l'Etat ne coopère toujours pas et reste en défaut de respecter ses obligations, la Commission peut alors enclencher la procédure de l'article 29<sup>285</sup>.

Dans la deuxième hypothèse par contre, l'Agence peut intervenir plus rapidement, dès qu'un Etat est confronté à *un défi spécifique et disproportionné*, entendez dès qu'il ne peut pas y faire face sans l'appui de l'Agence<sup>286</sup>. Dans ce cas-ci, le but de l'Agence est d'éviter que l'Etat n'atteigne une situation qui risque de mettre en danger le fonctionnement global de l'espace. A nouveau, le manque de coopération de la part de l'Etat membre concerné peut entraîner le déclenchement de l'article 29 sur proposition de la Commission.

Dans la proposition de règlement de la Commission, aucune modification de l'article 29 n'avait été envisagée. La Commission avait choisi d'utiliser la procédure en manquement si un Etat ne respectait pas la décision du directeur exécutif de l'Agence exposant les mesures correctives à prendre ou s'il ne réagissait pas à la première injonction de la décision de la Commission définissant le rôle de l'Agence dans cet Etat<sup>287</sup>. Le Parlement européen et le Conseil n'ont pas suivi cette proposition et ont préféré une solution plus « européenne » qui appelle à une solidarité interétatique via l'intervention de l'Agence contenue dans le nouveau paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 29<sup>288</sup>.

En résumé, la recommandation d'une réintroduction des contrôles aux frontières intérieures peut être déclenchée sur base du nouvel article 29 pour trois raisons ; lorsque l'Etat membre fait l'objet d'un rapport d'évaluation négatif et que son plan d'action pour remédier à la situation est insuffisant (article 21 Code Frontières Schengen), lorsque l'Etat membre, après avoir fait l'objet d'une évaluation de vulnérabilité et d'une recommandation par le directeur exécutif de prendre certaines mesures en prévision des défis actuels et futurs des frontières extérieures ne respecte pas cette décision (article 19, §1, a) et §10 du règlement (UE) 2016/1624) ou encore lorsque l'Etat membre est confronté à des défis spécifiques et disproportionnés et qu'il n'est plus apte à gérer la

---

<sup>285</sup> Règlement (UE) 2016/1624, article 19, §10.

<sup>286</sup> N. PIÇARRA, « La modification discrète du Code Frontières Schengen par le règlement 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières : comblement d'une lacune ? », 07 décembre 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).

<sup>287</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil, COM (2015), 671 final, 15 décembre 2015.

<sup>288</sup> N. PIÇARRA, « La modification discrète du Code Frontières Schengen par le règlement 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières : comblement d'une lacune ? », *op. cit.*

situation sans l'intervention de l'Agence et qui pourtant refuse de coopérer avec celle-ci (article 19, §1, b) et §10 du règlement (UE) 2016/1624).

Selon ce nouvel article 29 et toujours selon l'analyse de Nuno Piçarra, le Conseil n'aurait pas dû faire usage de sa faculté de recommander aux Etats de maintenir leurs contrôles aux frontières intérieures. En effet, on ne peut pas accuser la Grèce d'avoir manqué à ses obligations et de ne pas avoir fait le nécessaire pour mettre en œuvre les mesures demandées par l'Agence car, d'une part, la République hellénique avait demandé à Frontex une assistance rapide d'équipes européennes de garde-frontières en décembre 2015, elle n'a reçu que 447 agents sur les 743 prévus et d'autre part, la Grèce n'a jamais fait preuve de mauvaise volonté et de refus de coopérer avec les institutions européennes. Somme tout, le Conseil n'aurait pas dû adopter sa décision de recommandation sur base de la législation actuelle<sup>289</sup>.

#### *Section 2 : Les décisions récentes*

Depuis cette modification de l'article 29, le Conseil a adopté trois nouvelles décisions d'exécution<sup>290</sup>. Il a en effet recommandé par trois fois de maintenir le contrôle aux frontières intérieures de l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Norvège et la Suède pour une nouvelle durée de maximum 3 mois car *malgré les progrès en cours et la nette amélioration de la gestion des frontières extérieures par la Grèce en 2016, ainsi que le respect par la Grèce des recommandations qui lui avaient été formulées lors de l'inspection d'évaluation inopinée de 2015, de nombreux migrants en situation irrégulière se trouvent toujours en Grèce et le long de la route des Balkans occidentaux. Le risque de mouvements secondaires irréguliers de ces migrants dans l'espace Schengen subsiste*<sup>291</sup>. Une fois de plus, *le risque de mouvements secondaires irréguliers des migrants* est considéré comme une menace grave pouvant mettre en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen sans justifier concrètement comment et en quoi les migrants

---

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/1989 du Conseil du 11 novembre 2016 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *J.O.U.E.*, L306, 15 novembre 2016, pp. 13 à 15 et la décision d'exécution (UE) 2017/818 du Conseil du 11 mai 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *J.O.U.E.*, L122, 13 mai 2017, pp. 73 à 75 et la décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *J.O.U.E.*, L36, 11 février 2017, pp. 59 à 61.

<sup>291</sup> Décision d'exécution (UE) 2017/818, considérant 5.

représentent une telle menace. Aucune allusion à la nouvelle formulation du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 29 n'a été mentionnée alors que « celle-ci s'avère d'une importance certaine dans ce contexte »<sup>292</sup>.

La contradiction entre les actes et les paroles des institutions européennes pose question. D'une part, ces dernières prônent un retour au fonctionnement normal de l'espace Schengen en encourageant la levée de tous les contrôles aux frontières intérieures. D'autre part, elles autorisent des prolongations de la maintenance des contrôles aux frontières intérieures et soutiennent les Etats membres dans leur décision. La pression nationaliste émise par les Etats membres aurait-elle raison des valeurs que défend l'Union<sup>293</sup> ? Ou bien le recours à l'article 29 sans vrais arguments juridiques serait-il le seul recours possible face aux événements actuels ?

---

<sup>292</sup> N. PIÇARRA, « La modification discrète du Code Frontières Schengen par le règlement 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières : comblement d'une lacune ? », 07 décembre 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).

<sup>293</sup> S. LABAYLE, « Crise des réfugiés et valeurs de l'Union ; l'Europe après la pluie ? », 02 juin 2017, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 07 juillet 2017).

## Chapitre 2 : Règlement (UE) 2017/458

La dernière modification en date du Code Frontières Schengen 2016 est le règlement (UE) 2017/458 concernant le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures<sup>294</sup>. Ce nouveau règlement réforme l'article 8 du Code relatif aux vérifications aux frontières portant sur les personnes. C'est principalement l'abrogation d'une partie du paragraphe 2 de cet article qui nous intéresse dans le cadre de ce mémoire car cela touche au droit fondamental de la libre circulation des personnes et du franchissement des frontières extérieures par celles-ci. Une bonne gestion des frontières extérieures rend inutile la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

L'article 8 du Code Frontières Schengen 2016 prévoyait une vérification minimale des papiers d'identité ou des documents de voyage des citoyens européens et les membres de leur famille mais aussi des ressortissants des Etats tiers qui auraient conclu des accords avec l'Union pour obtenir le droit à la libre circulation<sup>295</sup>. Ce contrôle léger à la frontière *consistait en un examen simple et rapide de la validité du document autorisant son titulaire légitime à franchir la frontière et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon*<sup>296</sup>. Les gardes-frontières n'étaient autorisés à consulter les bases de données nationales et européennes que *de manière non systématique afin de s'assurer que les personnes ne représentent pas un danger pour la sécurité intérieure et l'ordre public*<sup>297</sup>. *A contrario*, les ressortissants des Etats tiers, qui ne peuvent pas se prévaloir de la libre circulation, faisaient l'objet de vérifications approfondies<sup>298</sup>.

Dans l'optique de lutter contre le terrorisme en Europe et de mettre fin aux pratiques de ré-imposition des contrôles dans l'espace intérieur, l'article 8 tel qu'amendé par le règlement (UE) 2017/458 prévoit à présent *qu'à l'entrée et à la sortie, les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sont soumises à diverses vérifications*<sup>299</sup>. Le premier contrôle porte sur l'identité et la nationalité ainsi que

---

<sup>294</sup> Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, *J.O.U.E.*, L.74, 18 mars 2017.

<sup>295</sup> Code Frontières Schengen 2016, article 2, 5)

<sup>296</sup> Code Frontières Schengen 2016, article 8, §2, alinéa 1.

<sup>297</sup> Code Frontières Schengen 2016, article 8, §2, alinéa 3.

<sup>298</sup> Code Frontières Schengen 2016, article 8, §3.

<sup>299</sup> Règlement (UE) 2017/458, article 1, §1.

sur l'authenticité des documents de voyage au moyen des bases de données pertinentes ; à savoir le SIS, la base de données d'Interpol et les bases de données nationales ainsi que sur l'authenticité des informations contenues dans la puce du passeport et des documents de voyage<sup>300</sup>. S'il y a un doute sur la régularité d'un document, une vérification plus approfondie est permise. Le second contrôle sert à vérifier que la personne n'est pas une menace pour l'ordre public et la sécurité intérieure toujours en ayant la possibilité de consulter les instruments nationaux et européens.

Pour éviter que les nouveaux contrôles ne créent une disproportion dans la fluidité du trafic, le règlement prévoit que les Etats membres puissent temporairement procéder à des vérifications ciblées à des points de passage frontaliers spécifiques<sup>301</sup>. Le nouvel article 8 énonce les différentes mises en œuvre et conditions à respecter pour son application. Il édicte également des règles pour le cas particulier des frontières intérieures.

Bref, cette réforme de l'article 8 se veut plus efficace et renforce les mesures pour lutter contre les terroristes aux frontières extérieures. Dorénavant, il n'y aura plus de différence de traitement entre les citoyens européens et les ressortissants des Etats tiers qui souhaitent franchir les frontières extérieures de l'Union. Tout le monde est maintenant soumis à une vérification approfondie et systématique<sup>302</sup>.

En définitive, le règlement (UE) 2017/458 est une avancée en matière de coopération et montre une volonté des institutions de fournir aux Etats membres de la périphérie les outils nécessaires afin de protéger l'espace sans frontières. Par conséquent, si ces nouvelles règles sont correctement appliquées par les Etats membres, la réintroduction unilatérale des contrôles aux frontières intérieures n'aura plus lieu d'être dans les prochains mois.

---

<sup>300</sup> N. PIÇARRA, « Une réforme qui est une révolution : sur le règlement 2017/458 modifiant le Code Frontières Schengen », 11 juillet 2017, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 20 juillet 2017).

<sup>301</sup> Règlement (UE) 2017/458, article 1, §1 (ajout d'un paragraphe 2bis à l'article 8).

<sup>302</sup> N. PIÇARRA, « Une réforme qui est une révolution : sur le règlement 2017/458 modifiant le Code Frontières Schengen », *op. cit.*

### Chapitre 3 : Vers un nouveau Schengen Governance Package ?

Ces deux nouveaux règlements nous montrent déjà les lacunes et les défaillances structurelles du Code Frontières Schengen pourtant fraîchement adopté. Dès lors, l'Union européenne serait-elle sur la voie d'un nouveau « Schengen Governance Package » ? Ou ces deux modifications doivent être considérées comme des cas isolés qui permettent de finaliser le corpus législatif de l'espace sans frontières intérieures ?

Selon certains auteurs, le Schengen Governance Package de 2013 est suffisant et adapté aux objectifs<sup>303</sup>. Les Etats qui ont rétabli leurs frontières intérieures l'ont fait en conformité avec les règles Schengen. Cependant, les dernières décisions d'exécution qui prolongent ces mesures manquent d'un fondement juridique, les contrôles sont maintenant disproportionnés et inutiles par rapport au prétexte de la crise des réfugiés. Vouloir une nouvelle réforme législative est trop prématuré. Les textes législatifs sont là mais c'est leur (mauvaise ou inexistante) utilisation qui doit être remise en cause. Il est impératif qu'à l'avenir tous les acteurs européens jouent leur rôle dans le respect du Code Frontières Schengen. Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures et la solidarité envers ces pays de la périphérie sont la condition *sine qua non* d'un retour du fonctionnement normal de l'espace Schengen. Un seul Etat ne peut pas se voir confier la sécurité de l'ensemble des pays de l'Union européenne. Chaque Etat membre doit prendre ses responsabilités.

En conclusion, théoriquement parlant, les règles de l'espace Schengen sont aujourd'hui appropriées mais leurs mises en application doivent être renforcées. A cet égard, la Commission doit être plus stricte face aux Etats membres et le Parlement mieux équipé pour surveiller la Commission dans son rôle de gardienne des traités<sup>304</sup>.

---

<sup>303</sup> Etude pour le Parlement européen, pp. 72 à 74.

<sup>304</sup> *Ibid.*



## Conclusion

Au moment de la signature de l'accord de Schengen il y a plus de 30 ans, aucun des dirigeants signataires ne pouvait savoir ce qu'il allait advenir de ce petit traité. Aujourd'hui, Schengen est l'un des plus grand espace sans frontières au monde. Et pour les étrangers hors de l'Union, il est synonyme de liberté et de sécurité. Afin de garantir cette sécurité, certains Etats membres n'hésitent pas à agir unilatéralement en contrôlant leurs frontières intérieures comme cela est prévu dans le Code Frontières Schengen. Nous l'avons vu, cette possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures est autorisée mais doit être appliquée de manière stricte et seulement en cas de nécessité. La Cour de Justice a spécialement délimité ces contrôles en distinguant les contrôles interdits par le Code des autres contrôles toujours admissibles. Le fait pour les Etats de pouvoir garder un minimum de souveraineté sur une compétence aussi délicate que la libre circulation des personnes sur leur territoire peut nous sembler légitime. Ce qui l'est moins par contre, c'est la justification souvent vague et non fondée que nous avons pu examiner dans les différentes notifications.

Malgré les nombreuses modifications législatives, il y a, depuis quelque temps, une tendance à abuser de cette faculté. A cet égard, les décisions d'exécution adoptées par le Conseil et la Commission recommandant la prolongation de ces contrôles sur base de l'arrivée des migrants aux frontières extérieures posent question. Pourtant désireuses d'un retour à une utilisation normale des articles du Code, les institutions proposent le contraire en encourageant les Etats à continuer leurs vérifications. Nous ne pouvons pas à proprement parler de violation du droit européen car nulle part dans le Code la notion de « menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure » n'a été définie spécifiquement. Elle renverrait donc à la notion généralement employée par l'Union européenne dans les autres domaines<sup>305</sup>. Dès lors, chaque Etat reste souverain de la signification précise de ces termes. Cependant, la Cour de Justice de l'Union européenne exige que cette notion soit interprétée de manière étroite car elle restreint un droit fondamental<sup>306</sup>. A ce propos, les considérants du Code Frontières Schengen donnent quelques indications. Ils essayent de délimiter les concepts en interdisant de considérer la migration ou le franchissement des frontières extérieures par un grand nombre de réfugiés

<sup>305</sup> Etude pour le Parlement européen, p. 39.

<sup>306</sup> Code Frontières Schengen 2016, considérant 27.

comme une menace, en soi, pour les Etats membres. Nous avons pu constater que ces suggestions n'ont malheureusement pas été suivies par différents Etats membres.

A peine sortie de la crise économique, l'Union européenne doit aujourd'hui faire face à un nouveau défi de taille : une crise de l'espace Schengen. En effet, tout au long de ce travail nous nous sommes rendus compte que ce n'était pas la migration de millions de personnes, ni les terroristes qui menaçaient l'espace sans frontières intérieures ; le terme « crise migratoire » souvent utilisé par les médias est un raccourci trompeur. C'est plutôt le manque de coopération et de confiance entre les Etats membres qui est remis en cause actuellement ; nous devrions plutôt parler de « crise de confiance ». L'Union européenne connaît une période d'incertitudes. La décision du Brexit par le Royaume-Uni, la montée des partis politiques nationalistes (nous pensons notamment à la France, aux Pays-Bas, à la Belgique,...), la peur face aux attaques terroristes et l'arrivée de migrants n'arrangent rien à la situation eurosceptique de plus en plus affirmée. Malgré tout, plusieurs nouveaux dirigeants, comme Emmanuel Macron ou Mark Rutte, veulent continuer à améliorer et renforcer l'Union européenne. Pour que Schengen retrouve son esprit initial, il faudrait que les Etats concernés augmentent leur confiance mutuelle. L'entraide et la solidarité vis-à-vis des pays situés en périphérie doivent également être optimisées.

Nous pensons que la législation concernant les frontières dans l'Union est suffisante et complète pour affronter les événements actuels. Les différents mécanismes mentionnés plus tôt sont la preuve d'une volonté à trouver une solution commune. Comme nous l'avons démontré, ce n'est pas le manque de réglementation qui est à contester mais la mauvaise application des lois actuelles. La pression des Etats membres sur les institutions décrédibilise leur autorité. Celles-ci devraient être plus strictes et peut-être instaurer des sanctions pour éviter des rétablissements des contrôles aux frontières intérieures sans alibi valable. Cette analyse a permis de nous montrer que les accords politiques prennent parfois le dessus sur les textes de loi. C'est pourquoi un retour à la normale ne pourra se faire qu'avec la volonté de tous les Etats membres.

Pour conclure, nous supposons que l'Union européenne devra encore affronter de nombreuses difficultés dans les années à venir. Cependant, il ne faut pas que les européens perdent de vue le but initial et oublient les accomplissements réalisés jusqu'à présent. A

chaque « crise », l'Europe a su trouver une solution pacifiste. Bien que certaines (comme l'accord avec la Turquie) ne soient pas unanimes, elles découlent de négociations et d'accord entre les Etats membres. Comme le déclarait Jean-Claude Juncker, président de la Commission, le 9 septembre 2015, dans son discours sur l'Etat de l'Union : « Je ne voudrais pas laisser croire que la crise des réfugiés sera vite résolue, car ce n'est pas le cas. **Mais refouler les bateaux qui arrivent dans nos ports, mettre le feu aux camps de réfugiés ou ignorer des gens qui sont dans la misère et livrés à eux-mêmes: ce n'est pas cela, l'Europe.**

**L'Europe, c'est ce boulanger de Kos qui fait cadeau de son pain à ces hommes et femmes affamés et épuisés. L'Europe, ce sont ces étudiants à Munich et à Passau qui apportent des vêtements aux nouveaux arrivants, à la gare. L'Europe, c'est ce policier, en Autriche, qui souhaite la bienvenue aux réfugiés exténués lorsqu'ils franchissent la frontière. C'est dans cette Europe que je veux vivre. »<sup>307</sup>**

L'espace Schengen a encore de beaux jours devant lui. Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de cet espace doit également continuer à exister mais de manière plus proportionnée et réfléchie. Les instruments juridiques sont là, mais c'est la coopération des Etats qui doit être repensée.

---

<sup>307</sup> Souligné dans le texte.



## Annexe 1

Szeged 2017

### Transcript of the Conference on Tuesday 9 May about Schengen

Speaker: Mister Robert Goebbels former Minister of Foreign Affairs (Luxembourg) and President of the Schengen Conference (1985).

I will explain you what the EU policies have brought to Europeans but also to people of the world. I had just presented us one of the father of the Schengen agreement. I have to confess you that indeed I was one who called for the city choice to sign this agreement in Schengen (a very very little town – village - in Luxembourg) and from this engagement resulted a political dynamic which achieved quite a lot and which is there to last.

But let's start from the beginning! In the 80s, there was a new area of freedom. Most of following countries created a movement who wants to look after the communist dictatorship. In all the other European countries, there was a positive mood in order to expand. The advantage is of the so-called the common market of that time. And some politicians wanted to get rid of border controls, mainly the French – the new French - president of the Republic, at that time, Francois Mitterrand (a socialist) and the German Chancellor of the Republic of Germany Helmut Kohl (a Christian Democrat and Conservative if you want) who tried to implement the EU policy which aimed at cutting down those compulsory controls at the internal borders. At the EU summit in Versailles in 1984, Mitterrand proposed a European common policy in order to break down border controls, internal border controls. They were not really usual aspects, who object it, make inceptors and some countries posed immediately their veto. So a European initiative was dead.

So at the end of 1984, the Prime Ministers of Benelux countries (Belgium, The Netherlands and Luxembourg), they call to Mitterrand and Kohl and proposed to them to initiate a common policy, only between those 5 founding members of the European Union –Italy be the sixth one who was a little bit uncommon at that time - and Kohl and Mitterrand accepted this proposal. And for practical reason, it was decided to organize an intergovernmental conference between the five States at the headquarters of the Benelux in Brussels (entirely organization of Brussels). And *par chance*, Luxembourg had enrolled the presidency of Benelux.

So, I found myself – secondly a little at the State of Luxembourg - President of this intergovernmental conference. The Ministers of Foreign Affairs of the five countries didn't believe in the process. So all the five ministers delegated their second life and if I may say so their second-ailed states. And the five became chairman of the conference. Within three months we fondly beat. And as I chaired the conference, I had to invite for the signature of the agreement. I invited to this, only in the little village of Schengen, 400 people who were living there at that time, nowadays at their mandate. But they hadn't yet for a very simple reason: Schengen is located at the borders -common borders- of Luxembourg, Germany and France. So there, Benelux, Germany and France meet, so it was very symbolic to sign there. And we even signed on a ship in the Mosel River, which is common to France, Germany and Luxembourg. And I did a little speech before we signed the agreement and after a little speech, I added what we are going to sign now, will get into the world history as Schengen treaty. Everybody laughed. I also intended it as a

joke, to be honest, because nobody, for sure at that moment, knew what would come out of this little treaty. And I caught to be right because the Schengen treaty initiated it and took a totally new policy in Europe, and even beyond. Schengen aimed at abolishing controls at the internal borders of the Member States of Schengen area. And we achieved this in two agreements. The first one in 1985 and the second one in 1990, it was a big international agreement bringing with it a lot of common policies (a common policy to combat crime, a common policy for asylum, a common policy for visa, and so on). So in fact, the invention of a totally new policy handling with internal borders and extra borders because the basic philosophy of Schengen is that you allow total liberty in internal borders - in crossing internal borders- in order to secure commonly the external borders. Schengen proved to be some successful that more and more countries of the European Union joined it: First, Italy, then Spain and Portugal, and so on and so on. So, we ended up in (19)97 at the Amsterdam, somewhere in the European Union, where the excellent treaty was adopted which, in fact, integrated Schengen in the European Union law, in the TEU. And Schengen as such, doesn't exist anymore because it has been included in the treaties. But the policy and the spirit of Schengen is still there. And when nowadays there are problems at borders, problems with terrorism, problems with immigration, we speak always about Schengen - about Schengen policies.

In fact, Schengen is more than European Union nowadays. Schengen is 26 States. And in most facts in these 26 states there are 4 countries, which are even not member of the European Union (Norway, Iceland, Switzerland, Liechtenstein), who joined in order to benefit from the free circulation of the Schengen treaty. Non-members are still Romania, Bulgaria, Croatia, who up to now have been denied access by the other people. They were accused maybe by Germany and Sarados that they are not able – that those states are not able - to secure the external borders. Cyprus is not a member too, and for merely internally international reasons because Cyprus is a dividing country, there is one part of the island that is occupied by Turkey and so you cannot open borders with a country which is divided. And I am pretty sure that Cyprus, Romania, Bulgaria and Croatia will end up by being part of Schengen too.

The only countries which opted out in Amsterdam were Great Britain and the Republic of Ireland. They are even not member of the Schengen treaty. Along the others add, including those false non-European countries.

So, what is Schengen about this? Schengen allows the free circulation of the people of the EU but also free circulation for third nationals once they are in the European Union. I see here some students from Shanghai? And I guess that you have a Schengen visa. And if you have the Schengen visa, you are allowed with one single visa to travel in 26 states in the European Union, which is a huge advantage and there link each and every year to 20 million citizens from outside the European Union who use a Schengen visa and travel throughout the European Union. And when you go to south of America or when you go to Asia, you will always find people who know what Schengen is, because somebody said to me at the border of Myanmar and Thailand where I was on a visit and that time there was still defense walls and all the rest, that man said “what do we need that in here is something like Schengen”. And I ask him “What do you mean by that? What is Schengen for you?” and they said to me: “**Schengen is freedom**”. That is really still the aim and the game of Schengen. You know that Schengen is nowadays under critics. In some countries, like for instance Greece and France, the political party far-right ... and say that they want to close the borders again: ‘Go out of Schengen, have control on national borders’. There are other countries in Europe, including this country, where you find more or less the

same discussion: we have to control our borders in order to guarantee the security for people. I tell you that there are problems: we have immigration, especially the flow of refugees and I will come back later at this. But up to now, not a single terrorist has been caught at the borders control, nobody. If you remember things that you know... I don't know any.

Because terrorists and criminals, they have other possibilities to cross borders and most of the terrorists by the way in Europe and they come from the country where they acted. So we will not combat terrorism and we will not combat national criminality by simply closing the borders. But we will render life of millions of European harmless... You are used to cross borders, you possibly have grant for the European Union in order to study, go in Erasmus and so on. And everything is so easy for your generation. I am coming from another generation where nothing was easy, where borders were closed, where you have commercial controls, where you have to show ID, where you were searched, totally searched, your car was searched and so on and so on. With no much results but now it is so easy and all the statements which sometimes are advocated by right-wing or left-wing politicians in fact are not anodyne. If you want an example, the United Kingdom is not a member of Schengen as never be a member of Schengen. In theory the United Kingdom is in control of his national borders that seems that despite the fact that they control their national borders, that they are not a part of Schengen, that they don't accept people with the Schengen visa and even the Britain visa in other parts of the UK, they have terrorism, they have crimes, they have tax, they have everything. In fact, there seems to have more crimes than others because UK is the European country with the highest number of inmates in prisons. So, it is not the borders who create terrorism, it is not the controls at the borders who prevent crimes and tax and the rest. There are other reasons behind this. If you would now close stands against Schengen, close starting the borders, and put control also at internal borders, it would harm hundreds of millions of people.

Every year, roughly 1.5 billion people, 1.5 billion Europeans and people from third countries cross the internal borders of Schengen. 1.5 billion people... Who wants to control 1.5 billion people every year? I will tell you that is impossible nowadays.

France in 2015 November/ December, closed its borders because of terrorism and because they have its hardest negotiations in climate change and so on. And so they closed for two months their borders. At least it tried, they were not able to close all the access, and they were not able to control trains, to control buses, to control secondary roads. They only created a huge mess along the highways going to France. Because, there are not only normal citizens who cross each and every day the borders, there are lot of people who work outside their own countries. There are more than 2 million Europeans who work in a neighboring country. More titling countries we have every day closed to 200 thousand people which come from Belgium, Germany and France in order to work in Luxembourg. Up a thousand from France each and every working day and when the French organized their controls, there were huge huge queue in the main roads and all those workers had to suffer more than 2 hours waiting each and every day in order to cross the borders..... I know a French who stopped there. The same would happen if you would introduce such controls. You cannot control 1.5 billion of people, you cannot block those 2 million people who work in a neighboring country. You cannot stop the 20 million people which travel with a Schengen visa throughout Europe. And, for instance, there is a useful hint because up to now, no criminal have been caught, no terrorist have been caught.

There is a criminal prevention, thanks to Schengen. It is something which is called the “Schengen information system” which is a huge data basis located in Strasbourg, France. And where the police of all the member states of the European Union exchange their information, signaled stolen cars and things like that. A thousand of stolen cars have been identified and brought back to their owners thanks to the SIS. A lot of criminals have been found and bound before caught thanks to the SIS and the effectiveness of the SIS for the police cooperation is indirectly been proofed by the fact that Great Britain is not part of Schengen, but is part of the SIS. Because the Brits will stay usual shared-implicating and know where their interest is and therefore they are member of SIS, they public have enough to collect and even after Brexit’s day because it is benefit of every other police in Europe and ...

So, Schengen is there to stay, I want to end up with that discussion if you want.

Schengen is not a part of the European treaties. I just invite to you to read the article 3 of TEU it was adopted in Amsterdam confirmed in Maastricht it is the Article 3.2 : “The Union shall offer its citizens an area of freedom, security and justice without internal frontiers, in which the free movement of persons is ensured in conjunction with appropriate measures, with respect to external border controls, asylum, immigration and the prevention and combating of crime. “ That is the basic, article 3 of the founding treaty of the European Union. Then if you go to the TFEU, the execution of the principles, you find the chapter 2 on policies on border checks, asylum and immigration and there, article 77 says: “The Union shall develop a policy with a view to: (a) ensuring the absence of any controls on persons, whatever their nationality, when crossing internal borders” That means very precisely no controls at the internal borders whatever the nationality. Not only Europeans but also Chinese, Americans, Japanese and ... They are allowed to cross internal borders of the Schengen area by treaty. I can’t continue like that, everything is in. There is also a policy which has been defined to have a better control - common control - of the external borders, because if you have freedom internally, you need to control your common external borders. Here there is blue print how that should be conducted about fortunate demands and how the member states have eventually most of statuqual and which was decided.

There is even a provision saying that the EU should develop, to quote, “a common system of temporary protection for displaced persons in the event of a massive inflow” and it also said “in the event of one of all member states being confronted by an emergency situation characterized by a sudden inflow of nationals of third countries the council will propose the vote of the Commission, may adopt original measures to the benefit of the member states confirm”, which is exactly the situation which happened more than 2 years ago and we had some influence of political refugees coming from Syria, Iraq, Afghanistan and Libya. So everything is in the treaty. But unfortunately the MS ignore or seem to ignore what is written in the treaty and they are very compulsive to implement the treaty.

There has been some progress. This refugee crisis was huge. And for Europeans, unexpected. But if you look at reality of this world, you must know that the coming of people is not exceptional. United Nations each and every year find that 60 million people are displaced from their home countries to neighboring countries. Most of them are Africans and Indonesians. And there be a minority who comes to Europe. 60 million and we are touched by 2, 3, 4 million and we reacted awfully because each and every MS try to protect himself, having his own control and having no solidarity. There was a decision taken by the head of state of government saying that 300 thousands refugees should be dispersed to the 28 countries. 300 thousands, which is a mass, and EU is 505 million people. But we even managed that, out of these 300 thousands people (I don’t remember

the exact figure) less than 100 thousands had freely be conducted to the different countries. A huge country like France conducted only 20 thousands. So, there is the big problem that Europe has become fearful, doesn't want to play its role and doesn't want to have fair share of the misery which is there. And, by the way, even if there would be no EU, even if there would be no tentative to have common asylum and refugee policy, all the MS of the EU, all the MS of the UN, about to the Geneva Convention of 1951 and the Protocol of 1967 related to the status of refugee. So even without the EU, Germany and France, Hungary and Luxembourg would have to deal with refugee freedom for their life. That is international law. We are always as Europeans, thinking that the rest of the world should observe the international law but we have sometimes difficulties to observe the same legislation. There are countries in this world who have a much much higher pressure than we, in Europe, have. Take the little country like Lebanon which has more than 50 percent of its population are now refugees. Take the little country like Jordania where also a huge number of people are refugees. Take Turkey, which have more than second thought about the policy of Erdogan, but the fact of life is that they have more than 4 million refugees of Syria and Iraq. Now, we are paying them in order to stop even more refugees stays and don't come to Europe.

I will end up with one effect and then I will answer your questions and discussion. When you look nowadays, in the countries of the EU, in lot of countries, you have nationalistic parties, right-wing sometimes or left-wing sometimes parties who are advocating for nationalist legends and against refugees, against of followers and they are saying to us that EU is a total mess, that EU policies are ineffective and that we should go back to the nation states. Fact of life is that seen from the rest of the world, and I travel a lot, to Asia, Africa, North of America... Seen from the rest of the world, the EU is seen as the political entity in this world where civil rights, social rights and so on are the best preserved, where unviolent protection is better than elsewhere, where a lot of thing are better than elsewhere. And the best proof of it is that thousands of people risk their life in order to enter EU.



## Annexe 2

Bruxelles, le 20 juillet 2017

Mme Manon de Thier  
Courriel : manon.dethier@student.uclouvain.be

Réf. 17/1677-ld/jg

Demande introduite le : 19.07.2017

Madame,

Nous vous remercions de votre demande d'accès à des documents du Conseil de l'Union européenne<sup>308</sup>.

Veillez trouver ci-joint la liste de tous les documents liés à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières sur la base de l'article 25 du code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) depuis 2000.

Vous pouvez avoir accès à ces documents en tapant leur numéro (par exemple 8319/17) dans l'option de recherche "cote document" que vous trouverez sur la page du registre public des documents du Conseil à l'adresse suivante:

<http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/int/?typ=ADV>

Nous espérons que ces informations vous seront utiles.

Veillez agréer, Madame, l'expression de notre considération distinguée.

Fernando PAULINO PEREIRA

(Annexe)

---

<sup>308</sup> 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).



| FILE                                                                                                                                                                        | DOCUMENT                                                              | DELEGATION | Dates concerned     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|------------|---------------------|
| <b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | <b>2017</b>                                                           |            |                     |
|                                                                                                                                                                             | 10754/17<br>AT - <i>monthly report</i>                                | AT         | 11/5-10/6/17        |
|                                                                                                                                                                             | 10570/17<br>SE - <i>monthly report</i>                                | SE         | 24/4-31/5/17        |
|                                                                                                                                                                             | 10568/17<br>DK - <i>monthly report</i>                                | DK         | 8/5-11/6/17         |
|                                                                                                                                                                             | 10365/17<br>FR - internal borders                                     | FR         | 16/7 - 31/10/17     |
|                                                                                                                                                                             | 10451/17<br>NO - <i>monthly report</i>                                | NO         | 12/5-12/6/17        |
|                                                                                                                                                                             | 10450/17<br>DE - <i>monthly report</i>                                | DE         | Until 11/5/17       |
|                                                                                                                                                                             | 10186/17<br>DE - internal borders                                     | DE         | 12/6 - 11/7/17      |
|                                                                                                                                                                             | 9683/17<br>AT - <i>monthly report</i>                                 | AT         | 11/4-10/5/17        |
|                                                                                                                                                                             | 9512/17<br>DK - internal borders - <b>prolongation</b>                | DK         | 12/5 - 11/11/17     |
|                                                                                                                                                                             | 9006/17<br>DE - internal borders                                      | DE         | See Note 10186/17   |
|                                                                                                                                                                             | 9382/17<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b>                | NO         | 12/5 - 11/11/17     |
|                                                                                                                                                                             | 9379/17<br>SE - internal borders - <b>prolongation</b>                | SE         | 12/5 - 11/11/17     |
|                                                                                                                                                                             | 9147/17<br>AT - internal borders with HU and SI - <b>prolongation</b> | AT         | 12/5/17 - 11/11/17  |
|                                                                                                                                                                             | 9145/17<br>DE - German-Austrian border report - <b>prolongation</b>   | DE         | 12/5/17 - 11/11/17  |
|                                                                                                                                                                             |                                                                       |            | G20 Summit 7-8/7/17 |

| FILE                                                                                                                                                                        | DOCUMENT                           | DELEGATION | Dates concerned |                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------|-----------------|--------------------------------------------|
| <b>Temporary reintroduction of border controls on the basis of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)</b> | 8182/17                            | IT         | 10-30/5/17      | G7 Summit                                  |
|                                                                                                                                                                             | IT - internal borders              |            |                 | 26-27/5/17                                 |
|                                                                                                                                                                             | 8983/17                            | SE         | April 2017      |                                            |
|                                                                                                                                                                             | SE - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 8641/17                            | DE         |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | DE - German-Austrian border report |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 8332/17                            | DK         | 12/2-31/3/17    |                                            |
|                                                                                                                                                                             | DK - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 8330/17                            | AT         | 11/3-10/4/17    |                                            |
|                                                                                                                                                                             | AT - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 8282/17                            | SE         | March 2017      |                                            |
|                                                                                                                                                                             | SE - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 8281/17                            | NO         | 11/3-7/4/17     |                                            |
|                                                                                                                                                                             | NO - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 8023/17                            | AT         | 11/2-10/3/17    |                                            |
|                                                                                                                                                                             | AT - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 8319/17                            | SE         | 7-14/4/17       | Suspected terror attack in Sthlm on 7/4/17 |
|                                                                                                                                                                             | SE - internal borders              |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 8182/17                            | IT         | 10 - 30/5/17    |                                            |
|                                                                                                                                                                             | IT - internal borders              |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 7967/17                            | PT         | 10 - 14/5/17    | Pilgrimage of the Holy Father              |
|                                                                                                                                                                             | PT - internal borders              |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 7857/17                            | SE         | -               |                                            |
|                                                                                                                                                                             | SE - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 7847/17                            | NO         | -               |                                            |
|                                                                                                                                                                             | NO - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 7662/17                            | DE         | -               |                                            |
|                                                                                                                                                                             | DE - <i>monthly report</i>         |            |                 |                                            |
|                                                                                                                                                                             | 6980/17                            | MT         | 21/1 - 9/2/17   |                                            |
|                                                                                                                                                                             | MT - report air and sea borders    |            |                 |                                            |

| <b>FILE</b>                                                                                                                                                                                 | <b>DOCUMENT</b>                                         | <b>DELEGATION</b> | <b>Dates concerned</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 6366/17<br>DK - internal borders - <b>prolongation</b>  | DK                | 12/2 - 11/5/17         |
|                                                                                                                                                                                             | 6258/17<br>SE - internal borders - <b>prolongation</b>  | SE                | 12/2 - 11/5/17         |
|                                                                                                                                                                                             | 6257/17<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b>  | NO                | 12/2 - 11/5/17         |
|                                                                                                                                                                                             | 6255/17<br>DE - internal borders - <b>prolongation</b>  | DE                | 12/2 - 11/5/17         |
|                                                                                                                                                                                             | 6252/17<br>AT - internal borders - <b>prolongation</b>  | AT                | 12/2 - 11/5/17         |
|                                                                                                                                                                                             | 5206/17<br>MT - air and sea borders                     | MT                | 21/1 - 9/2/17          |
|                                                                                                                                                                                             | 5055/17<br>FR - internal borders                        | FR del            | 27/1 - 15/7/17         |
|                                                                                                                                                                                             | <b>2016</b>                                             |                   |                        |
|                                                                                                                                                                                             | 14880/16<br>DE - internal borders - <b>prolongation</b> | DE del            | 12/11/16 - 11/2/17     |
|                                                                                                                                                                                             | 14879/16<br>AT - internal border - <b>prolongation</b>  | AT del            | 12/11/16 - 11/2/17     |
|                                                                                                                                                                                             | 14876/16<br>DK - internal border - <b>prolongation</b>  | DK del            | 12/11/16 - 11/2/17     |
|                                                                                                                                                                                             | 14680/16<br>SE - internal borders - <b>prolongation</b> | SE del            | 12/11/16 - 11/2/17     |
|                                                                                                                                                                                             | 14386/16<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b> | NO del            | 12/11/16 - 11/2/17     |
|                                                                                                                                                                                             | 11858/16<br>Report PL internal borders                  | PL                | 4/7 - 2/8/16           |
|                                                                                                                                                                                             | 11514/16<br>FR - internal borders                       | FR del            | 27/7/16 - 26/1/17      |
|                                                                                                                                                                                             | 10135/16<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b> | NO del            | 12/6/16 - 11/11/16     |

| FILE                                                                                                                                                                                        | DOCUMENT                                                       | DELEGATION | Dates concerned |                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 9991/16<br>PL - internal borders                               | PL del     | 4/7 - 2/8/16    | - Summit NATO<br>- World Youth Days<br>- Pilgrimage of the Holy Father |
|                                                                                                                                                                                             | 9865/16<br>SE - internal borders - <b>prolongation</b>         | SE del     | 8/6 - 12/11/16  |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 9792/16<br>DK - internal border - <b>prolongation</b>          | DK del     | 3/6 - 12/11/16  |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 9506/16<br>FR - internal borders                               | FR del     | 27/5 - 26/7/16  | EURO 2016 and<br>Tour de France                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 8947/16 + REV 1<br>AT - internal border - <b>prolongation</b>  | AT del     | 16/5 - 12/11/16 |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 8930/16<br>DE - internal borders - <b>prolongation</b>         | DE del     | 14/5 - 12/11/16 |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 8827/16<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b>         | NO del     | 13/5 - 11/6/16  |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 8667/16<br>SE - internal borders - <b>prolongation</b>         | SE del     | 9/5 - 7/6/16    |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 8571/16<br>DK - internal borders - <b>prolongation</b>         | DK del     | 4/5 - 2/6/16    |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 8217/16<br>FR - internal borders - <b>prolongation</b>         | FR del     | 27/4 - 26/5/16  |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 7948/16<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b>         | NO del     | 14/4 - 12/5/16  |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 7873/16<br>BE - internal borders - <b>prolongation</b>         | BE del     | 13 - 22/4/16    |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 7716/16<br>SE - internal borders - <b>prolongation</b>         | SE del     | 9/4 - 8/5/16    |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 7499/16<br>DK - internal borders - <b>prolongation</b>         | DK del     | 4/4 - 3/5/16    |                                                                        |
|                                                                                                                                                                                             | 7360/16 + REV 1<br>FR - internal borders - <b>prolongation</b> | FR del     | 28/3 - 26/4/16  |                                                                        |

| <b>FILE</b>                                                                                                                                                                                 | <b>DOCUMENT</b>                                        | <b>DELEGATION</b> | <b>Dates concerned</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 7351/16<br>BE- internal borders - <b>prolongation</b>  | BE del            | 24/3 - 12/4/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 7136/16<br>AT - internal borders - <b>prolongation</b> | AT del            | 16/3 - 15/5/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 7122/16<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b> | NO del            | 16/3 - 13/4/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 6886/16<br>SE - internal borders - <b>prolongation</b> | SE del            | 10/3 - 8/4/16          |
|                                                                                                                                                                                             | 6754/16<br>DK- internal borders - <b>prolongation</b>  | DK del            | 5/3 - 3/4/16           |
|                                                                                                                                                                                             | 6514/16<br>Report - MT internal borders                | MT del            | 20/11 - 31/12/15       |
|                                                                                                                                                                                             | 6490/16 + REV 1<br>BE- internal borders                | BE del            | 23/2 - 23/3/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 6440/16<br>DK- internal borders - <b>prolongation</b>  | DK del            | 24/2 - 4/3/16          |
|                                                                                                                                                                                             | 6071/16<br>AT - internal borders - <b>prolongation</b> | AT del            | 16/2 - 16/3/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 6048/16<br>DE - internal borders - <b>prolongation</b> | DE del            | 14/2 - 13/5/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 6043/16<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b> | NO del            | 14/2 - 15/3/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 5981/16<br>FR - internal borders - <b>prolongation</b> | FR del            | 27/2 - 27/3/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 5914/16<br>SE - internal borders - <b>prolongation</b> | SE del            | 9/2 - 9/3/16           |
|                                                                                                                                                                                             | 5786/16<br>DK- internal borders - <b>prolongation</b>  | DK del            | 4/2 - 23/2/16          |
|                                                                                                                                                                                             | 5294/16<br>NO - internal borders - <b>prolongation</b> | NO del            | 15/1 - 14/2/16         |
|                                                                                                                                                                                             | 5247/16<br>DK- internal borders - <b>prolongation</b>  | DK del            | 15/1 - 3/2/16          |

| FILE                                                                                                                                                                                        | DOCUMENT                                    | DELEGATION | Dates concerned     |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------|---------------------|--|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 5103/16                                     | SE del     | 10/1 - 8/2/16       |  |
|                                                                                                                                                                                             | SE - internal borders - <b>prolongation</b> |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 5021/16                                     | DK del     | 4-14/1/16           |  |
|                                                                                                                                                                                             | DK - internal borders                       |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | <b>2015</b>                                 |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 15497/15                                    | NO del     | 1/1/ - 15/1/16      |  |
|                                                                                                                                                                                             | NO - internal borders - <b>prolongation</b> |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 15456/15                                    | SE del     | 21/12/15 - 9/1/16   |  |
|                                                                                                                                                                                             | SE - internal borders - <b>prolongation</b> |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 15366/15                                    | MT del     | 9 - 29/1/15         |  |
|                                                                                                                                                                                             | Report - MT internal borders                |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 15253/15                                    | SE del     | 12/12 - 20/12/15    |  |
|                                                                                                                                                                                             | SE - internal borders - <b>prolongation</b> |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 15181/15+ REV 1                             | FR del     | 14/12/15- - 26/2/16 |  |
|                                                                                                                                                                                             | FR - internal borders                       |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 14996/15                                    | NO del     | 7 - 26/12/15        |  |
|                                                                                                                                                                                             | NO - internal borders - <b>prolongation</b> |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 14731/15                                    | MT del     | 30/11 - 31/12/15    |  |
|                                                                                                                                                                                             | MT - internal borders - <b>prolongation</b> |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 14633/15                                    | NO del     | 26/11 - 6/12/15     |  |
|                                                                                                                                                                                             | NO - internal borders                       |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 14383/15 - <b>prolongation</b>              | SE del     | 22/11 - 11/12/15    |  |
|                                                                                                                                                                                             | SE - internal borders                       |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 14269/15 (change of dates)                  | MT del     | 9 - 29/1/15         |  |
|                                                                                                                                                                                             | MT - internal borders                       |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 14212/15                                    | SI del     | 17/9-16/10/15       |  |
|                                                                                                                                                                                             | Report - SI internal borders                |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 14211/15                                    | AT del     | 5/11/15 - 15/2/16   |  |
|                                                                                                                                                                                             | AT - internal borders - <b>prolongation</b> |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 14047/15                                    | SE del     | 12-21/1/15          |  |
|                                                                                                                                                                                             | SE - internal borders                       |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                             | 13788/15 (change of dates)                  | MT del     | 4/11 - 3/12/15      |  |

| FILE                                                                                                                                                                                      | MT - internal borders                            | DELEGATION | Dates concerned    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------|--------------------|
| Continued ...                                                                                                                                                                             | <b>DOCUMENT</b>                                  | AT del     | 5/11/15 - 16/2/16  |
| <b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 13726/15                                         |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | AT - internal borders - <b>prolongation</b>      |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 13569/15                                         | DE del     | 2/11/15 - 13/2/16  |
|                                                                                                                                                                                           | DE - internal borders- <b>prolongation</b>       |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 13464/15 COM opinion concerning AT and DE        | COM        |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 13171/15                                         | FR del     | 13/11 - 13/12/15   |
|                                                                                                                                                                                           | FR - internal border with BE, LU, DE, IT, ES, CH |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 13170/15                                         | SI del     |                    |
|                                                                                                                                                                                           | SI - internal borders - <b>termination</b>       |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 13129/15                                         | MT del     | 4/11 - 3/12/15     |
|                                                                                                                                                                                           | MT - internal borders                            |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 13127/15                                         | AT del     | 16/10/15 - 4/11/15 |
|                                                                                                                                                                                           | AT - internal borders - <b>prolongation</b>      |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 12985/15                                         | DE del     | 13/10/15 - 1/11/15 |
|                                                                                                                                                                                           | DE - internal borders- <b>prolongation</b>       |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 12984/15                                         | DE del     | 23/9/15 - 12/10/15 |
|                                                                                                                                                                                           | DE - internal borders - <b>prolongation</b>      |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 12435/15                                         | AT del     | 26/9 - 15/10/15    |
|                                                                                                                                                                                           | AT - internal borders - <b>prolongation</b>      |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 12418/15                                         | SI del     | 27/9 - 16/10/15    |
|                                                                                                                                                                                           | SI - internal borders - <b>prolongation</b>      |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 12111/15                                         | SI del     | 17/9/15 - 26/9/15  |
|                                                                                                                                                                                           | SI - internal borders                            |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 12110/15                                         | AT del     | 16/9/15 -25/9/15   |
|                                                                                                                                                                                           | AT - internal borders                            |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 11986/15                                         | DE del     | 13/9/15 - 22/9/15  |
|                                                                                                                                                                                           | DE - internal borders                            |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 11204/15                                         | DE del     | 26/5 - 15/6/15     |
|                                                                                                                                                                                           | Report - DE internal borders                     |            |                    |
|                                                                                                                                                                                           | 8323/15                                          | DE del     | 26/5 - 15/6/15     |
|                                                                                                                                                                                           | DE - internal borders                            |            |                    |

|                                                                                                                                                                                           |                                                        |                   |                        |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|--|
|                                                                                                                                                                                           | 5044/15<br>Report - BE internal borders                | BE del            | 1-6/6/14               |  |
| <b>FILE</b>                                                                                                                                                                               | <b>DOCUMENT</b>                                        | <b>DELEGATION</b> | <b>Dates concerned</b> |  |
| Continued...                                                                                                                                                                              | <b>2014</b>                                            |                   |                        |  |
| <b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 13818/14<br>Report NO internal borders                 | NO del            | 24-31/7/14             |  |
|                                                                                                                                                                                           | 12668/14<br>EE - internal borders                      | EE del            | 31/8 - 3/9/14          |  |
|                                                                                                                                                                                           | 12354/14<br>NO - internal borders - <b>termination</b> | NO del            | - 31/7/14              |  |
|                                                                                                                                                                                           | 12283/14<br>NO - internal borders <b>prolongation</b>  | NO del            | - 12/8/14              |  |
|                                                                                                                                                                                           | 12230/14<br>NO - internal borders                      | NO del            | 24-28/7/14             |  |
|                                                                                                                                                                                           | 10268/14 + REV 1<br>Report - NL internal borders       | NL del            | 14-28/3/14             |  |
|                                                                                                                                                                                           | 9737/14<br>BE internal borders                         | BE del            | 1-6/6/14               |  |
|                                                                                                                                                                                           | 6289/14 + REV 1<br>NL internal borders                 | NL del            | 14-28/3/14             |  |
|                                                                                                                                                                                           | <b>2013</b>                                            |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                           | 17183/13<br>Report - PL internal borders               | PL del            | 8-23/1/13              |  |
|                                                                                                                                                                                           | 15287/13<br>PL internal borders                        | PL del            | 8-23/1/13              |  |
|                                                                                                                                                                                           | 6346/13<br>Report - NO internal borders                | NO del            | 3-12/12/12             |  |
|                                                                                                                                                                                           | <b>2012</b>                                            |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                           | 17147/12 + REV 1<br>NO - internal borders              | NO del            | 3-12/12/12             |  |
|                                                                                                                                                                                           | 13219/12<br>Report - PL internal borders               | PL del            | 4/6-1/7/12             |  |
|                                                                                                                                                                                           | 10491/12<br>Report - ES internal borders               | ES del            | 28/4-4/5/12            |  |

|                                                                                                                                                                                                           |                                                       |                   |                        |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|--|
|                                                                                                                                                                                                           | 9686/12<br>PL - Internal borders                      | PL del            | 4/6-1/7/12             |  |
| <b>FILE</b>                                                                                                                                                                                               | <b>DOCUMENT</b>                                       | <b>DELEGATION</b> | <b>Dates concerned</b> |  |
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 9068/12<br>ES - Internal borders                      | ES del            | 28/4-4/5/12            |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 5132/12<br>Report - Borders between France and Italy  | FR del            | 24/10-5/11/11          |  |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2011</b>                                           |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 16973/11<br>Report - NO internal borders              | NO del            | 22-25/7/11             |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 15227/11<br>Borders between France and Italy          | FR del            | 24/10-5/11/11          |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 14059/11<br>Report - SE internal borders              | SE del            | 22-23/7/11             |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 13293/11<br>NO - Internal borders                     | NO del            | 22-25/7/11             |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 13292/11<br>SE - Internal borders                     | SE del            | 22-23/7/11             |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 12878/11<br>Report - AT internal borders              | AT del            | 4-9/6/11               |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 10388/11<br>AT internal borders                       | AT del            | 4-9/6/11               |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 6140/11<br>Report - PT Internal borders               | PT del            | 16-20/11/10            |  |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2010</b>                                           |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 15846/10<br>PT internal borders                       | PT del            | 16-20/11/10            |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 15536/10<br>Report - LV Internal borders              | LV del            | 24/5-1/6/10            |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 13291/10<br>Report - Borders between France and Italy | FR del            | 28/5-2/6/10            |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 12551/10<br>Report EE internal borders                | EE del            | 17-23/4/10             |  |

|                                                                                                                                                                                                           |                                       |                   |                        |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|------------------------|--|
|                                                                                                                                                                                                           | 10868/10                              | NO del            | 27/11-12/12/09         |  |
| <b>FILE</b>                                                                                                                                                                                               | Report - NO internal Schengen borders |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>DOCUMENT</b>                       | <b>DELEGATION</b> | <b>Dates concerned</b> |  |
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 9713/10                               | MT del            | 5-18/4/10              |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Report - MT internal Schengen borders |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 9190/10                               | L V del           | 24/5-1/6/10            |  |
|                                                                                                                                                                                                           | L V internal borders                  |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 8584/10 + ADD 1                       | FR del            | 28/5-2/6/10            |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders between France and Italy      |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 8580/10                               | EE del            | 17-23/4/10             |  |
|                                                                                                                                                                                                           | EE internal borders                   |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 7899/10                               | MT del            | 5-18/4/10              |  |
|                                                                                                                                                                                                           | MT internal Schengen borders          |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 6927/10                               | DK del            | 1-18/12/09             |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Report - DK internal Schengen borders |                   |                        |  |
| <b>2009</b>                                                                                                                                                                                               |                                       |                   |                        |  |
| 17515/09                                                                                                                                                                                                  | FR del                                | 27/9/09           |                        |  |
| Report - Land borders between France and Spain                                                                                                                                                            |                                       |                   |                        |  |
| 17241/09                                                                                                                                                                                                  | FR del                                | 19/9/09           |                        |  |
| Report - Land border between France and Spain                                                                                                                                                             |                                       |                   |                        |  |
| 16911/09                                                                                                                                                                                                  | NO del                                | 26/11-12/12/09    |                        |  |
| NO internal Schengen borders                                                                                                                                                                              |                                       |                   |                        |  |
| 16402/09                                                                                                                                                                                                  | IT del                                | 28/6-15/7/09      |                        |  |
| Report - IT internal borders                                                                                                                                                                              |                                       |                   |                        |  |
| 16280/09                                                                                                                                                                                                  | DK del                                | 1-18/12/09        |                        |  |
| DK internal Schengen borders                                                                                                                                                                              |                                       |                   |                        |  |
| 14530/09                                                                                                                                                                                                  | ES del                                | 26-27/9/09        |                        |  |
| Report - Land borders between Spain and France                                                                                                                                                            |                                       |                   |                        |  |
| 13979/09                                                                                                                                                                                                  | FR del                                | 26-27/9/09        |                        |  |
| Frontières terrestres entre la France et l'Espagne                                                                                                                                                        |                                       |                   |                        |  |
| 13913/09                                                                                                                                                                                                  | ES del                                | 26-27/9/09        |                        |  |
| Land borders between Spain and France                                                                                                                                                                     |                                       |                   |                        |  |
| 13613/09                                                                                                                                                                                                  | FR del                                | 19/9/09           |                        |  |
| Frontières terrestres entre la France et l'Espagne                                                                                                                                                        |                                       |                   |                        |  |

|                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                   |                   |                        |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|--|
|                                                                                                                                                                                                                          | 11606/09<br>Report - France internal land and air borders                                                         | FR del            | 20/3-5/4/09            |  |
| <b>FILE</b><br>Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | <b>DOCUMENT</b>                                                                                                   | <b>DELEGATION</b> | <b>Dates concerned</b> |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 11380/09<br>Italian internal borders                                                                              | IT del            | 28/6-15/7/09           |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 10653/09<br>Italian internal borders                                                                              | IT del            | 10-12/6/09             |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 10369/09<br>Report - German internal borders                                                                      | DE del            | 20/3-5/4/09            |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 9143/09<br>Icelandic internal borders                                                                             | IS del            | 5-7/3/09               |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 7725/09<br>German internal Schengen borders                                                                       | DE del            | 20/3-5/4/09            |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 7501/09<br>Frontières entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Confédération suisse, l'Italie, l'Espagne | FR del            | 30/3-5/4/09            |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 7421/09<br>Border control at Keflavik International Airport                                                       | IS Mission        | 5-7/3/09               |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 5370/09 + REV 1<br>Frontières entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Confédération suisse              | FR del            | 30/3-5/4/09            |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 5227/09<br>Report - Finland international borders                                                                 | FI del            | 24/11-5/12/08          |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | <b>2008</b>                                                                                                       |                   |                        |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 15741/08<br>Report - Frontières entre la France et l'Espagne                                                      | FR del            | 27/9/08                |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 13603/08<br>Frontières entre la France et l'Espagne                                                               | FR del            | 27/9/08                |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 12642/08<br>Report - European Football Championship - internal borders                                            | AT del            | 2/6-1/7/08             |  |
|                                                                                                                                                                                                                          | 10992/08                                                                                                          | DE del            | 6-8/6/07               |  |

|  |                         |  |  |  |  |
|--|-------------------------|--|--|--|--|
|  | Report - G8 Summit 2007 |  |  |  |  |
|--|-------------------------|--|--|--|--|

| <b>FILE</b>                                                                                                                                                                                               | <b>DOCUMENT</b>                                               | <b>DELEGATION</b> | <b>Dates concerned</b>                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------------------------------|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 10172/08<br>European Football Championship - internal borders | AT del            | 7-29/6/08                                 |
|                                                                                                                                                                                                           | 9068/08<br>European Football Championship - internal borders  | AT del            | 2/6-1/7/08                                |
|                                                                                                                                                                                                           | 5140/08<br>Report - Icelandic internal borders                | IS del            | 2-3/11/07                                 |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2007</b>                                                   |                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                           | 12259/07<br>Rapport - Frontières entre la France et l'Italie  | FR del            | 12-16/2/07                                |
|                                                                                                                                                                                                           | 6084/07<br>Frontières entre la France et l'Italie             | FR del            | 12-16/2/07                                |
|                                                                                                                                                                                                           | 5925/07<br>Frontières entre la France et l'Italie             | FR del            | 12-16/2/07                                |
|                                                                                                                                                                                                           | 5884/07<br>Report of internal border                          | FI del            | 25/8-12/9/06<br>9-21/10/06<br>13-29/11/06 |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2006</b>                                                   |                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                           | 15332/06<br>Finland's international borders                   | FI del            | 13-29/11/06                               |
|                                                                                                                                                                                                           | 14285/06<br>Frontières terrestre entre la France et l'Espagne | FR del            | 21/10/06                                  |
|                                                                                                                                                                                                           | 13837/06<br>Finland's international borders                   | FI del            | 9-21/10/06                                |
|                                                                                                                                                                                                           | 12349/06<br>Finland's international borders                   | FI del            | 25/8-12/9/06                              |
|                                                                                                                                                                                                           | 9119/06<br>Frontières terrestre entre la France et l'Italie   | FR del            | 9-12/5/06                                 |
|                                                                                                                                                                                                           | 8839/06<br>Frontières terrestre entre la France et l'Italie   | FR del            | 9-12/5/06                                 |
|                                                                                                                                                                                                           |                                                               |                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                           |                                                               |                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                           |                                                               |                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                           |                                                               |                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                           |                                                               |                   |                                           |
|                                                                                                                                                                                                           |                                                               |                   |                                           |

| FILE                                                                                                                                                                                                      | DOCUMENT                                                                                                 | DELEGATION | Dates concerned     |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------|--|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 8543/06<br>Football World Cup - internal borders                                                         | DE del     | 1/6-10/7/06         |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 6825/06<br>Border with France: Santiago, Biriattou, Behovia.                                             | ES del     | 25/2/06             |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 6055/06<br>Frontières entre la France et l'Italie                                                        | FR del     | 9/2-8/3/06          |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 5148/06<br>Frontières entre la France et l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie.                             | FR del     | 9/1/06-8/2/06       |  |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2005</b>                                                                                              |            |                     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 15239/05<br>Frontières entre la France et l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie                             | FR del     | 9/1/06-8/2/06       |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 14823/05<br>Border with France, internal borders                                                         | ES del     | 26-28/1/2005        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 14139/05<br>Borders with Germany, Spain and Italy                                                        | FR del     | 9/11/05-9/12/05     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 13124/05<br>Borders with Germany, Spain and Italy                                                        | FR del     | 9/10/05-9/11/05     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 12052/05<br>Borders with Germany, Spain and Italy                                                        | FR del     | 9/9/05-9/10/05      |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 11909/05<br>Borders with Germany, Spain and Italy                                                        | FR del     | 9/8/05-9/9/05       |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 11431/05<br>World Championships in Athletics - International borders                                     | FI del     | 24/7/05-14/8/05     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 11098/05<br>Borders with Germany, Spain and Italy                                                        | FR del     | 9/7/05-9/8/05       |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 6185/1/05 REV 1<br>- Frontières entre la France et l'Italie<br>- Frontières entre la France et l'Espagne | FR del     | 7/10/2/05<br>5/2/05 |  |

| FILE                                                                                                                                                                                                      | DOCUMENT                                                                                                                                                   | DELEGATION | Dates concerned   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | <b>2004</b>                                                                                                                                                |            |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 10786/04<br>Port of Tarifa                                                                                                                                 | ES del     | 1/7/04-5/8/04     |
|                                                                                                                                                                                                           | 10071/04<br>Borders with Germany, Spain and Italy                                                                                                          | FR del     | 1/6-8/6/04        |
|                                                                                                                                                                                                           | 9804/04 + 9387/04<br>Music festival + European Football Championship                                                                                       | PT del     | 26/5-4/7/04       |
|                                                                                                                                                                                                           | 9181/04<br>International borders                                                                                                                           | ES del     | 15/5-24/5/04      |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2003</b>                                                                                                                                                |            |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 16286/03<br>Frontier in the province of Lleida                                                                                                             | ES del     | 20/12/03-07/01/04 |
|                                                                                                                                                                                                           | 9932/03<br>North Atlantic Council<br>La Junquera, Portbou, Camprodon, Puigcerdà,<br>Les, Canfranc, Dancharinea, Valcarlos, Irún,<br>airport Madrid-Barajas | ES del     | 28/5/03-4/6/03    |
|                                                                                                                                                                                                           | 9537/03<br>Borders with Germany, Belgium, Spain, Italy and Luxembourg                                                                                      | FR del     | 22/5/03-3/6/03    |
|                                                                                                                                                                                                           | <i>Pas de document</i><br><i>Frontières entre la France et l'Espagne</i>                                                                                   | FR del     | 2/3/03            |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2002</b>                                                                                                                                                |            |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 15901/02<br>Frontier in the province of Lleida                                                                                                             | ES del     | 20/12/02-07/01/03 |
|                                                                                                                                                                                                           | 15376/02<br>Borders in Scania                                                                                                                              | SE del     | 6/12/-14/12/02    |
|                                                                                                                                                                                                           | 14766/02<br>International borders                                                                                                                          | DK del     | 6/12/-14/12/02    |
|                                                                                                                                                                                                           | 13664/02<br>Airports and ports with connections to Italy                                                                                                   | ES del     | 1/11-10/11/02     |

| FILE                                                                                                                                                                                                      | DOCUMENT                                                                                                                                                      | DELEGATION | Dates concerned |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------|--|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 13470/02                                                                                                                                                      | IT del     | 1/11-10/11/02   |  |
|                                                                                                                                                                                                           | International borders                                                                                                                                         |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 13333/02                                                                                                                                                      | FR del     | 19/10/02        |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with Spain                                                                                                                                            |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 11720/02                                                                                                                                                      | AT del     | 9/9-17/9/02     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with Germany and Italy and at Salzburg airport                                                                                                        |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 10080/02                                                                                                                                                      | ES del     | 14/6-22/6/02    |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with France and Portugal, Madrid Barajas, Seville and Malaga airports                                                                                 |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 10057/02                                                                                                                                                      | NO del     | 15/6-27/6/02    |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Internal land, sea and air borders                                                                                                                            |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 9800/02                                                                                                                                                       | IS del     | 7/6-16/6/02     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Keflavik airport                                                                                                                                              |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 8662/02                                                                                                                                                       | IS del     | 7/5-16/5/02     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Keflavik airport                                                                                                                                              |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 7315/02                                                                                                                                                       | ES del     | 22/3-23/3/02    |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders in Girona, Lleida, Huesca, Navarra and Guipozcoa                                                                                                      |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 6945/02                                                                                                                                                       | ES del     | 9/3-18/3/02     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Barcelona airport and port, Girona airport and border posts at Port Bou, La Junquera, Camprodon and Puigcerdà, Les Llerda and Tarragona port and Reus airport |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 6894/02                                                                                                                                                       | AT del     | 7/3-13/3/02     |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders to Germany and Italy as well as Vienna, Linz, Salzburg, Innsbruck, Graz and Klagenfurt airports                                                       |            |                 |  |
|                                                                                                                                                                                                           | 5999/02                                                                                                                                                       | IS del     | 1/2/02          |  |
|                                                                                                                                                                                                           | Two airliners coming to Keflavik airport from Copenhagen                                                                                                      |            |                 |  |

| FILE                                                                                                                                                                                                      | DOCUMENT                                                         | DELEGATION    | Dates concerned   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|---------------|-------------------|
| Continued...<br><b>Temporary reintroduction of border controls</b> on the basis of Article 25 of the Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) | 5747/02<br>Franco-Spanish border in Catalonia                    | ES del        | 30/1-4/2/02       |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2001</b>                                                      |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | <i>Pas de document</i>                                           | <i>ES del</i> | 20/12/01-07/01/02 |
|                                                                                                                                                                                                           | <i>Frontier in the province of Lleida</i>                        |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 15001/01                                                         | NO del        | 5/12-12/12/01     |
|                                                                                                                                                                                                           | Internal borders in the south-east part of Norway                |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 14921/01                                                         | LU del        | 3/12/01-1/2/02    |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with Germany, Belgium and France                         |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 10830/01                                                         | IT del        | 14/7-21/7/01      |
|                                                                                                                                                                                                           | Internal borders                                                 |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 10114/01                                                         | SE del        | 15/6-16/6/01      |
|                                                                                                                                                                                                           | Passengers from Fredrikshavn, Denmark, to the port of Gothenburg |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 10110/01                                                         | AT del        | 25/6-3/7/01       |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with Germany and Italy and Salzburg airport              |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | <b>2000</b>                                                      |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 14943/00                                                         | BE del        | 26/12/00-10/1/01  |
|                                                                                                                                                                                                           | Internal borders                                                 |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 14759/00                                                         | ES del        | 20/12/00-7/1/01   |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with France on the Velley of Arán                        |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 14186/00                                                         | FR del        | 2/12-10/12/00     |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with Italy                                               |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 13871/00                                                         | LU del        | 25/11-29/11/00    |
|                                                                                                                                                                                                           | Frontières du LUX                                                |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 12237/00                                                         | ES del        | 11/10-14/10/00    |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with France in the provinces of Guipúzcoa and Navarra    |               |                   |
|                                                                                                                                                                                                           | 12236/00                                                         | FR del        | 10/10-14/10/00    |
|                                                                                                                                                                                                           | Borders with Spain                                               |               |                   |

| FILE | DOCUMENT                                                                          | DELEGATION    | Dates concerned |  |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------|--|
|      | 10168/00<br>Borders with the Netherlands, Belgium, Luxembourg, France and Austria | DE del        | 7/7-12/7/00     |  |
|      | 6829/00<br>European football championship                                         | BE and NL del | 1/6-2/7/00      |  |
|      | BE borders with France, Luxembourg, and Germany                                   |               |                 |  |
|      | NL borders with Germany                                                           |               |                 |  |
|      | 5816/00+5380/00<br>Frontières du LUX                                              | LU del        | 10/1-28/1/00    |  |
|      | 5381/00<br>Frontières intérieures                                                 | BE del        | 10/1-31/1/00    |  |

## Bibliographie

### Législation

#### Sources internationales

- Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951.
- 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.
- 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 à 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 à 69.
- 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 Etats 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.
- 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 de Schengen, *J.O.U.E.*, L53, 27 février 2008, pp. 50 à 79.
- 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, pp. 21 à 36.

#### Sources européennes

##### Droit primaire

- Traité instituant la Communauté économique européenne (Traité de Rome), signé à Rome le 25 mars 1957.
- Acte unique européen, *J.O.C.E.*, L169, 29 juin 1987.
- Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht, *J.O.C.E.*, C191, 29 juillet 1992.
- Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997.
- Version consolidée du traité sur l'Union Européenne (TUE), *J.O.U.E.*, C115, 9 mai 2008.

- Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012.
- Protocole n°22 annexé au TFUE sur la position du Danemark, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 299 à 303.
- Protocole n°21 annexé au TFUE sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, *J.O.U.E.*, C326, 26 octobre 2012, pp. 295 à 298.

### Droit dérivé

- 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 (Règlement Dublin II), *J.O.C.E.*, L50, du 25 février 2003, pp. 1 à 10.
- Directive 2004/38 (CE) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n°1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, *J.O.C.E.*, L158, 30 avril 2004, p. 77.
- 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, 13 avril 2006, p. 1.
- 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, 28 décembre 2006, pp. 4 à 23.
- Règlement (UE) n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (Règlement Dublin III), *J.O.U.E.*, L180, 29 juin 2013, p. 31.
- 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, 6 novembre 2013, p. 1.
- Règlement (UE) n°1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen, *J.O.U.E.*, L295, 6 novembre 2013, p. 27.
- Règlement (UE) n°399/2016 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *J.O.U.E.*, L77, 23 mars 2016.
- Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *J.O.U.E.*, L251, 16 septembre 2016.

- Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, *J.O.U.E.*, L74, 18 mars 2017.

#### Sources Schengen

- Décision du Comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une Commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (SCH/Com-ex (98)26 def.), *J.O.U.E.*, L239, 22 septembre 2000, pp. 138 à 143.

### **Jurisprudence**

#### Cour européenne des droits de l'homme

- Cour eur. D.H., arrêt Moustaqim c. Belgique, 18 février 1991, req. n° 12313/86.
- Cour eur. D.H., arrêt M.S.S c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, req. n° 30696/09.
- Cour eur. D.H., arrêt Tarakhel c. Suisse, 04 novembre 2014, req. n° 29217/12.

#### Cour de Justice de l'Union européenne

- C.J.C.E., 4 décembre 1974 (Van Duyn c. Home office), 41/74, *Rec.*, 1974, p. 1338.
- C.J.C.E., 21 septembre 1999 (Florus Ariël Wijzenbeek), C-378/97, *Rec.*, 1999, p. I-6207.
- C.J.U.E., 22 juin 2010 (Aziz Melki et Selim Abdeli – Affaires jointes), C-188/10 et C-198/10, *Rec.*, 2010, p. I-5667.
- C.J.U.E., 8 décembre 2011 (Ziebell c. Land Baden-Württemberg), C-371/08, *Rec.*, 2011, p. I-12735.
- C.J.U.E., 21 décembre 2011 (N.S. c. Secretary of State for the Home Department et M.E. et autres c. Refugee Applications Commissioner, Minister of Justice, Equality and Law Reform – Affaires jointes), C-411/10 et C-493/10, <http://www.curia.europe.eu> (consulté le 10 août 2017).
- C.J.U.E., 19 juillet 2012 (Atiqullah Adil c. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel), C-278/12, <http://www.curia.europe.eu> (consulté le 17 mai 2017), § 24 et 55 à 87.
- C.J.U.E., 21 mars 2013 (Shomodi), C-254/11, <http://www.curia.europe.eu> (consulté le 20 juillet 2017).
- C.J.U.E., 21 juillet 2017 (Affaire A), C-9/16, <http://www.curia.europe.eu> (consulté le 30 juillet 2017).
- C.J.U.E., soumise le 03 décembre 2015 (Hongrie contre le Conseil de l'Union européenne), C-647/15.

### **Doctrine**

#### Ouvrages

- 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.
- BLUMANN, C., DUBOUIS, L., *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 6<sup>e</sup> éd., 2012.
- BLUMANN, C. (dir.), *Les frontières de l'Union Européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

- CARLIER, J.-Y. (dir.), GUILD, E. (dir.), *L'avenir de la libre circulation des personnes dans l'U.E.*, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- CARLIER, J.-Y., *La condition des personnes dans l'Union Européenne*, Bruxelles, Larcier, 2007.
- CARLIER, J.-Y., Cours de conditions des personnes 2016-2017.
- CARLIER, J.-Y., *La condition des personnes dans l'Union Européenne – recueil de jurisprudence*, Bruxelles, Bruylant, 2012.
- CARLIER, J.-Y., SAROLEA, S., *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016.
- DESCHAMPS, O., « La formation historique des frontières européennes » in *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 195 à 214.
- DOLLAT, P., *Libre circulation des personnes et citoyenneté européenne : enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- DRUESNE, G., *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires* (8<sup>e</sup> Ed.), Paris, PUF, 2006.
- DUBOIS, L., « Conclusions » in *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 279 à 287.
- 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.
- DUTHEIL DE LA ROCHIERE, J., *Droit matériel de l'Union européenne*, Paris, Hachette, 2006.
- FALLON, M., *Droit matériel général de l'Union Européenne*, Louvain-la-Neuve, Bruylant–Academia, 2002.
- FONTANAUD, D., *Les accords de Schengen*, Problèmes Politiques et Sociaux, Paris, La documentation française 1996.
- FOUCHER, M., *L'Obsession des frontières*, Paris, Perrin, 2012.
- HREBLAY, V., *La libre circulation des personnes : les accords de Schengen*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.
- HREBLAY, V., *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- ILIOPOULOU, A., *Libre circulation et non-discrimination : éléments du statut de citoyen de l'union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2007.
- 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.
- LECLERC, S., *La libre circulation des personnes dans l'union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2009.
- MARTIN, D., *La libre circulation des personnes dans l'union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1995.
- MEIJERS, M., BOLTEN, J.J., CRUZ, A., e.a., *Schengen : Internationalisation of central chapters of the law on aliens, refugees, security and the police*, Utrecht, Kluwer, 1991.
- 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.
- PAULY, A., *Les accords de Schengen : abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques ?*, Maastricht, IEAP, 1993.
- PEERS S., *The Future of the Schengen System*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, novembre 2013.
- VAN DER MEI, A.P., *Free Movement of Persons within the European Community*, Oxford, Hart, 2003.

## Articles

- BROUWER, E., « Migration flows and the réintroduction of internal border controls : assessing necessity and proportionality », 12 novembre 2015, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 03 juin 2017).
- CARLIER, J.-Y. et LEBŒUF, L., « C H R O N I Q U E : Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2016, p. 105.
- CARLIER, J.-Y. et LEBŒUF, L., « C H R O N I Q U E : Droit européen des migrations », *J.D.E.*, 2015, p. 111.
- CARLIER, J.-Y., « C H R O N I Q U E : La libre circulation des personnes dans l'Union européenne », *J.D.E.*, 2014, p. 167.
- GHIMIS, A., GOEBBELS, R., GUILLAUME, S., HEINZE, A., HOKOVSKY, R., MALKOUTZIS, N., PASCOUAU, Y., « Migration panorama : Schengen in the spotlight : a Europe with or without borders ? », *European Policy Centre*, avril 2016, disponible sur <https://www.epc.eu> (consulté le 20 juin 2017).
- GUILD, E., BROUWER, E., GROENENDIJK, K. et CARRERA, S., « What is happening to the Schengen borders ? », *CEPS Paper in liberty and security in Europe*, n°86, 16 décembre 2015, disponible sur <https://www.ceps.eu> (consulté le 25 mai 2017).
- LABAYLE, H., « Schengen, un coupable idéal ? », 25 novembre 2015, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).
- LABAYLE, H., DE BRUYCKER, P., WATT, D., WEYEMBERGH, A., BRIERE, C., « Attentats terroristes de Paris : une défaillance de l'Espace de liberté, sécurité et justice ? », 6 janvier 2016, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 03 juin 2017).
- LABAYLE, H., « L'accord Union européenne – Turquie : faux semblant ou marché de dupes ? », 23 mars 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juillet 2017).
- LABAYLE, S., « Crise des réfugiés et valeurs de l'Union ; l'Europe après la pluie ? », 02 juin 2017, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 07 juillet 2017).
- MATRINGE, J., « Les notes de travail de Migrations sans frontières, L'espace Schengen : crise et méta-crise ». L'Europe à l'épreuve des crises, octobre 2016, Paris, France. Blog Migrations sans frontières, 2017 disponible à l'adresse <https://migrationsansfrontieres.com> (consulté le 14 juillet 2017).
- NAGY, B., « Réalités parallèles : les demandeurs d'asile en Europe et la réaction hongroise », 04 novembre 2015, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 10 juillet 2017).
- NOVOTNA, M., « The Schengen Governance Package – another missed opportunity ? », Institute for European Studies, Février 2015, disponible sur <http://www.ies.be> (consulté le 25 mai 2017).
- OOMEN, B. et RODRIQUES DE OLIVEIRA, R., « Relocation and its numbers – Which role for the Courts ? », 31 mai 2017, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 07 juillet 2017).
- PASCOUAU, Y., « The Schengen Governance Package : The subtle balance between Community method and intergovernmental approach », *European Policy Centre*, 12 décembre 2013, disponible sur <https://www.epc.eu> (consulté le 25 mai 2017).
- PIÇARRA, N., « Frontières de l'Union : Chronique d'une « recommandation » annoncée ou la flétrissure », 09 septembre 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).

- PIÇARRA, N., « La modification discrète du Code Frontières Schengen par le règlement 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières : comblement d'une lacune ? », 07 décembre 2016, disponible sur <http://www.gdr-elsj.eu> (consulté le 07 juin 2017).
- PIÇARRA, N., « Une réforme qui est une révolution : sur le règlement 2017/458 modifiant le Code Frontières Schengen », 11 juillet 2017, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 20 juillet 2017).
- THYM, D., « Moving towards Plan B : the Rejection of Refugees at the borders », 28 janvier 2016, disponible sur <http://eumigrationlawblog.eu> (consulté le 07 juin 2017).
- VAN DER WOUDE, M., VAN BERLO, P., « Crimmigration at the internal borders of Europe ? Examining the Schengen Governance Package », *Utrecht Law Review*, 30 janvier 2015, disponible sur <https://www.utrechtlawreview.org> (consulté le 20 mai 2017).

## Divers

### Document de la Commission

- Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil 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), *COM* (2010), 554 final, 13 octobre 2010.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil au comité européen économique et social et au comité des Régions, Gouvernance de Schengen – Renforcer l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, *COM* (2011), 561 final, 16 septembre 2011.
- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil, *COM* (2015), 671 final, 15 décembre 2015.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, Revenir à l'esprit Schengen - Feuille de route, *COM* (2016), 120 final, 04 mars 2016.
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen et au Conseil, treizième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, *COM* (2017), 330 final, 13 juin 2017.
- Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil européen et au Conseil, cinquième rapport sur le progrès réalisé dans la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie, *COM* (2017), 204 final, 02 mars 2017.
- document de la Commission (2011), « Statement by Commissioner Malmström on the compliance of Italian and French measures with the Schengen acquis », MEMO/11/538, Bruxelles, le 25 juillet 2012, disponible sur [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-538\\_en.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-538_en.htm?locale=fr) (consulté le 10 juin 2017).

### Document du Conseil de l'Union européenne

- Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *J.O.U.E.*, L239, 15 septembre 2015, pp. 146 à 156.

- Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, *J.O.U.E.*, L248, 24 septembre 2015, pp. 80 à 94.
- Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, disponible sur le site du Conseil de l'Union européenne à l'adresse <http://www.consilium.europa.eu>.
- Décision d'exécution (UE) 2016/894 du Conseil du 12 mai 2016 arrêtant une recommandation relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *J.O.U.E.*, L151, 08 juin 2016, pp. 8 à 11.
- Décision d'exécution (UE) 2016/1989 du Conseil du 11 novembre 2016 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *J.O.U.E.*, L306, 15 novembre 2016, pp. 13 à 15.
- Proposition de décision du Conseil sur l'application en République de Croatie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen, *COM* (2017), 17 final, 18 janvier 2017.
- Décision d'exécution (UE) 2017/818 du Conseil du 11 mai 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *J.O.U.E.*, L122, 13 mai 2017, pp. 73 à 75.
- Décision d'exécution (UE) 2017/246 du Conseil du 7 février 2017 arrêtant une recommandation relative à la prolongation du contrôle temporaire aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen, *J.O.U.E.*, L36, 11 février 2017, pp. 59 à 61.

#### Document du Parlement européen

- GUILD, E., CARRERA, S., VOSYLIUTE, L., GROENENDIJK, K., BROUWER, E., BIGO, D., JEANDESBOZ, J., MARTIN-MAZÉ, M., "Internal border controls in the Schengen area: Is Schengen crisis-proof ?", Study for the LIBE committee, Policy department for citizen's right and constitutional affairs, 2016.
- GATTO, A., GOUDIN, P., NIEMENEN, R., « Schengen area : Update and state of play », Briefing, Service des recherches du Parlement européen, Mars 2016.

#### Articles de presse

- Interview d'Henry Labayle, « La Hongrie respecte-t-elle le droit européen ? », *Le Figaro*, 25 septembre 2015, disponible à l'adresse : <http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2015/09/25/31003-20150925ARTFIG00349-la-hongrie-respecte-t-elle-le-droit-europeen.php> (consulté le 13 juillet 2017).
- « La crise migratoire en chiffre », *Le Vif*, 03 mars 2016, disponible à l'adresse : <http://www.levif.be/actualite/international/la-crise-migratoire-en-chiffres/article-normal-474209.html> (consulté le 25 mai 2017)
- « En Hongrie, le referendum sur la relocalisation des réfugiés dans l'UE aura lieu le 2 octobre », le 05 juillet 2016, *Le Monde*, disponible sur [http://www.lemonde.fr/international/article/2016/07/05/en-hongrie-le-referendum-sur-la-relocalisation-des-refugies-dans-l-ue-aura-lieu-le-2-octobre\\_4964036\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2016/07/05/en-hongrie-le-referendum-sur-la-relocalisation-des-refugies-dans-l-ue-aura-lieu-le-2-octobre_4964036_3210.html) (consulté le 3 août 2017).

- « Réfugiés: l'UE lance des procédures d'infractions contre la Hongrie, la Pologne et la République tchèque », *La RTBF*, 13 juin 2017, disponible à l'adresse : [https://www.rtbf.be/info/monde/detail\\_accueil-des-refugies-la-commission-europeenne-lance-des-procedures-d-infractions-contre-trois-pays?id=9632910](https://www.rtbf.be/info/monde/detail_accueil-des-refugies-la-commission-europeenne-lance-des-procedures-d-infractions-contre-trois-pays?id=9632910) (consultée le 13 juillet 2017).

#### Autres

- Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration, *agence des droits fondamentaux de l'union européenne*, édition 2014.
- NOKERMAN A., Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'Union Européenne : des origines de l'espace Schengen au « Schengen Governance Package », Mémoire, promoteur Carlier J.Y., Louvain-la-Neuve, UCL, 1999.
- Fiche d'information de la Commission, « Les règles Schengen expliquées », disponible sur [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/the\\_schengen\\_rules\\_explained\\_20160210\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/the_schengen_rules_explained_20160210_fr.pdf).
- Déclaration conjointe des pays du groupe Visegrad, Bruxelles, 17 décembre 2015, disponible sur <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151221-1>.
- Fiche d'information de la Commission, "Europe's migration and asylum policy : Small steps to make a big difference", disponible sur [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/20170203\\_factsheet\\_eu\\_migration\\_and\\_asylum\\_policy\\_small\\_steps\\_to\\_make\\_a\\_big\\_difference\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/20170203_factsheet_eu_migration_and_asylum_policy_small_steps_to_make_a_big_difference_en.pdf).
- Fiche d'information de la Commission, « Europe without borders : The Schengen area », disponible sur [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen\\_brochure/schengen\\_brochure\\_dr3111126\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf).
- « Le traité de Maastricht (1992) », disponible à l'adresse : <http://www.touteleurope.eu/l-union-europeenne/les-traites/synthese/le-traite-de-maastricht-1992.html> (consulté le 15 juillet 2017).
- Conférence de Mr. Goebbels lors du cours « Introduction to the Hungarian criminal law in comparative perspective » à Szeged, le 9 mai 2017 (Annexe 1).
- Email de l'Unité Transparence et accès aux documents du secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 20 juillet 2017 (Annexe 2).
- <http://www.cncd.be/L-accord-migratoire-UE-Turquie-un>, consulté le 07 juillet 2017.