

ANALYSE 2007

L'Espace Schengen : un mur ou une porte ?



*Publié avec le soutien du service de l'éducation permanente de la
Communauté française*

L'Espace Schengen : un mur ou une porte ?

Introduction

La « Semaine de la Paix 2007 » de Pax Christi Wallonie-Bruxelles, qui a eu lieu début octobre, était consacrée à la problématique des migrations. C'est donc tout naturellement que la Commission « Europe : cultures et élargissement » de Pax Christi Wallonie-Bruxelles s'est posé la question des flux intra et extra-européens et s'est donc intéressée à l'Espace qui régit désormais les entrées et les sorties dans une partie de l'Union européenne dont fait partie la Belgique, c'est-à-dire l' « Espace Schengen ». La Commission voulait en savoir davantage sur cet Espace Schengen, dont le nom est assez connu mais dont la majorité de la population n'en connaît pas les tenants et les aboutissants : pourquoi avoir voulu créer cet Espace Schengen ? Comment l'Accord de Schengen a-t-il été établi ? Qu'est-ce que cela entraîne pour les pays membres et les ressortissants ? Et finalement, pensons-nous que l'Espace Schengen constitue un mur ou une porte ?

Pour mieux comprendre cette réalité, la meilleure façon était de réfléchir avec une personne qui a négocié, pour la Belgique, de près et dès le début, la création de cet Espace Schengen : Claude Debrulle.

Pour ce faire, il nous a fallu aborder des aspects aussi techniques, mais néanmoins importants pour l'Espace Schengen et l'Accord qui lui a donné naissance.

Pourquoi et comment l'Accord de Schengen a-t-il été établi ?

Au début des années 80, l'affirmation d'un certain nombre de libertés se fait de plus en plus entendre : la liberté de circulation des personnes, mais aussi celle des capitaux et des services. Malheureusement, la liberté de circulation des personnes reste à ce moment-là à l'état embryonnaire.

Quelques faits marquants

Durant cette même période, un certain nombre de routiers bloquent les contrôles routiers entre l'Allemagne (RFA) et la France ainsi qu'entre l'Allemagne et l'Autriche, ce qui entraîne la signature de l'Accord de Saarbrücken par Kohl et Mitterrand : l'idée du « disque vert » apparaît alors. Ce disque, les touristes pouvaient l'afficher sur leur pare-brise, ce qui signifiait qu'ils n'avaient rien à déclarer lors de leur passage aux frontières. Cette idée a été un gros échec, puisqu'il y avait plus de contrôles qu'avant, les douaniers se disant : « si les touristes affichent ce disque, c'est qu'ils ont peut-être quelque chose à cacher !... ».

Le Benelux (Belgique, Pays-Bas et Grand-Duché de Luxembourg) proposa alors à l'Allemagne et la France d'entamer des réflexions à cinq sur ces libertés de circulation. Ce qui fâcha l'Italie, écartée, alors qu'elle était également membre-fondateur de l'Union européenne, mais dont l'étendue des frontières maritimes faisait peur aux cinq autres Etats.

C'est en 1990 que la signature de l'Accord de Schengen – village situé au carrefour de l'Allemagne, la France et le Luxembourg – eut enfin lieu, alors que les discussions avaient débuté en 1985. Cette signature porte sur un accord-cadre : canevas dans lequel « Schengen » doit être conclu. L'idée : faire mieux et plus vite à 5 qu'à 9, 12 ou 15. Ces cinq Etats cités plus haut défendant des valeurs communes dont la volonté politique était surtout portée par l'axe fort Paris-Bonn.

C'est enfin en 1995, c'est-à-dire cinq ans plus tard, que la convention est signée. (Preuve que les discussions ont été laborieuses...). Signalons que sur les 150 articles que compte cette convention, une centaine est dédiée à la coopération policière, judiciaire et pénale : ce sont donc bien les discussions concernant ces domaines qui ont pris le plus de temps !

Entre-temps, plusieurs pays ont rejoint les cinq premiers, à savoir : le Danemark, la Suède et la Finlande, suivis de l'Espagne et du Portugal, puis la Grèce et l'Autriche.

Notons que la Grèce est un pays intéressant, car elle n'a aucun lien de frontières avec les autres.

Par contre, le Royaume-Uni et l'Irlande ont toujours refusé d'en faire partie : ils voulaient faire une distinction entre les ressortissants nationaux et les non-nationaux présents sur le territoire de l'Espace Schengen, en maintenant des contrôles pour les non-nationaux.

Ambitions de l'Espace Schengen

Le but de l'Espace Schengen était de construire un espace géographique commun en abolissant les frontières intérieures. L'idée de base était de permettre à tous les citoyens de passer d'un pays à un autre sans même s'en apercevoir. Cela a mieux réussi dans certains domaines (par exemple dans les aéroports), que dans d'autres (certaines frontières terrestres), où les bâtiments sont toujours présents, tous les prétextes étant bons pour les garder.

Une autre ambition, mêlée à la chronologie et à la stratégie, était de forcer l'adhésion – parfois au prix de concessions non négligeables – de l'ensemble des pays européens, y compris en allant chercher des pays qui ne font pas partie de l'Union européenne, comme la Norvège et l'Islande. La stratégie était d'isoler le Royaume-Uni et l'Irlande (qui avaient refusé de faire partie de l'Espace Schengen) afin qu'ils se rendent compte que tous les pays européens mais aussi les pays les entourant constituaient l'Espace Schengen, et ainsi espérer qu'ils acceptent à leur tour d'en faire partie. Ce fut jusqu'à présent un échec : ces deux pays n'ont jamais voulu entrer dans l'Espace Schengen. Par contre, il leur est permis de profiter de certains avantages, par exemple le système informatique, un des outils majeurs de l'Espace Schengen. Ce système doit permettre en quelques secondes de pouvoir dire si telle personne peut entrer dans l'Espace, et si oui, le cas échéant, s'il faut prévoir une filature, etc. Ce système informatique est l'outil le plus délicat sur l'équilibre entre les nécessités de la sécurité et de l'ordre public d'une part, et de la sauvegarde des libertés publiques d'autre part. Car n'oublions pas que la suppression des frontières intérieures a reporté tous les « problèmes » aux frontières extérieures, qui devenaient donc encore plus sensibles.

Remarquons d'ailleurs que cet « équilibre trouvé » (considéré en tout cas comme tel par les Etats-membres) dont nous venons de parler a par la suite été « reporté », repris pour la création d'Europol (la police européenne).

Quels sont les domaines d'application de cet Espace ?

Domaines essentiels d'application

- Les polices et la sécurité : il s'agit de coopérations policière, douanière, judiciaire, pénale. Par exemple, les armes et les stupéfiants.
- La circulation des personnes : les frontières internes ont été abolies. En parallèle, des mesures compensatoires ont été prises aux frontières extérieures.
- La circulation des marchandises : on ne pouvait pas laisser circuler les personnes sans

leurs bagages ! Dès lors, une attention toute particulière a été portée sur la recherche des armes et des drogues.

- Une structure pyramidale a été mise au point : un comité exécutif ministériel a été créé ; il a permis d'assurer pas à pas la mise en œuvre progressive de l'Accord de Schengen.

Il faut souligner que ce n'est pas parce qu'on devient membre de l'Union européenne que l'on devient membre de l'Espace Schengen. Il y a, on s'en doute, toute une série de critères à respecter. C'est pourquoi lorsque notre Commission « Europe : cultures et élargissement » s'est renseignée, nous savions que neuf pays devaient entrer en automne 2007 dans l'Espace Schengen. Or nous avons appris que leur entrée était repoussée à une date ultérieure, en tout cas pas avant fin 2007. La cause en serait que ces neuf pays ne sont pas encore prêts.

Il nous semble cependant que la raison en est tout autre : ces neuf pays y voient en effet un prétexte. Les pays déjà membres auraient des craintes de les inclure, voyant les risques potentiels et supposés qu'ils représentent. Cela touche aussi probablement à la frilosité actuelle de la population « occidentale » à s'ouvrir aux pays de l'ex-Europe centrale et de l'est. Ces neuf pays sont actuellement entrés dans l'Union européenne, mais les craintes liées à tous les préjugés (par exemple la criminalité due à certains ressortissants de ces pays) sont encore bien tenaces...

Questions délicates et problèmes relevés

Les négociations ayant mené à l'Accord de Schengen n'ont pas été simples, c'est une évidence ! Cependant, même après la création de l'Espace Schengen, quelques questions sont restées délicates.

C'est le cas de l'harmonisation des politiques d'attribution des visas. Il fallait en effet déterminer à quels pays on allait demander que leurs ressortissants soient porteurs d'un visa. Finalement, une liste de 109 pays a été dressée.

Une question importante se posait dans la pratique : s'il y avait abolition des frontières internes, pourquoi fallait-il demander aux policiers de s'arrêter aux frontières ?! Et, si on réfléchissait sur la poursuite des criminels au-delà des frontières, qu'en était-il de leur interpellation ?! Exemple : la police belge pouvait-elle interpellier un criminel en France après l'avoir poursuivi au-delà de la frontière franco-belge ? Quand on sait qu'en France par exemple, la police départementale doit respecter des limites territoriales, on imagine alors les casse-tête pour répondre à ce genre de question.

Une autre question délicate fut la détention d'arme : par exemple, en France, la liberté du droit de chasse est un acquis de la Révolution française. Les négociations ont donc aussi été ardues sur ce point, très important on l'imagine.

Enfin, relevons encore un problème délicat : celui de la politique des Pays-Bas en matière de drogues dites douces. Politique très permissive par rapport aux pays voisins, puisque des lieux de vente et de consommation de ces drogues sont même prévus par la loi néerlandaise. Alors, qu'en est-il de la libre circulation des personnes, par rapport aux politiques différentes des pays voisins des Pays-Bas, en matière de détention et consommation de ces drogues douces ? La Belgique connaît bien ce problème, étant donné qu'aux Pays-Bas des lieux de vente de ces drogues viennent même, et ce depuis peu, de s'installer à un jet de pierre de la frontière belge...

Quels sont les facteurs de réussite de l'Accord de Schengen ?

Malgré toutes ces difficultés, l'Espace Schengen existe bel et bien ! Des facteurs de réussite ont donc joué : quels sont-ils ?

Tout d'abord, et nous le comprenons fort bien, un facteur important était la « proximité » des pays fondateurs de l'Union européenne et de l'Accord de Schengen. Ces pays ont des traditions communes, y compris sur le plan juridique (même si évidemment ils ont aussi certaines différences, nous venons d'en parler plus haut).

Un autre facteur important de réussite : l'Union européenne des douze espérait arriver à la libre circulation des personnes en 1992, ce qui n'a pu se faire, les Etats-membres n'ayant pu tous se mettre d'accord... L'Union européenne a dès lors poussé la création de l'Espace Schengen et notamment la libre circulation des personnes, espérant que plus tard elle-même puisse s'inspirer de cet Accord de Schengen. Le facteur de réussite a donc été l'échec précédent de l'Union européenne, qui a alors multiplié les pressions pour montrer qu'à quelques pays (les pionniers de l'Espace Schengen) c'était possible d'y arriver.

Un autre facteur de réussite fut la chute du mur de Berlin. Bien que celle-ci ait failli faire capoter l'Accord en 1989 (l'Allemagne ex-RFA voulait absolument que l'ex-RDA fasse partie de l'Espace Schengen, reportant ainsi les frontières de l'Espace commun à la Pologne, en incluant la RDA qui quittait l'espace communiste !), il fut signé en 1990, et influença ainsi les pays membres de l'Espace Schengen à se surpasser pour arriver à cette signature.

Enfin, nous nous devons de signaler encore ce facteur de réussite : la non-participation du Royaume-Uni surtout et de l'Irlande (deux îles). A contrario de ce qui doit (trop !) souvent se faire au sein de l'Union européenne, les pays membres de l'Espace Schengen ne doivent pas perpétuellement accorder des concessions pour satisfaire certains pays, surtout le Royaume-Uni... Cependant, ces deux pays ont signé des accords avec les pays membres de l'Espace Schengen, afin de jouir de certains acquis de cet Espace.

En conclusion : l'Espace Schengen, un mur ou une porte ?

La réponse à cette question, un peu provocatrice de notre part, n'est évidemment pas aussi tranchée.

La Commission « Europe : cultures et élargissement » de Pax Christi Wallonie-Bruxelles pense que, pour certains aspects l'Espace Schengen est une porte, pour d'autres il est un mur.

En effet, il est un mur physique aux frontières de l'Espace Schengen. C'est la même logique que l'ancien « rideau de fer » sauf que la technologie est plus avancée...

L'Espace Schengen apparaît comme protecteur des demandes d'asile, de l'immigration non contrôlée. Or, bon nombre de ressortissants de pays « non Espace Schengen » sont à l'intérieur de l'Espace, y vivent, et pourtant ils n'ont pas demandé de visa pour y entrer ! Nous renvoyons d'ailleurs les lecteurs à l'excellent ouvrage de la Commission « Géopolitique » de Pax Christi Wallonie-Bruxelles intitulé « Géopolitique de la migration ».

Nous pouvons donc affirmer que l'Accord de Schengen contribue à renforcer la clandestinité de ressortissants étrangers. Il est évident que si ces personnes vivent « en dehors du système », c'est-à-dire ne disposant pas de papiers leur accordant l'autorisation de vivre dans l'Espace Schengen, elles sont poussées à vivre dans la clandestinité. Qui plus est, il n'y a aucun accord de régularisation entre les différents Etats de l'Espace, aucune politique commune à ce sujet. Les personnes non autorisées qui arrivent à entrer, malgré tout, dans l'Espace doivent donc vivre très discrètement.

C'est surtout en interne que l'Espace Schengen constitue une porte.

L'avantage le plus considérable, pour la population de cet Espace, mais aussi pour les ressortissants ayant reçu un visa pour l'un des pays de l'Espace Schengen, c'est qu'ils peuvent y circuler librement, d'un pays à un autre. Il faut reconnaître que, par exemple pour le tourisme, il s'agit d'une grande avancée.

Un autre avantage de la création de cet Espace réside dans le fait de contribuer à l'apaisement de conflits interethniques dans certains pays, comme en Hongrie par exemple. Nous pouvons dire que l'Espace Schengen contribue à l'intégration des peuples qui en font partie.

Toutefois, nous ne pouvons terminer cette analyse sans mentionner un gros point négatif lié depuis le début à cet Espace Schengen, dès les premiers pourparlers en vue de sa création, c'est le manque de contrôle démocratique ! Nous estimons en effet anormal que nos parlements nationaux, belge y compris, se soient si peu intéressés au processus de mise en place de l'Espace Schengen, alors qu'il touche directement aux droits des personnes. Depuis le début, il s'agit de discussions intergouvernementales. Et, lorsqu'il a été prévu que les parlements nationaux puissent intervenir dans ces discussions pour faire entendre leur point de vue, peu l'ont fait, sauf le parlement des Pays-Bas.

Nous en revenons à ce qui a poussé notre Commission à réfléchir et à se poser des questions sur cet Espace Schengen, Espace qui, à part son nom qui est assez connu, est entouré d'une certaine opacité... Opacité qui ne semble d'ailleurs pas en émouvoir beaucoup. C'est peut-être là que réside la plus grande insatisfaction.

Olivier Duhayon et les membres de
la Commission « Europe : cultures et élargissement »

Editeur responsable : Katheline Toumpsin
Pax Christi Wallonie-Bruxelles, ASBL
Rue Maurice Liétart 31/1
B-1150 Bruxelles – Belgique
Tél. +32 (0) 2 738 08 04
Fax +32 (0) 2 738 08 00
E-mail : info@paxchristiwb.be