

Quatrième conférence :

L'Europe des frontières : enjeux et défis

Mercredi
30 mars 2016
(17h-30 – 19h30)

Conseil d'État
Salle
d'Assemblée
générale

*L'Europe des frontières :
enjeux et défis*

Dossier du participant

18 mars 2016

Le modérateur :

■ **Christian Vigouroux,**

Président de la section de l'intérieur
du Conseil d'État

Les intervenants :

■ **Andreas Mavroyiannis,**

Ambassadeur, ancien vice-ministre
chargé des affaires européennes
auprès du Président de la
République de Chypre

■ **Rainer Münz,**

Professeur, conseiller sur les questions
migratoires au Centre européen de
stratégie politique (EPSC)

■ **Laurent Muschel,**

Directeur Migration et Protection à
la commission européenne

Présentation du cycle

Le 6^e cycle de conférences du Conseil d'État porte sur l'avenir de l'Europe à la lumière des défis auxquels elle doit faire face.

Plus de 60 ans après la déclaration Schuman et la création de la Communauté économique européenne, toutes les enquêtes d'opinion attestent qu'en dépit de réussites éclatantes, avec notamment la réunification du continent et l'intégration des démocraties de l'Europe de l'Est, les peuples s'éloignent de l'Union, perçue comme trop bureaucratique et distante. Et le risque grandit d'un rejet de la construction européenne, avec notamment la perspective au Royaume-Uni du référendum sur le maintien dans l'Union. Le « non », lors du référendum en 2005, de la France et de la Hollande, puis le rejet par l'Irlande du traité de Lisbonne en 2008 lors d'une première consultation avaient déjà valeur d'avertissement.

Et pourtant, l'Union est plus que jamais nécessaire pour faire face aux nouveaux enjeux

de la globalisation. Elle est devenue un acteur majeur de la régulation économique mondiale, notamment dans les négociations commerciales internationales et le droit de la concurrence, permettant ainsi de défendre les intérêts vitaux des États et d'incarner une vision européenne. L'Union joue également un rôle essentiel dans l'aide au développement et dans la recherche d'un nouveau modèle de croissance plus équilibré, afin de mettre en œuvre l'indispensable transition énergétique et de parvenir à une économie sociale de marché alliant l'exigence de compétitivité avec un haut niveau de solidarité.

Aujourd'hui l'Union continue d'ailleurs de jouir d'un grand prestige à l'extérieur de ses frontières, comme en témoignent les demandes d'adhésion ou de partenariat qui ont conduit à définir une nouvelle politique de voisinage. La société civile internationale, les ONG et les défenseurs des droits de l'Homme comptent sur l'Union pour peser en faveur d'un monde plus juste. Le rayonnement de la jurisprudence de la CJUE et de la CEDH contribue à faire de notre continent celui d'une certaine idée des droits de l'Homme.

L'Union est dans une certaine mesure victime de son succès et de son attractivité. Elle a grandi très vite et les élargissements successifs ont conduit à une complexification de son architecture et à une Europe à plusieurs vitesses. Malgré les réformes successives donnant davantage de poids et de légitimité au Parlement européen, et associant davantage les parlements nationaux, le sentiment d'appartenance à la Nation demeure primordial et les concepts de citoyenneté et de démocratie européennes restent largement abstraits.

Enfin, la création de la zone euro a changé profondément la nature de l'Union. Si elle a permis de doter les États membres qui en font partie de l'une des monnaies les plus fortes du monde et a rendu irréversible une approche communautaire des questions budgétaires et économiques, elle a aggravé le risque de faire de l'Union le bouc émissaire d'opinions publiques lassées des efforts demandés pour restaurer la compétitivité et retrouver une croissance durable. À la suite de la crise économique et financière de 2008, face à la nécessité de conjurer le risque des dettes souveraines, le rôle de la Banque centrale européenne s'est considérablement accru. La question est posée d'une plus grande convergence fiscale, économique et sociale et de la gouvernance de la zone euro.

L'Union doit aussi faire face à de nouveaux défis pour assurer la sécurité du continent. Bien que les traités aient posé les bases d'une politique étrangère et de sécurité commune, et malgré la création d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, l'Europe n'est pas encore parvenue à s'approprier la place qui lui revient au sein du concert des grandes puissances. Plus fondamentalement encore, l'Union est fragilisée par le sentiment diffus qu'elle n'est pas en mesure de véritablement contrôler ses frontières extérieures, problème rendu encore plus aigu par la récente crise migratoire. Pour rester une terre d'asile fidèle à sa vocation sans enclencher une spirale dangereuse qui conduirait à une remise en cause du principe fondamental de la libre circulation des personnes et des marchandises dans l'espace européen, l'Union doit trouver les moyens de démontrer aux opinions publiques qu'elle a la capacité, en partenariat avec les États, de gérer l'espace Schengen et de rendre le dispositif « Dublin » plus efficace.

Il s'agit donc pour le Conseil d'État, en conviant des personnalités nationales et européennes reconnues pour leurs compétences, de s'interroger sur les moyens pour l'Union de faire face à ces nouveaux défis afin de

continuer à incarner au 21^e siècle, dans notre monde globalisé, un idéal européen plus que jamais nécessaire.

Organisés par la section du rapport et des études sur une durée de deux années, les Entretiens sur l'Europe abordent trois thèmes principaux :

- La première série de conférences porte sur l'architecture de l'Europe et traitera des institutions nécessaires à une Europe différenciée : la gouvernance de la zone euro, les convergences possibles entre États membres dans les domaines sociaux et fiscaux, ainsi que la question de la capacité de l'Union à gérer ses frontières.

- La deuxième série de conférences concernera les politiques de l'Union : poids et rayonnement de l'Union dans un monde globalisé, l'Europe commerciale, l'enseignement et la recherche, le rôle du droit dans la compétitivité économique de l'Union ou encore la place dévolue au service public.

- La troisième et dernière série de conférences sera consacrée à la question souvent débattue de l'identité de l'Europe, en approfondissant les concepts de démocratie et de citoyenneté européenne et la définition des valeurs communes à l'Union.

Présentation de la conférence :

L'Europe des frontières : enjeux et défis

L'Europe des frontières : Enjeux et Défis

Les frontières, en marquant les limites du territoire d'un État, tracent un périmètre de souveraineté. Le projet européen s'incarne dans le dépassement des frontières des États-nations au sein d'une Union toujours plus étroite, fondée sur le droit et l'adhésion à des valeurs communes. Depuis le traité de Rome, la construction européenne s'est traduite par une double dynamique : d'une part, la suppression progressive des contrôles aux frontières entre un nombre grandissant d'États membres et, d'autre part, un élargissement continu conduisant à repousser toujours les frontières externes de l'Union.

Les accords de Schengen, signés il y a plus de trente ans, ont été ainsi à l'origine de la création d'un vaste espace de libre circulation des personnes et des marchandises englobant

aujourd'hui plus de 400 millions d'habitants sur une superficie de 4 312 099 km².

Si « l'espace Schengen » a toujours été traversé de tensions internes, son extension continue a nécessité une gestion de plus en plus intégrée des frontières et une harmonisation des politiques d'asile et d'immigration. Face à la menace terroriste et à une crise migratoire d'une gravité sans précédent, l'Union est confrontée au défi de sécuriser ses frontières externes tout en garantissant le respect des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés.

I. Les accords de Schengen, en ouvrant la voie à l'abolition des frontières entre les États membres, ont permis l'édification progressive d'un « espace de liberté, de sécurité et de justice » au sein de l'Union.

Affirmé dès le traité de Rome, le principe de libre circulation est indissociable du projet de créer un grand marché intérieur unifié. Le Conseil européen de Fontainebleau donne en juin 1984 une première impulsion en décidant de promouvoir au sein de la Communauté la libre circulation des personnes¹ afin de rapprocher l'Europe des citoyens. Les accords de Schengen conclus le 14 juin 1985 par la France, la RFA, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, prévoient la réalisation progressive d'un espace de libre circulation entre les personnes. Ils reposent sur un principe simple : la disparition des frontières intérieures et le renforcement des frontières extérieures aériennes, maritimes et terrestres pour garantir la sécurité de l'espace Schengen. Mais leur mise en œuvre nécessitera dix ans : la convention d'application n'est signée qu'en 1990 et n'entre en vigueur qu'en 1995 avec l'abolition des contrôles aux frontières intérieures par les cinq pays fondateurs, rejoints par l'Espagne et le Portugal. La suppression des postes-frontières traditionnels, remplacés par de simples panneaux indicateurs accueillant le visiteur à l'entrée dans un État de la Communauté, a eu un retentissement mondial. L'effacement des frontières entre des États-nations qui se sont affrontés pendant des siècles est une entreprise historique sans précédent. Les accords de Schengen ne cesseront d'ailleurs plus d'être au cœur du débat public, notamment en France, tantôt dénoncés par les souverainistes, tantôt célébrés par les partisans de l'Europe.

Pour obtenir l'adhésion des opinions publiques et des parlements à ce bouleversement, il était

¹ La libre circulation ne concernait auparavant que les travailleurs et leur famille, décret 1612/68 du 15 octobre 1968.

essentiel de définir des règles communes de franchissement et de contrôle des personnes aux frontières externes afin de garantir la sécurité au sein de l'espace Schengen. Le « code frontières Schengen » indique ainsi les critères que les non-ressortissants de la Communauté européenne doivent remplir pour obtenir un « visa Schengen » leur permettant de circuler librement dans l'ensemble de la zone pour une durée maximale de trois mois². Il autorise les pays de l'espace à réintroduire à titre exceptionnel des contrôles le long de leurs frontières intérieures³, mais uniquement en cas de menace grave pour la sécurité publique et durant une période limitée.

Les premières initiatives pour garantir la sécurité de l'espace Schengen sont prises de façon empirique par les États sur une base intergouvernementale. C'est ainsi que dès l'adoption de la convention Schengen, est créé un système d'échange de données entre les autorités nationales : le système d'information Schengen (SIS). De même, sur la base d'un compromis politique, la convention Europol de 1995⁴ crée une unité de coopération policière pour lutter contre les formes graves de criminalité transfrontalière. L'ouverture de l'espace Schengen oblige également les États membres de la Communauté à se coordonner pour l'examen des demandes d'asile afin de respecter leurs engagements internationaux⁵, sous le contrôle de la CEDH et de la CJCE, tout en évitant les demandes multiples présentées simultanément ou successivement par une même personne dans plusieurs États. C'est l'objet de la Convention de Dublin⁶ signée par les Douze en 1990 : il ne s'agit pas d'uniformiser les procédures nationales en matière d'octroi du statut de réfugié, mais simplement de tirer les conséquences de la

² Ce dispositif est complété par des accords bilatéraux transfrontaliers et par le règlement (CE) No 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.

³ 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), chapitre II, article 23 « Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ».

⁴ Europol facilite les coopérations multilatérales entre les polices nationales, en constituant et analysant des bases de données et en faisant appel à des officiers de liaison mis à disposition par les États.

⁵ Convention de Genève du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés et Protocole de New York du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés.

⁶ Convention de Dublin sur la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile (15 juin 1990).

suppression des frontières afin, d'une part, de garantir que toute demande d'asile présentée sera examinée, et, d'autre part, de fixer les règles de désignation de l'État responsable de l'examen de cette demande.

Au-delà de ces dispositifs intergouvernementaux, la mise en œuvre des accords de Schengen entraîne un débat sur la nécessité de mieux coordonner à l'échelle de la Communauté les dispositions législatives et réglementaires nationales des États membres, souvent très différentes, dans les domaines notamment de l'immigration et de la criminalité organisée. À la suite des préoccupations exprimées par plusieurs gouvernements⁷, le traité de Maastricht institue en 1992 un troisième pilier intitulé « Justice et Affaires intérieures » (JAI)⁸. Des domaines d'intérêt commun sont énumérés : politique d'asile, règles régissant le franchissement des frontières extérieures de l'Union, politique d'immigration et politique à l'égard des ressortissants des pays tiers, lutte contre la toxicomanie et la fraude de dimension internationale, coopération judiciaire en matière civile et pénale, coopération douanière et policière. Il est toutefois bien précisé que les États membres conservent la responsabilité du maintien de l'ordre public et de la sauvegarde de la sécurité intérieure. Et s'agissant de matières très sensibles relevant de la souveraineté nationale, c'est la compétence intergouvernementale qui continue de prédominer. Ce n'est qu'en 1999, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, qu'est créé à l'intérieur de l'Union un « espace de liberté, de sécurité et de justice » (ELSJ) qui « communautarise » les matières relevant du pilier JAI, à l'exception de la coopération judiciaire pénale, de la coopération douanière et de la coopération policière. Dix ans après, à la suite du traité de Lisbonne, l'ELSJ est régi par la procédure de codécision entre le Conseil et le Parlement européen. Le rôle de proposition de la Commission est reconnu, tout comme la compétence judiciaire de la Cour de justice sur les décisions prises.

Consacrée par le traité sur l'Union européenne⁹, la libre circulation recouvre le

⁷ Notamment par l'Allemagne confrontée à l'afflux de nombreux immigrés d'Europe de l'Est.

⁸ Après le premier pilier « Communauté européenne » (CE) et le second « Politique étrangère et de sécurité commune » (PESC).

⁹ Article 3, « L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile,

droit d'entrer et de circuler sur le territoire d'un autre État membre ainsi que le droit d'y séjourner afin d'y exercer un emploi. Elle est garantie par la Charte des droits fondamentaux¹⁰ rendue contraignante par l'article 6 du TUE, ce qui a pour conséquence majeure de soumettre juridiquement la gestion des politiques de migration et d'asile au respect des droits fondamentaux.

Les dispositions applicables ont été regroupées dans la directive 2004/38 du 29 avril 2004¹¹. La libre circulation est également indissociable de la citoyenneté européenne¹² qui, selon les termes de la Cour de justice, a vocation à être le « *statut fondamental des ressortissants des États membres* »¹³. Elle est d'ailleurs perçue par les citoyens européens comme l'un des principaux acquis de la construction européenne¹⁴.

Mais si la liberté de circulation est consacrée par le traité sur l'Union européenne, elle s'exerce dans un espace géographiquement morcelé et traversé de tensions multiples rendant inéluctable une gestion communautaire de plus en plus intégrée pour bâtir un ELSJ cohérent.

II. L'élargissement continu de l'espace ouvert à la libre circulation s'est accompagné, au prix de tensions entre les États membres, d'une gestion communautaire de plus en plus intégrée et d'une harmonisation des politiques d'asile et d'immigration.

Avec la double dynamique de l'approfondissement et de l'élargissement, l'espace ouvert à la libre circulation est de plus en plus hétérogène et morcelé, dessinant une Europe à géométrie variable. Au cœur de l'Union, il y a d'abord la zone euro, dont les

d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène. »

¹⁰ Article 45, Liberté de circulation et de séjour, « *Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément aux traités, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre.* »

¹¹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil 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.

¹² TUE, article 9 « *Dans toutes ses activités, l'Union respecte le principe de l'égalité de ses citoyens, qui bénéficient d'une égale attention de ses institutions, organes et organismes. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.* »

¹³ CJUE, Arrêt du 20 septembre 2001, Rudy Grzelczyk contre Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.

¹⁴ Eurobaromètre du Parlement européen d'août 2013.

contours ne définissent certes pas des frontières au sens juridique, mais qui n'en constitue pas moins une union économique et monétaire¹⁵. Ensuite, les frontières de l'espace Schengen n'épousent pas celles de l'Union, puisqu'il regroupe aujourd'hui vingt-deux des vingt-huit États membres. L'Irlande et le Royaume-Uni ont fait le choix de ne pas signer l'accord, mais en appliquent une partie¹⁶. Chypre (2004), la Bulgarie (2007), la Roumanie (2007) et la Croatie (2011) ont signé l'accord mais ne sont toujours pas membres à part entière de l'espace Schengen¹⁷. À l'inverse, quatre pays non européens font partie de ce territoire : l'Islande (2001), la Norvège (2001), la Suisse (2008) et le Lichtenstein (2011). Cette situation est source d'une grande complexité et de nombreuses frictions. C'est ainsi que la frontière franco-britannique de Calais, qui résulte d'un accord bilatéral¹⁸, est devenue un point de fixation pour tous les migrants qui cherchent à traverser la Manche pour rejoindre la Grande-Bretagne, donnant ainsi naissance à la « jungle » dont les images ont hélas fait le tour du monde. La désormais célèbre route des Balkans est emblématique de cette complexité puisque les itinéraires pris par les migrants pour aller de Grèce en Allemagne les amènent tantôt à sortir de l'espace Schengen (Croatie), tantôt à franchir les frontières de l'Union s'ils passent par la Macédoine ou la Serbie.

Par ailleurs, les frontières de l'Union ne sont pas définitives puisqu'elle a vocation à s'élargir à tout État européen qui respecte ses valeurs¹⁹. Actuellement, le processus d'adhésion à l'Union est en cours avec la Turquie et quatre pays des Balkans, deux autres États étant potentiellement candidats²⁰.

¹⁵ Sur ce point, cf. dossier de la conférence n°2 du Cycle Europe du Conseil d'État, « Quelle gouvernance pour la zone euro ? ».

¹⁶ 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), chapitre II, article 23 « Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ».

¹⁷ *Ibid.*, « Les contrôles aux frontières entre ces pays et l'espace Schengen sont maintenus jusqu'à ce que le Conseil de l'Union européenne décide que les conditions de suppression de ces contrôles sont remplies. »

¹⁸ Traité du Touquet du 4 février 2003.

¹⁹ TUE, Article 49 « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2, « L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que du respect des droits de l'Homme, y compris de ceux des personnes appartenant aux minorités », et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ».

²⁰ L'Albanie, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie ont le statut de candidat officiel à l'adhésion à l'Union. La Bosnie Herzégovine et le Kosovo sont quant à eux candidats potentiels.

S'ajoute l'incertitude liée à la question chypriote : si le processus actuellement engagé sous l'égide des Nations unies aboutissait au règlement du conflit et à la fin de la partition, le territoire de l'Union s'élargirait *de facto* au tiers nord de l'île²¹. Il faut également mentionner le partenariat oriental²² et plus largement la politique européenne de voisinage²³. Ces interactions fortes entre l'Union et ses voisins ne sont évidemment pas sans conséquences sur la gestion de ses frontières externes.

Cet élargissement continu de l'espace de libre circulation sur le continent européen est la source de tensions entre les États membres à propos des conséquences des flux migratoires internes à l'Union. Il y a d'abord les polémiques récurrentes sur le risque de « *dumping social* », liées au constat des grandes différences de coût du travail au sein de l'UE²⁴, même s'il faut rappeler que l'ampleur de la mobilité du travail en Europe demeure modeste²⁵. Ce thème a été au cœur des controverses lors du référendum de 2005 en France. De même, plusieurs pays européens ont exprimé des réserves lorsque le marché du travail a été ouvert sans restriction aux ressortissants bulgares et roumains. Et le débat public est permanent sur les conditions de détachement des travailleurs dont les droits ont été confirmés par plusieurs arrêts de la

²¹ *De jure*, l'ensemble de l'île est partie intégrante du territoire de l'Union, mais, le tiers nord échappe au contrôle de la République de Chypre depuis la partition de 1974.

²² La politique de « partenariat oriental » de l'Union concerne six États postsoviétiques : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Lancé en 2009, ce partenariat a été institué pour soutenir les efforts des pays concernés en matière de réformes politiques, sociales et économiques, en vue de renforcer la démocratisation et la bonne gouvernance, la sécurité énergétique, la protection de l'environnement et le développement économique et social. La Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine ont conclu avec l'Union européenne des accords d'association, comprenant notamment la mise en place de zones de libre-échange approfondi et complet.

²³ Sur la base notamment de l'article 8 du traité sur l'Union européenne ; « *La politique européenne de voisinage (PEV) a été mise en place en 2004 afin d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'Union élargie et ses voisins, ainsi que pour renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Cette politique s'appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l'état de droit et du respect des Droits de l'homme, et elle s'applique à 16 des voisins les plus proches de l'Union, à savoir l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, le Maroc, la Moldavie, la Palestine, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine* » (fiches techniques du Parlement européen sur l'Union européenne).

²⁴ Selon les chiffres Eurostat de janvier 2016, les salaires minimums mensuels variaient de 1 à 10 dans l'UE au 1er janvier 2015.

²⁵ Trésor Eco, lettre n°148, février 2015.

CJUE²⁶. La Commission, en présentant son programme de travail pour l'année 2016, a d'ailleurs annoncé une révision de la directive de 1996²⁷ qui garantit aux travailleurs détachés un socle protecteur avec comme objectif de parvenir à mieux faire respecter la règle « à travail égal, salaire égal » même si le montant des cotisations sociales resterait celui du pays d'origine. Les modalités d'application de la directive du 29 avril 2004²⁸ ont été aussi au cœur des débats entre la France et la Commission européenne en 2010, autour des conditions de démantèlement de camps de Roms et de mesures d'éloignement du territoire. Enfin, même si la libre circulation a un impact limité sur les systèmes nationaux de sécurité sociale²⁹, des voix s'élèvent régulièrement pour demander de restreindre les prestations sociales auxquelles ont droit les citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre. Il est ainsi significatif que le Royaume-Uni ait demandé et obtenu récemment une clause de sauvegarde de sept ans sur certaines aides pour les nouveaux migrants en provenance de l'Union³⁰.

Confrontée à la nécessité de réguler les flux migratoires extérieurs et de prévenir la menace terroriste, l'Union adopte à partir de 2002 le principe d'une gestion intégrée des frontières qui se met en place progressivement³¹. Pour répondre à cet objectif, l'agence Frontex est créée en 2004³², pour partager les analyses et les expertises sur les risques migratoires mais aussi mener à bien des opérations conjointes aux frontières. En 2007, une force d'intervention légère est mise en place pour permettre à Frontex de mobiliser des garde-frontières dans le cas où un pays est confronté à une pression migratoire exceptionnelle³³. Les interventions de Frontex suscitent un débat sur les risques

²⁶ Cf. affaires C-341/05 *Laval un Partneri* [2007] ECR I-11767, C-319/06 *Commission vs Luxembourg* [2008] ECR I-4323 et C-346/06 *Rüffert* [2008] ECR I-1989.

²⁷ Directive 96/71/CE, modifiée par la directive 2014/67/UE.

²⁸ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil 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.

²⁹ Fondation Robert Schuman, questions d'Europe n°312.

³⁰ Sur la négociation avec l'Union, préalable au référendum (Brexit) sur le maintien ou non du Royaume-Uni dans l'Union, cf. dossier de la conférence n°2 du cycle des *Entretiens sur l'Europe* du Conseil d'État, « Quelle gouvernance pour la zone euro ? ».

³¹ L'objectif figure déjà dans les conclusions du programme de Tampere (1999-2004) et sera poursuivi par les programmes de La Haye (2005-2010) et de Stockholm (2010-2014).

³² Règlement CE n° 2007/2004.

³³ Ce dispositif a été utilisé pour la première fois à la demande de la Grèce de novembre 2010 à mars 2011.

d'atteinte aux droits de l'homme, relayé par les ONG et le Parlement européen³⁴.

L'Union développe également une politique extérieure de gestion des flux migratoires en passant des accords avec les pays tiers, comprenant notamment des clauses de réadmission. La lutte contre les formes les plus graves de criminalité et le terrorisme transnational, qui s'intensifie après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, conduit à mettre en place des instruments de coopération judiciaire. Ainsi, la création d'Eurojust en 2002 a pour objet de renforcer l'entraide judiciaire entre les États³⁵. L'entrée en vigueur du mandat d'arrêt européen³⁶ s'inscrit dans la même dynamique ainsi que la désignation d'un coordinateur européen pour la lutte contre le terrorisme³⁷.

La mise en place d'une politique européenne commune en matière d'asile et d'immigration se heurte à un véritable parcours d'obstacles juridiques et politiques. Si ces matières relèvent bien du droit communautaire depuis le traité d'Amsterdam, les agendas politiques restent déterminants dans un domaine aussi sensible pour les opinions publiques et les États qui détiennent l'essentiel des moyens d'intervention ne sont pas prêts à s'en dessaisir. Si la Commission a un rôle de proposition, d'impulsion et de suivi, c'est donc bien le Conseil européen qui est décisionnaire. Et dans le cadre de la procédure de codécision, le Parlement européen se montre vigilant sur la défense des droits fondamentaux garantis par la Charte et la jurisprudence de la CJUE. Dans ce contexte institutionnel, l'Europe est contrainte d'avancer par compromis successifs et de remettre sans cesse son ouvrage sur le métier pour s'adapter aux chocs externes.

Les difficultés rencontrées pour définir un cadre juridique cohérent pour la constitution de bases de données à l'échelle européenne en sont l'illustration. Il a fallu plus de quinze ans pour rendre effectif le système d'information Schengen deuxième génération, qui n'est devenu opérationnel qu'en avril 2013. De même, l'utilisation de la biométrie comme

³⁴ *Résolution sur l'évaluation et le développement futur de l'agence Frontex*, Parlement européen, décembre 2008.

³⁵ TUE, Article 85 « *La mission d'Eurojust est d'appuyer et de renforcer la coordination et la coopération entre les autorités nationales chargées des enquêtes et des poursuites relatives à la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres ou exigeant une poursuite sur des bases communes, sur la base des opérations effectuées et des informations fournies par les autorités des États membres et par Europol.* »

³⁶ Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002.

³⁷ Décision du Conseil européen de mars 2004.

technologie d'identification, élevée au rang d'objectif prioritaire par les instances communautaires après les attentats du 11 septembre 2001, s'est heurtée à de nombreuses critiques des ONG et du PE au nom du droit fondamental à la protection des données personnelles. Ainsi, ce n'est que tout récemment, après le choc des tragiques attentats du 13 novembre à Paris, que le Parlement a donné son feu vert à la directive sur l'échange des données personnelles des passagers (*Passenger Name Record*) entre compagnies aériennes et autorités nationales, passant outre les objections du contrôleur européen de la protection des données et de tous ceux qui craignent que ce dispositif ne soit pas conforme à la jurisprudence de la CJUE³⁸. La mise en place de la base de données Eurodac³⁹ visant à recueillir les empreintes des demandeurs d'asile à l'échelle de l'Union s'est heurtée à des difficultés semblables. Autre exemple, la mise en œuvre des décisions « Prüm »⁴⁰ de 2008, destinées notamment à faciliter l'entraide policière entre les pays membres en autorisant un accès mutuel aux fichiers nationaux ADN et empreintes digitales, a conduit à des résultats décevants en raison notamment de la faiblesse des ressources humaines et financières affectées par les États⁴¹.

Les réécritures successives depuis 1999 des règlements et directives applicables qui ont été nécessaires pour se rapprocher de l'objectif d'un régime d'asile européen commun (RAEC)⁴² sont révélatrices de l'extrême difficulté d'harmoniser le droit dans une matière aussi sensible alors même que les héritages juridiques, culturels et historiques diffèrent selon les États⁴³. Certes, la CEDH et la CJUE contribuent à l'unification des droits nationaux et leur jurisprudence a d'ailleurs été intégrée par le règlement dit Dublin III⁴⁴, complété par le règlement Eurodac révisé, mais les appréciations des cours nationales continuent de diverger sur des points majeurs. Outre ces deux règlements, il a fallu réviser pas moins de trois directives pour parvenir à des

normes et procédures communes aux États membres de l'Union européenne en matière de protection internationale : la directive "qualification"⁴⁵ qui énonce les motifs justifiant l'octroi d'une protection internationale, la directive "procédures"⁴⁶ qui fixe les délais aux États membres pour apporter des réponses aux demandes de protection et vise à améliorer leur qualité et la directive "accueil"⁴⁷ qui encadre les modalités de l'accueil des demandeurs d'asile dans les pays de l'Union européenne. Cette liste n'est pas exhaustive car il y a également les règlements instituant le Fonds Asile, Migration et Intégration⁴⁸ et le Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile⁴⁹ et les directives sur la protection temporaire⁵⁰, le regroupement familial⁵¹ ou les « résidents de longue durée »⁵². Cet immense chantier législatif traduit l'ampleur du défi et les efforts considérables faits par l'Union pour garantir le respect du droit d'asile et un traitement équitable et homogène des demandes dans un espace sans frontières où tout un chacun peut circuler librement. La CJUE est d'ailleurs très vigilante quant au respect par les États des droits humains⁵³.

Le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, élaboré en 2008 sous présidence française, conduit à l'adoption de la directive sur les « Normes et procédures communes pour le retour des immigrants clandestins », dite

⁴⁵ Directive 2011/95/UE, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

⁴⁶ Directive 2013/33/UE : Elle impose de nouvelles garanties procédurales, telles que l'entretien systématique, la présence d'un tiers aux côtés du demandeur, la possibilité - sous certaines conditions - d'être entendu par un officier de protection et un interprète de même sexe, ou l'enregistrement de l'entretien. Les besoins particuliers des demandeurs identifiés comme "personnes vulnérables", telles que les mineurs non accompagnés (isolés) et les victimes d'actes de torture par exemple, sont pris en compte pour leur permettre d'expliquer les motifs de leur demande dans les meilleures conditions.

⁴⁷ Directive 2003/9/CE : Elle a pour objectif de garantir aux personnes en attente d'une réponse à leur demande de protection un hébergement, des conditions de vie et une assistance sociale comparable d'un État à l'autre. Elle prévoit une évaluation des besoins spécifiques des personnes vulnérables. Elle encadre strictement le placement en rétention des demandeurs d'asile, qui ne doit être engagée qu'en dernier ressort.

⁴⁸ Règlement UE No 516/2014.

⁴⁹ Règlement UE du 19 mai 2010.

⁵⁰ Directive 2001/55/CE.

⁵¹ Directive 2003/86/CE.

⁵² Directive 2003/109/CE.

⁵³ Cf. affaires : C-411/10 N.S. / Secretary of state for the Home Department et C-493/10 M.E. e.a. / Refugee Applications Commissioner Minister for Justice, Equality and Law Reform.

³⁸ CJUE, arrêt du 8 avril 2014, qui invalide la directive sur la conservation des données.

³⁹ Règlement n° 2725/2000.

⁴⁰ Décisions du Conseil 2008/615/JAI et décision 2008/616/JAI.

⁴¹ Cf. Rapport d'évaluation de la Commission sur la mise en œuvre des décisions « Prüm » du 7 décembre 2012.

⁴² Les conclusions du sommet de Tampere mentionnaient déjà cet objectif.

⁴³ Exemple emblématique, celui des demandeurs d'asile irakiens dans les années 2000 et qui, selon le pays de dépôt de leur demande, voyaient le nombre de celles-ci rejetées à plus de 90% en Grèce alors qu'en Belgique, le taux de rejet était de 20%.

⁴⁴ Règlement UE n° 604/2013.

directive « retour »⁵⁴. Cette directive, entrée en vigueur en janvier 2009, détermine les dispositions applicables dans les États membres pour mettre fin aux séjours irréguliers et placer en rétention des ressortissants de pays hors UE à des fins d'éloignement. La directive fixe notamment les délais concernant les « retours volontaires » et les rétentions administratives et met en place des garanties procédurales⁵⁵. Deux aspects de la directive ont suscité de nombreuses critiques parmi les défenseurs des droits de l'Homme : l'interdiction d'entrée sur le territoire européen pour une durée maximale de cinq ans qui accompagne toute expulsion et le fait que les mineurs, même non accompagnés, puissent faire l'objet d'une expulsion. Par ailleurs, l'Union s'est efforcée de renforcer son dialogue politique et la coopération opérationnelle avec les pays tiers sur les questions de migration, y compris le retour et la réadmission, sur la base d'intérêts partagés.

Selon une évaluation faite par la Commission en 2014⁵⁶, si la directive « retour » a permis d'augmenter le nombre de retours volontaires et par voie de conséquence, de diminuer d'environ 30% celui des arrestations de migrants en situation irrégulière, en revanche, les statistiques montrent qu'il existe un écart considérable entre le nombre de personnes qui se sont vues notifier une décision de retour (environ 484 000 personnes en 2012, 491 000 en 2011 et 540 000 en 2010) et le nombre de celles qui, en conséquence, ont effectivement quitté l'UE (environ 178 000 en 2012, 167 000 en 2011 et 199 000 en 2010). La Commission souligne aussi que la jurisprudence de la CJUE, saisie de questions préjudicielles⁵⁷, a garanti une interprétation homogène et respectueuse des droits fondamentaux des dispositions de la directive.

Les bouleversements géostratégiques qui affectent le Maghreb et le Moyen Orient à la suite du « printemps arabe », en provoquant des flux migratoires de grande ampleur, ont toutefois révélé la fragilité des « acquis

Schengen » et mis à mal la confiance et la solidarité entre les États membres.

III. Confrontée à la menace terroriste et à une crise migratoire d'une gravité sans précédent, l'Union doit en urgence parvenir à sécuriser ses frontières externes tout en garantissant le respect des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés.

L'Union est confrontée à la crise migratoire la plus grave depuis 1945. Les principaux itinéraires suivis par les migrants traversent la Méditerranée, les mettant en danger de mort comme en atteste le nombre très élevé de décès en mer. Près d'un million de personnes ont ainsi atteint les rives européennes de la Méditerranée en 2015, contre 219 000 en 2014 et 60 000 en 2013⁵⁸. Les deux itinéraires principaux sont ceux qui conduisent, d'une part à l'Italie depuis la Lybie, et, d'autre part, à la Grèce depuis les côtes turques. Déjà en 2011, l'Italie confrontée à l'afflux d'émigrés libyens et tunisiens sur ses côtes, après avoir demandé en vain une aide de l'Union, avait décidé unilatéralement de distribuer des titres de séjour permettant aux migrants de circuler librement dans l'ensemble de l'espace Schengen. Cela avait conduit à des réactions en chaîne des autres États membres, et en particulier de la France, qui avaient demandé à la Commission la possibilité de rétablir à titre temporaire les contrôles aux frontières, en raison « *de difficultés dans la gestion des frontières extérieures communes* »⁵⁹. Le nombre d'embarcations en provenance d'Afrique pour atteindre l'Italie s'est élevé à 43 000 en 2013 et au nombre record de 160 000 en 2014⁶⁰. Après la tragédie de Lampedusa en octobre 2013⁶¹, l'Italie lance l'opération *Mare Nostrum* pour prévenir les noyades en mer et lutter contre la traite des êtres humains. L'Union prendra le relais avec les programmes Triton et Poséidon, sous l'égide de l'agence Frontex.

Mais à partir de 2014, en raison de la tragédie syrienne et de la déstabilisation du Moyen Orient, c'est la Grèce qui est à son tour confrontée à un afflux sans précédent de réfugiés. En 2015, selon les chiffres du HCR, un peu plus d'un million de demandeurs d'asile sont arrivés en Europe, soit le flux le plus élevé depuis la Seconde Guerre mondiale et plus de 820 000 d'entre eux sont passés par la Grèce, porte d'entrée de la route des Balkans. A la

⁵⁴ Directive 2008/115/CE.

⁵⁵ Elle prévoit la possibilité de recourir à une assistance juridique et médicale ainsi que l'accès des ONG aux centres de rétention. Dans tous les cas, les pays de l'UE doivent respecter le principe de non-refoulement en s'assurant que le retour de tout ressortissant d'un pays hors UE ne le met pas en danger et tenir compte des meilleurs intérêts des enfants, de la vie familiale et de l'état de santé de la personne concernée.

⁵⁶ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 9 septembre 2015 Plan d'action de l'UE en matière de retour.

⁵⁷ Cf. arrêts *Kadzoev* C-357/09 PPU, *El Dridi* C-61/11 PPU, *Achoughbabian* C-329/11, *Sagor* C-430/11.

⁵⁸ Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, janvier 2016.

⁵⁹ *Op. cit.* note 3

⁶⁰ « Les flux migratoires : un défi mondial et historique », *Rapport Schuman sur l'Europe 2015*, A. Alfano, p.85.

⁶¹ *Ibid.* p.87.

suite des propos généreux d'Angela Merkel, en août 2015, déclarant que les demandeurs d'asile syriens sont les bienvenus, qui ont eu un retentissement international, l'Allemagne décide de suspendre la convention de Dublin qui impose aux réfugiés de demander l'asile dans le pays européen dans lequel ils ont posé le pied en premier. Elle sera conduite dès le mois de novembre à revenir sur cette décision. Au total, en 2015, l'Allemagne aurait enregistré plus d'un million de demandes d'asile⁶².

Ce revirement spectaculaire de l'Allemagne signe aussi l'échec de la proposition centrale de l'agenda européen en matière de migration adopté par la Commission européenne le 27 mai 2015, qui prévoyait la relocalisation d'urgence de 120 000 personnes ayant un besoin manifeste de protection, au départ de la Grèce, de la Hongrie et de l'Italie⁶³. Cette proposition n'a pas pu être mise en œuvre en raison du manque de solidarité entre les États membres, qui affaiblit le fondement même de la gestion commune de l'espace de libre circulation⁶⁴. Le rejet par le groupe de Visegrad⁶⁵ de tout quota obligatoire pour l'accueil des réfugiés et la construction de murs le long de la route des Balkans, témoignent de la gravité de la crise. Les autres pays soupçonnent la Grèce et l'Italie de n'avoir ni la capacité ni la volonté d'assurer un contrôle effectif aux frontières extérieures ; à l'inverse, la Grèce et l'Italie dénoncent « l'iniquité » du mécanisme de Dublin qui fait reposer sur eux l'essentiel de la charge de l'accueil des migrants. Cette spirale de la défiance a conduit en 2015 au rétablissement des contrôles aux frontières nationales dans 9 des 26 pays de l'espace Schengen. Et même si ces rétablissements se présentent comme temporaires et se fondent sur la convention Schengen⁶⁶, il est clair que les principes fondateurs de l'espace Schengen sont menacés.

⁶² *Le Monde*, 6 janvier 2016, citant des sources gouvernementales qui confirment les informations du journal *Sächsische Zeitung*.

⁶³ Sur le fondement de l'art. 78 §3 du TFUE.

⁶⁴ TFUE, article 67 : « 2. [L'Union] assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers. »

⁶⁵ Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

⁶⁶ 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), chapitre II, article 23 « Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ».

Le mécanisme de relocalisation obligatoire ayant échoué, une course contre la montre est engagée pour préserver l'espace Schengen dont le délitement aurait des conséquences économiques⁶⁷ et politiques désastreuses pour l'Union. Quatre défis doivent être relevés en priorité pour rassurer les opinions publiques et rétablir un climat de confiance tout en respectant les droits de l'homme et les conventions internationales :

1) Démontrer l'efficacité de la coopération policière et judiciaire pour prévenir les attentats terroristes : dans ce domaine, l'élan de solidarité qui a suivi les attentats de Paris a permis de réels progrès avec notamment l'adoption d'une proposition de directive PNR⁶⁸ (*Passenger Name Record*) du Parlement européen et du Conseil, ainsi que la mise en chantier de plusieurs mesures sécuritaires au niveau européen comme le durcissement du règlement sur le commerce des armes⁶⁹, le renforcement de la lutte contre le financement du terrorisme, la modification du « code Schengen » pour faciliter la lutte contre les filières djihadistes en contrôlant systématiquement les européens s'étant rendus dans des pays à risques, l'interconnexion du SIS avec le fichier Interpol sur les documents de voyage volés, falsifiés et perdus... Si l'année 2015 a donc marqué un tournant dans la mobilisation contre le terrorisme au niveau européen, l'Europe du renseignement reste encore à construire et l'idée même d'une police fédérale (un « FBI à l'européenne ») demeure une utopie.

2) Achever l'harmonisation des dispositions sur le droit d'asile : le choix massif des migrants d'aller vers l'Allemagne ou la Suède a démontré que le « système Dublin » ne fonctionne pas, d'une part, parce que les États en charge de la gestion des frontières externes ne sont pas en mesure de faire face à un afflux aussi considérable de demandes et, d'autre part, parce que les migrants, de mieux en mieux informés, choisissent leur destination en fonction de critères personnels mais aussi d'éléments tels que les conditions d'accueil et

⁶⁷ France Stratégie, Note d'analyse n°39, février 2016 : « Pour les pays de l'espace Schengen, l'impact serait de plus de 10 milliards d'euros. »

⁶⁸ COM(2011) 32 final, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil « relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière ». Cette proposition est en attente de l'approbation définitive du PE qui devrait intervenir en avril.

⁶⁹ Le 18 novembre 2015, la Commission européenne a adopté un paquet de mesures pour rendre plus difficile l'acquisition d'armes à feu dans l'Union européenne qui n'a pas encore été approuvé par le PE.

d'intégration, les délais ou les voies de recours... Seule l'unification des procédures d'asile pourrait permettre de limiter les effets pervers de cet « *asylum shopping* ». L'Union a fait un premier pas avec l'accord donné par les États à la proposition de la commission d'établir une liste européenne commune de pays d'origine sûrs pour accélérer les procédures d'asile pour les demandeurs provenant de ces pays⁷⁰. Les pays des Balkans occidentaux et la Turquie figureraient sur cette liste. Cette initiative a néanmoins été critiquée par des ONG qui craignent un affaiblissement des standards de protection et des garanties procédurales.

3) Rendre la politique de retour des migrants plus efficace. La faiblesse des taux de réadmission est une des sources majeures de la perte de crédibilité du système Schengen dans les opinions publiques, alors même que la responsabilité des décisions d'expulsion est du ressort des États membres. La marge de manœuvre est étroite car il ne saurait être question de remettre en cause les droits fondamentaux des migrants rappelés par la directive retour⁷¹, en particulier le respect du principe de non refoulement⁷². Le plan d'action adopté par l'Union prévoit des financements pour encourager les retours volontaires, l'introduction obligatoire dans le SIS des décisions d'entrée et de retour ainsi que l'extension du mandat de Frontex à la gestion des retours en créant des équipes d'intervention rapide. Enfin, l'Union va mettre au cœur de sa politique de voisinage et de coopération avec les pays tiers la réadmission des migrants en situation irrégulière.

4) « Européaniser » la gestion des frontières externes de l'Union. C'est certainement le point le plus crucial, car sans cela la confiance mutuelle entre les États ne pourra pas être rétablie. C'est en même temps le sujet le plus difficile en raison notamment de la situation chaotique de la Grèce, submergée par la vague de migrants. Dans cette perspective, le Parlement européen a approuvé le lancement du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), un réseau de communication protégé permettant de partager des images et données en temps

⁷⁰ Pour les problèmes que pose par exemple l'inclusion du Kosovo dans la liste des pays d'origine sûrs Cf CE, 10 octobre 2014, Association ELENA et autres Association FORUM RÉFUGIÉS-COSI, n°s 375474,375920.

⁷¹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁷² CEDH, arrêts *Mohamad c. Grèce* (11 décembre 2014), *Sharifi et autres c. Italie et Grèce* (21 octobre 2014), *Housein c. Grèce* (24 octobre 2013).

réel, devenu opérationnel en 2013⁷³. Deux mesures emblématiques commencent seulement à être mises en œuvre :

- la création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes pouvant mener des opérations conjointes avec les États et disposant d'un mandat d'intervention pour leur permettre d'agir dans des pays tiers ;

- la création de centres d'enregistrement des migrants⁷⁴ (« *hot spots* ») pour aider les pays concernés à remplir leurs obligations de contrôle, d'identification, d'enregistrement des témoignages et de prise d'empreintes des arrivants. Les autorités nationales reçoivent le soutien des agences européennes⁷⁵, notamment pour traiter plus rapidement les demandes d'asile mais aussi pour coordonner le retour des migrants illégaux et aider à démanteler les réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains.

Par ailleurs, l'Union a lancé en mai 2015 « EUNAVFOR Med », une opération aéronavale inédite contre les trafiquants et les passeurs en Méditerranée au large de la Lybie. Et en mer Égée, à la demande de l'Allemagne, la Grèce et la Turquie, l'OTAN est sur le point de lancer pour la première fois de son histoire une mission de surveillance des frontières pour combattre les réseaux de passeurs. L'implication de forces armées dans des opérations visant clairement à ralentir les flux de réfugiés et de migrants a suscité de vives inquiétudes des ONG même si elles ont d'abord pour but de sauver des vies en mer.

Mais toutes ces mesures ne peuvent produire leurs effets qu'à moyen terme. Or, en raison de la fermeture de la route des Balkans, un très grand nombre de réfugiés risquent à court terme d'être pris au piège en Grèce. C'est dans ce contexte dramatique que l'Allemagne a pris l'initiative de discussions avec la Turquie afin de parvenir à un accord global de réadmission des migrants, y compris les réfugiés chassés par la tragédie syrienne, en échange d'un soutien financier important de l'Union, de la relance du processus d'adhésion

⁷³ Eurosur a trois objectifs : réduire l'immigration clandestine, lutter contre la criminalité transfrontalière et assurer la protection et le sauvetage des migrants en mer.

⁷⁴ En Italie, l'état-major est établi à Catane, en Sicile, et coordonne le travail de quatre centres, trois en Sicile (Trapani, Pozzallo, Porto Empedocle) et un sur l'île de Lampedusa. Chacun de ces centres peut accueillir jusqu'à 1 500 personnes. Les agences européennes y délèguent divers experts, interprètes et équipes de soutien. En Grèce, l'état-major est à Athènes et coordonne quatre centres à Lesbos, Samos, Leros, Chios, un cinquième devant ouvrir à Kos.

⁷⁵ Eurojust, Europol, Frontex et EASO, le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

de la Turquie et de la levée accélérée des visas pour les Turcs. L'avant-projet a suscité de vives critiques des ONG, relayées au Parlement européen, ainsi que des réserves du HCR et de plusieurs états membres, inquiets de l'état des libertés en Turquie et du traitement de la question kurde. Chypre s'est par ailleurs déclarée prête à opposer son veto en l'absence d'efforts significatifs de la Turquie pour reconnaître l'État chypriote. L'accord du 17 mars 2016, signé à Bruxelles entre la Turquie et les 28, s'est efforcé de prendre en compte ces préoccupations. Le Conseil a adopté l'inscription de la Turquie sur la liste européenne commune des pays sûrs. Et Ankara s'est engagée à mettre sa législation en conformité avec les exigences de la convention de Genève sur la protection des demandeurs d'asile et à respecter les exigences communautaires pour obtenir la suppression des visas vers l'Europe pour ses ressortissants.

Mais le renvoi systématique des migrants et réfugiés parvenus en Grèce vers la Turquie continue de soulever de sérieux problèmes de légalité⁷⁶. Le HCR a ainsi rappelé que la convention de Genève garantit le droit de chaque réfugié à un examen individuel de sa demande, droit également protégé par la CEDH et la jurisprudence de la CJUE. Cette règle a pour conséquence que les demandes des migrants devront être examinées en Grèce et qu'il faudra garantir aux demandeurs d'asile leur droit à un recours effectif s'ils contestent le statut de « pays tiers sûr » de la Turquie, en particulier dans le cas des réfugiés kurdes. Ce sera donc un processus juridique complexe dans lequel *in fine* les cours de Luxembourg et de Strasbourg auront le dernier mot. L'Union s'est engagée à apporter un soutien logistique et humanitaire important à la Grèce⁷⁷. Enfin, l'accord prévoit que l'Union, au fur et à mesure des réadmissions en Turquie, accueille « en échange » des réfugiés syriens dans la limite de 72 000, acheminés directement des camps turcs via des corridors humanitaires. Et il est à craindre que la répartition de ces réfugiés suscite des dissensions entre les États comparables à celles qui ont fait échouer le mécanisme de relocalisation obligatoire.

⁷⁶ Il est significatif que l'OFPRA ait refusé de participer à la mise en œuvre de l'accord et exprimé son opposition aux renvois en Turquie. De nombreuses organisations humanitaires ont fait part de leurs inquiétudes quant à la croissante détresse des réfugiés en Grèce et quant aux risques d'affrontements lors des futures opérations de réembarquement à destination de la Turquie.

⁷⁷ Sur l'estimation des besoins de la Grèce, cf. rapport de la Commission européenne du 4 mars 2016 « Gérer la crise des réfugiés ; La Grèce : états des lieux ».

Aujourd'hui, une génération après la signature des « accords Schengen », l'espace de libre-circulation est fragilisé, en raison même de son succès et de son attractivité. Sésame précieux et convoité, le visa « Schengen » nourrit les rêves de millions de personnes fuyant la misère et la guerre, prêtes à tous les sacrifices pour gagner l'Europe. Si à court terme, il est indispensable de renforcer les frontières externes de l'Union pour garantir la sécurité de l'espace de libre-circulation et rassurer les opinions publiques, cela doit se faire dans le respect des valeurs qui fondent le projet européen. À plus long terme, l'enjeu est de réussir à construire une souveraineté partagée pour contrôler des frontières désormais communes en respectant un juste équilibre entre la sécurité et le respect des droits des personnes. Seul un retour à la confiance et à la solidarité entre les États membres permettra à l'Union de renouer avec les promesses du rêve européen.

Biographies des intervenants

■ Christian Vigouroux

Diplômé de Sciences Po, ancien élève de l'ENA, Christian Vigouroux intègre le Conseil d'État en 1976. En 1981, il rejoint le ministère de l'urbanisme et du logement en tant que conseiller juridique, puis directeur adjoint de l'urbanisme et des paysages. Il dirige le cabinet du secrétaire d'État chargé des universités à partir de 1985. Après avoir exercé les fonctions de commissaire du Gouvernement au Conseil d'État de 1986 à 1989, il est nommé directeur adjoint, puis directeur du cabinet du ministre de l'intérieur jusqu'en 1992. Il rejoint alors la section du contentieux et la section des travaux publics du Conseil d'État. De 1994 à 1997, il est rapporteur général de la Commission supérieure de codification. Il est ensuite nommé directeur du cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice, puis, en 2000, directeur du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité. À compter de 2002, il préside la 10^e sous-section du contentieux avant d'être nommé président adjoint de la section du contentieux en 2008. Il devient directeur de cabinet de la ministre de la justice en 2012, puis président de la section du rapport et des études du Conseil d'État en 2013. Il enseigne par ailleurs comme professeur associé de 1996 à 2012. Il préside la section de l'intérieur du Conseil d'État depuis 2014.

■ Andreas Mavroyiannis

Titulaire de DEA en droit international, en sciences politiques (université Paris I Panthéon-Assas) et en sociologie, docteur en sociologie politique (université de Nanterre) et diplômé de l'académie de droit international de La Haye, Andréas D. Mavroyiannis est un diplomate et homme politique chypriote. Il a été ministre adjoint auprès du Président de la République de Chypre, chargé des affaires européennes puis secrétaire général du ministère des affaires étrangères. Depuis le 1er septembre 2013, il est le négociateur pour la résolution du problème chypriote, pour la partie chypriote grecque. Il a été représentant permanent de Chypre auprès de l'Organisation des Nations unies de 2003 à 2008 et auprès de l'Union européenne de 2008 à 2011. Il a également été ambassadeur en Irlande et en France (respectivement de 1997 à 1999 et de 1999 à 2002).

■ Rainer Münz

Rainer Münz est conseiller pour la politique sociale et migratoire au Centre européen de stratégie politique (EPSC) sous l'autorité du président de la Commission européenne. Avant d'accéder à ce poste il dirigeait le centre de recherche et développement chez Erste Banque à Vienne depuis 2005 et était membre du *think tank* européen Bruegel à Bruxelles ainsi que de l'Institut d'économie internationale de Hambourg. Dr. Münz est un expert des évolutions démographiques, des migrations internationales et du vieillissement de la population ainsi que de leurs impacts économiques. Après avoir obtenu son doctorat à l'université de Vienne en 1978, il a rejoint l'académie autrichienne des sciences en 1979 et dirigé son institut de démographie jusqu'en 1992. Il a ensuite dirigé le département de démographie de l'université Humboldt à Berlin. Depuis 2010 il enseigne à l'université de St-Gall (HSG) en Suisse et à l'université de l'Europe centrale (CEU) à Budapest. Rainer Münz a exercé par ailleurs les fonctions de consultant auprès du Conseil européen, l'OCDE et la Banque mondiale. Il a été conseiller auprès des présidences grecque, néerlandaise et slovène de l'Union européenne. Il est membre du conseil (MAB) de l'Organisation internationale pour les migrations à Genève.

■ Laurent Muschel

Laurent Muschel est le directeur du département Migration et protection de la direction générale Migration et affaires intérieures (DG HOME) de la Commission européenne depuis 2013. Il est membre des Conseils d'administration du Bureau européen

d'appui en matière d'asile (EASO) et de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (Frontex). Après des études à l'ESCP, il a obtenu une maîtrise en philosophie de l'université de la Sorbonne ainsi que le diplôme de Sciences po Paris. Il a ensuite intégré la direction générale pour les transports de la Commission européenne comme administrateur au sein de l'unité de coordination politique puis dans l'unité de politique aérienne. Il a ensuite été nommé assistant du directeur général de l'énergie et des transports, puis chef de l'unité « relations internationales énergie ». En 2008, il devient chef de cabinet adjoint auprès du vice-président de la Commission en charge de la justice, liberté et sécurité, puis, à compter de 2010, auprès de la commissaire européenne en charge des affaires intérieures.

Calendrier du cycle (2015-2017)

- Quelle souveraineté juridique des États et de l'Union ?
Mercredi 21 octobre 2015
- Quelles institutions pour l'Europe de demain ?
Mercredi 16 décembre 2015
- Quelle gouvernance pour la zone euro ?
Mercredi 10 février 2016
- L'Europe des frontières : enjeux et défis
Mercredi 30 mars 2016
- Faut-il accroître la capacité d'intervention diplomatique et militaire de l'Union ?
Mercredi 18 mai 2016
- Le poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales
Mercredi 6 juillet 2016
- Enseignement et recherche : l'Europe continue-t-elle de former les élites mondiales ?
Mercredi 14 septembre 2016
- Le droit européen de la concurrence est-il adapté à l'économie mondialisée ?
Mercredi 19 octobre 2016
- Quelle place pour le service public dans l'Union ?
Mercredi 7 décembre 2016
- Peut-on parler d'une démocratie européenne ?
Mercredi 1^{er} février 2017
- Quels droits pour les citoyens européens ?
Mercredi 8 mars 2017
- Quelles sont les valeurs qui définissent l'Union ?
Mercredi 26 avril 2017
- L'Union européenne dans le monde
Mercredi 14 juin 2017