

LES MARDIS D'IFRI



L'élargissement oriental de l'espace de Schengen

Jonathan FAULL

Directeur général de la DG Justice, liberté et sécurité à la Commission
européenne

Déjeuner Débat, 19 février 2008

Une belle réussite et une histoire originale

Jonathan Faull a commencé par présenter l'espace de Schengen comme « une vraie merveille européenne ». Il est né dans un petit village luxembourgeois d'une coopération intergouvernementale entre le Luxembourg, la Belgique, les Pays-Bas, la France, l'Italie et l'Allemagne. Il s'agissait de créer un espace commun sans frontières internes mais avec des frontières externes collectives.

Schengen s'est ensuite progressivement étendu géographiquement. Aujourd'hui tous les pays membres de l'Union européenne y participent, à l'exception de Chypre, de la Roumanie et de la Bulgarie qui devraient le rejoindre dans un avenir proche, et de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, qui ont fait le choix de ne pas s'y intégrer (l'Irlande est suspendue au refus britannique à cause de leur frontière commune et de leur association dans le cadre de la Common Travel Area). Cette extension s'est faite de manière remarquable, sans incident. L'espace de Schengen recouvre aujourd'hui très largement le continent européen, puisque des pays non membres de l'UE y ont adhéré (la Norvège, l'Islande et très prochainement la Suisse et le Liechtenstein). Il devrait continuer à grandir avec les futurs élargissements dans les Balkans. Le dernier élargissement de Schengen au mois de décembre 2007 a été à la fois oriental et méridional (puisque Malte l'a rejoint). Avec ce dernier élargissement, l'espace Schengen comprend plus de 400 millions d'habitants, plus de 4000 km de frontières terrestres et plus de 2000 km de frontières maritimes.

Schengen s'est également communautarisé avec le temps. A partir du Traité d'Amsterdam, l'acquis Schengen a été repris dans le Droit européen. Le modèle communautaire s'applique désormais aux décisions le concernant (la Commission a le droit d'initiative législative ; le Parlement européen et le Conseil de l'UE co-légifèrent).

Une gestion collective décentralisée

Les frontières extérieures sont désormais gérées en commun. Des procédures communes ont été établies et elles sont appliquées individuellement par les Etats. La politique des visas est commune : les visas Schengen émis par les différents pays sont en fait des visas communs. Un partage des tâches existe également entre les réseaux consulaires des Etats, qui sont très différents par leurs tailles et leurs ressources. Les grands pays investissent plus que les petits et effectuent des tâches pour le compte de ces derniers. Selon Jonathan Faull, il faudrait réfléchir à un système de compensation et à plus long terme à la création d'offices communs qui délivreraient les visas dans un guichet unique. Une coopération plus poussée serait également nécessaire en matière de protection consulaire : les Traités actuels prévoient déjà que les ressortissants d'un Etat membre

fassent appel à un consulat d'un autre Etat en l'absence d'une représentation de leur propre Etat dans un pays tiers.

La politique des visas est également basée sur le principe de réciprocité : l'UE met progressivement en place un système où elle exige des visas seulement des pays qui en demandent eux-mêmes pour les ressortissants européens. Suite à l'élargissement de Schengen en 2007, des problèmes de réciprocité se sont posés entre les nouveaux Etats membres et les Etats-Unis et le Canada. La situation progresse avec le Canada où une réciprocité parfaite devrait pouvoir être établie dans un avenir proche. Par contre, les USA continuent d'exiger des visas des nouveaux Etats membres (sauf la Slovaquie et plus la Grèce), même si des discussions sont en cours depuis quelques années.

L'élargissement de Schengen vers l'Est et le Sud a exigé d'importants investissements de la part des Etats. Pour s'assurer que chaque nouvel Etat membre était en mesure d'assumer les exigences de contrôle frontalier, des jumelages entre les gardes-frontières des anciens et des nouveaux Etats membres ont été organisés (pour le transfert de connaissances), des contrôles, des enquêtes et des "peer-reviews" ont été menés. Les aéroports ont été également reconfigurés. Le Schengen aérien sera en place en mars 2008.

L'élargissement oriental a également posé des problèmes aux Etats voisins de Schengen (comme l'Ukraine) dont les ressortissants traversaient habituellement les frontières pour aller travailler dans un pays de l'Union et qui doivent désormais s'acquitter du visa Schengen : des visas de courte distance moins onéreux ont été mis en place pour faciliter l'accès à l'espace de Schengen.

Un système fondé sur le partage d'informations et la confiance

L'espace de Schengen fonctionne par partage d'informations. Les polices nationales collaborent en s'échangeant constamment des données. Elles utilisent à cette fin le « Schengen Information System » (SIS) qui est une immense base de données sur les personnes et les marchandises. Le SIS première génération arrive en bout de course et un SIS II est en cours de préparation et devrait être opérationnel en septembre 2009. Dans ce cadre, une petite cellule de la Commission européenne gère le système central qui fonctionne de manière décentralisée, chaque Etat membre s'assurant que les systèmes nationaux sont reliés entre eux. L'organisation définitive de SIS II reste cependant à décider. Grâce aux efforts de la Présidence portugaise de l'UE, le SIS I a été révisé de sorte à être applicable dans tous les Etats de l'espace Schengen et ainsi l'élargissement de 2007 a été possible. La conception du SIS II a pris du retard, mais ce type de retard était inévitable eu égard à la taille du système informatique en question et

à l'obligation de passer par des appels d'offre (avec les litiges que cela fait naître, les délais de livraison...).

Le système SIS utilise des données biométriques pour faciliter à la fois l'identification des personnes et la recherche dans les bases de données. La biométrie a provoqué un intense débat en Europe sur la protection des données, qui est perçue différemment en fonction des cultures. Des efforts d'explication doivent être faits au niveau européen pour convaincre les Européens de l'utilité de cette technologie.

Schengen se fonde essentiellement sur la confiance mutuelle et la solidarité entre les Etats membres. Pour que le système collectif fonctionne, chaque Etat doit appliquer les règles communes à l'intérieur de ses propres frontières et former ses fonctionnaires en ce sens. Outre les transferts de connaissances, l'investissement dans le développement commun dans des technologies pour le contrôle des frontières externes, les jumelages et les formations communes, un transfert de financements a également eu lieu entre les anciens et les nouveaux Etats désormais responsables des frontières externes : la « facilité Schengen » a distribué des centaines de millions d'euros aux nouveaux Etats membres.

Jonathan Faull a conclu en soulignant la réussite de Schengen : quelques mois après l'élargissement de 2007, la gestion des frontières par les nouveaux Etats membres s'avère aussi efficace que celle des anciens. Même la présence de l'enclave de Kaliningrad au sein de l'espace de Schengen n'a pas posé de problème majeur une fois que la résolution des questions liées au franchissement de la frontière extérieure commune a été résolue d'une façon collective et efficace.