



Accès au territoire

Les citoyens des pays de l'espace Schengen ou de l'Espace économique européen n'ont pas besoin de visa pour avoir accès au territoire belge, contrairement aux ressortissants de la plupart des autres pays. Les États membres de l'UE décident qui est soumis à obligation de visa court séjour, dans le cadre d'une politique européenne commune des visas. Par contre, les visas long séjour relèvent des compétences nationales. Myria présente ici les principaux chiffres en matière de visas court et long séjour délivrés par la Belgique en 2019. Une mise à jour des derniers chiffres sur les visas humanitaires y est également détaillée.

Au niveau européen, Myria aborde la réforme du code des visas de l'UE et la jurisprudence sur le code frontières Schengen. En Belgique, Myria présente l'incidence du nouveau Code belge de la navigation sur la situation des passagers clandestins et présente brièvement l'organe de contrôle de l'information policière (COC).

Enfin, une contribution externe traite de l'espace Schengen sous pression suite à la crise migratoire européenne de 2015 et à la pandémie COVID-19.

1. Chiffres

Les visas accordés ou refusés par la Belgique

Deux types de visas pour accéder au territoire

Pour accéder au territoire belge, les ressortissants de certains pays doivent être en possession d'un visa. Il existe deux types de visas :

- Les visas **court séjour** (visas C) pour une période de 90 jours maximum.
- Les visas **long séjour** (visas D) pour une durée de plus de 90 jours.

Demandeurs de visas

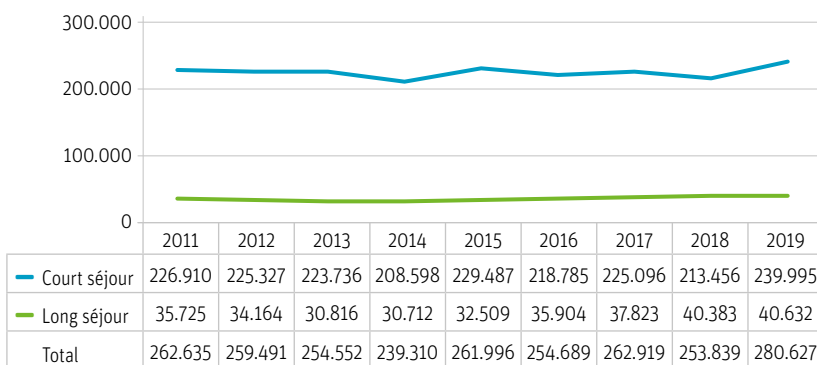
Les ressortissants de la plupart des pays tiers doivent généralement disposer d'un visa pour franchir les frontières belges. À l'inverse, les ressortissants des pays de l'espace Schengen et de l'Espace économique européen en sont exemptés. Pour connaître les pays tiers dont les ressortissants sont exemptés de visa : voir sur le site du SPF Intérieur (<https://bit.ly/2K9s0O8>).

Limites

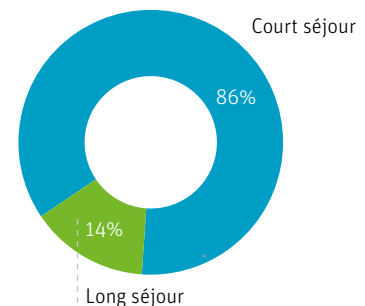
- La base de données sur les visas n'est pas représentative de l'ensemble des immigrés ; les ressortissants de certains pays en sont en effet exemptés.
- Les motifs de migration sont parfois multiples. Lors d'une demande de visa, seul le motif légal est enregistré. Les données présentées ici portent sur ces motifs légaux.
- La délivrance d'un visa ne garantit pas que l'individu ait effectivement accédé au territoire belge. Certains ne vont jamais retirer leur visa. Par ailleurs, cette délivrance n'implique pas que l'individu puisse franchir la frontière belge. Le visa est une autorisation de se présenter à la frontière, où un contrôle est effectué et peut parfois entraîner un refus d'accès effectif au territoire.

► Pour plus d'informations sur les refus d'accès au territoire, voir *Myriatics 11*.

Évolution du total des décisions (positives et négatives) pour les visas court et long séjour



280.627 décisions (positives et négatives) prises en 2019



Visas court séjour - Contexte et prise de décisions

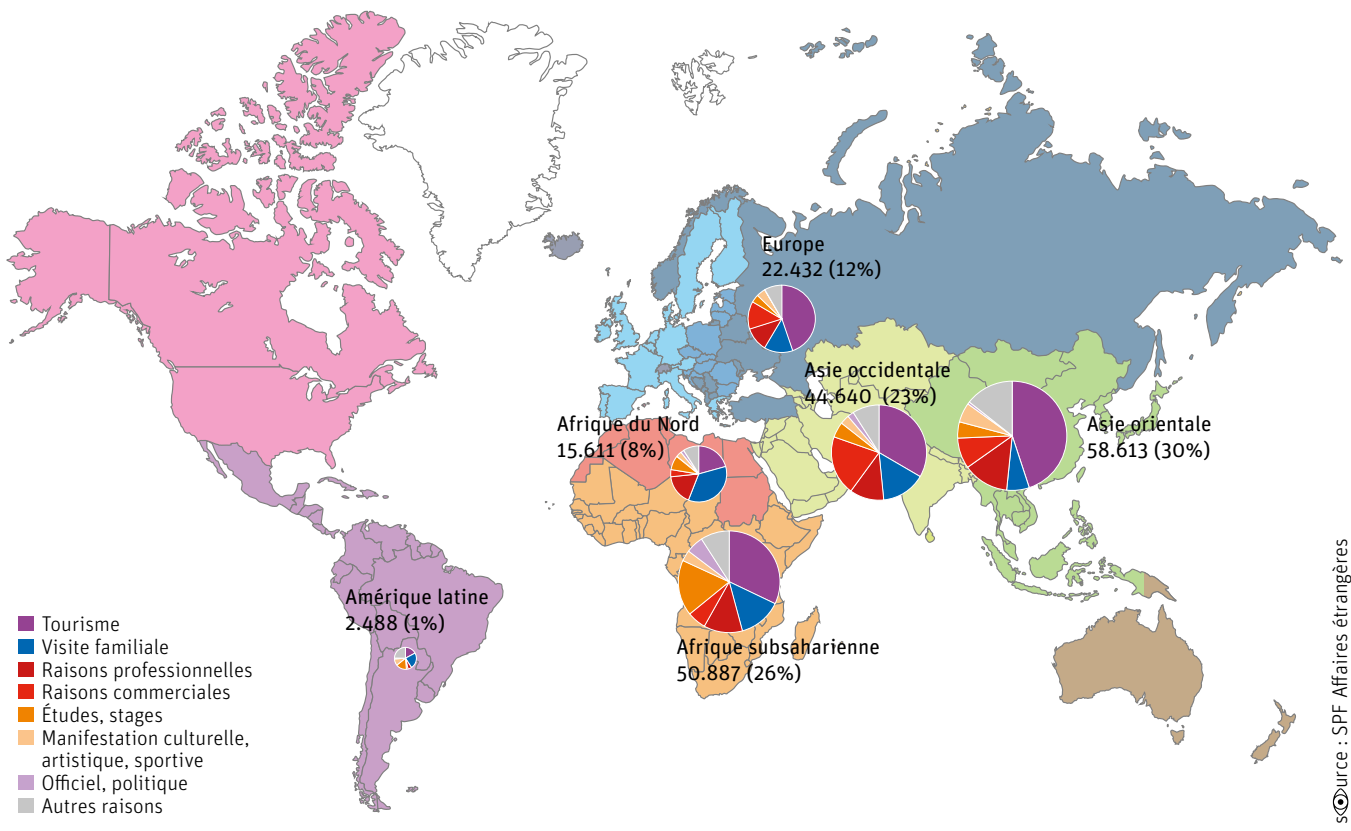
- Le Code européen des visas fixe les conditions et la procédure pour la délivrance de ce type de visa.
 - Ces visas doivent être délivrés par l'État membre vers lequel le demandeur souhaite voyager en priorité.
 - Lorsque la Belgique ne dispose pas de représentation diplomatique dans le pays duquel le demandeur veut partir, un autre État membre peut représenter la Belgique et délivrer valablement un visa à sa place, et inversement.
- Une fois l'accès au territoire Schengen autorisé, le titulaire du visa peut voyager librement dans l'ensemble de l'espace Schengen.



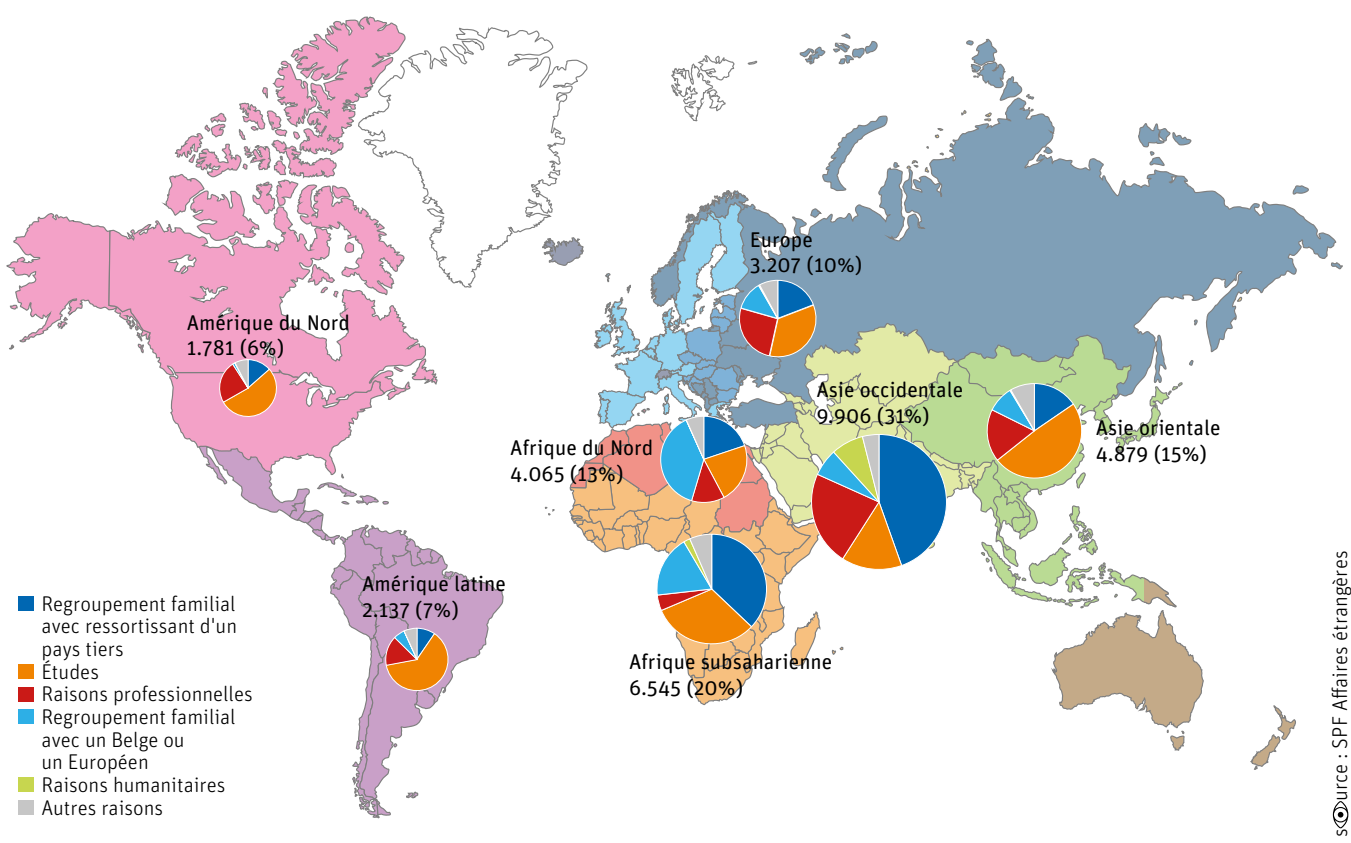
Visas long séjour - Contexte et prise de décisions

- Ces visas relèvent des compétences nationales et sont, de ce fait, uniquement délivrés par les postes diplomatiques et consulaires belges à l'étranger.
- Ces visas ne peuvent pas être refusés par les ambassades et les consulats. Ce n'est que dans le cas où les conditions de délivrance du visa ne sont pas respectées, ou si le dossier nécessite un examen plus approfondi, que la demande de visa est envoyée à l'Office des étrangers, qui prend la décision (positive ou négative).

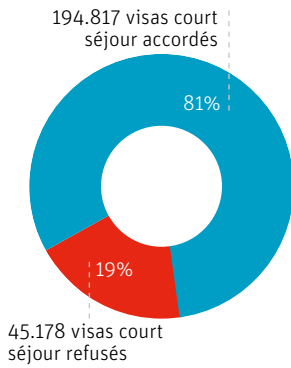
194.817 visas court séjour accordés par la Belgique en 2019



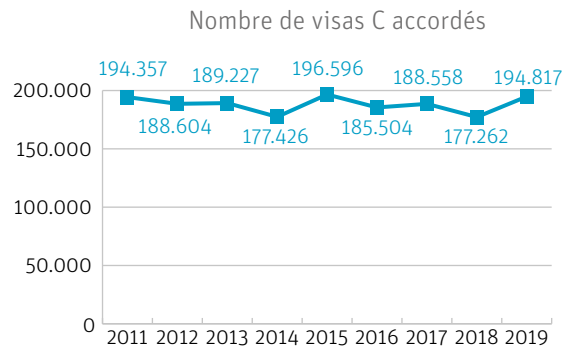
32.723 visas long séjour accordés par la Belgique en 2019



Visas court séjour 2019 - Visas C



- En 2019, la **grande majorité** des décisions prises pour des visas court séjour (81%) ont connu une **issue positive**.
- La proportion de refus, toutes nationalités et motifs confondus est de 19%.
- Le nombre de décisions prises en 2019 est supérieur (+10%) à celui de 2018.



194.817 visas court séjour accordés par la Belgique en 2019

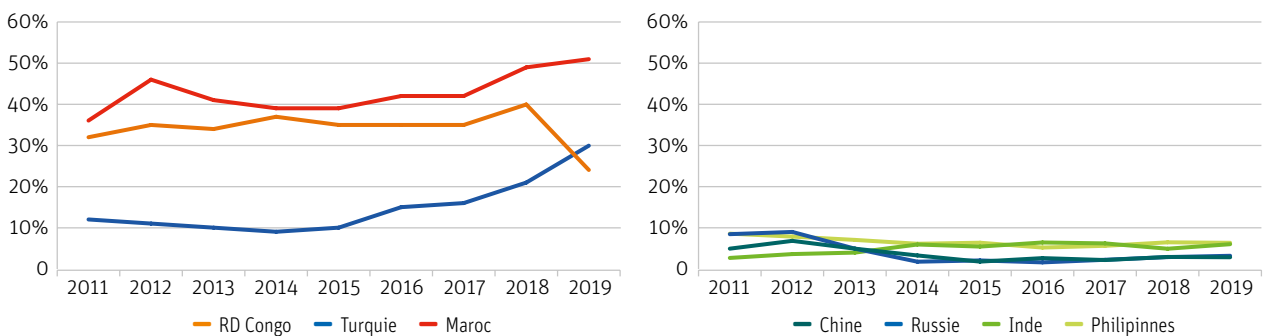
- Le **tourisme** est de loin le premier motif de délivrance des visas court séjour (37%).
- Les **refus** sont plus fréquents pour les visites familiales que pour les autres motifs (36%).
- Les **Chinois** et les **Indiens** sont les principaux bénéficiaires de visas court séjour (respectivement 21% et 15%). Arrivent ensuite les Congolais (10%) et les Russes (8%).

Motif	Nombre de visas	Nationalités principales	Taux de refus
Tourisme	37% (71.310)	Chinois (29%), Indiens (11%), Congolais (14%), Russes (11%)	19% de refus
Visite familiale	14% (26.839)	Indiens (16%), Chinois (9%), Marocains (11%), Congolais (7%)	36% de refus
Raisons professionnelles	13% (24.911)	Chinois (29%), Turcs (8%), Indiens (17%), Congolais (6%)	6% de refus
Raisons commerciales	11% (21.125)	Indiens (33%), Russes (11%), Chinois (21%), Sud Africains (4%)	9% de refus
Études, stages	8% (16.743)	Congolais (17%), Rwandais (9%), Chinois (12%), Indiens (8%)	17% de refus
Manifestation cult., art., sportive	4% (8.304)	Chinois (34%), Sud Africains (7%), Indiens (13%), Russes (7%)	18% de refus
Officiel, politique	2% (4.577)	Rwandais (24%), Congolais (17%), Indiens (11%), Burundais (4%)	2% de refus
Autres raisons	11% (21.008)		

Les taux de refus sont très variables selon la nationalité

- Quel que soit le motif du visa, certaines nationalités font davantage face à des refus. Parmi les principales nationalités pour lesquelles une décision a été prise en 2019, les Marocains, les Turcs et les Congolais sont fortement concernés. En 2019, leurs taux de refus (tous motifs confondus) s'élevaient respectivement à 51%, 30% et 24%. Pour les Marocains et les Turcs, ces taux de refus sont en augmentation ces dernières années, contrairement aux Congolais (cf. infra).
- À l'inverse, pour les Chinois, les Russes, les Indiens et les Philippins, les décisions négatives sont marginales.

Évolution des taux de refus pour les visas court séjour des principales nationalités*

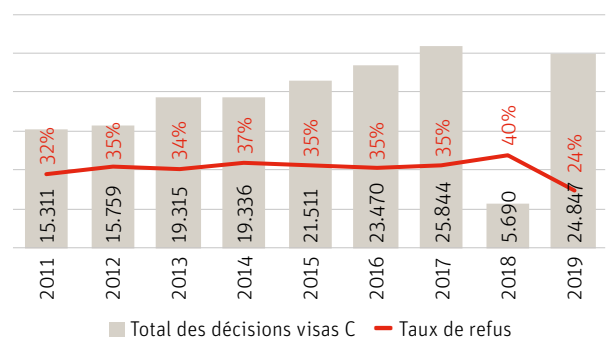


*Nationalités pour lesquelles minimum 10.000 décisions ont été prises en 2019

source : SPF Affaires étrangères

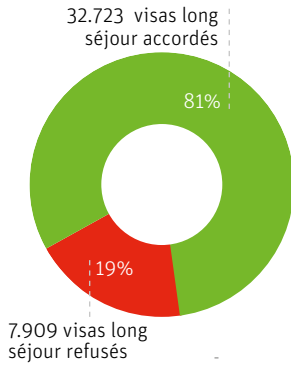
Des visas court séjour à nouveau en hausse pour les Congolais

Début 2018, la maison Schengen gérée par la Belgique à Kinshasa avait fermé ses portes, entraînant une forte diminution du nombre de visas C délivrés (5.690 visas délivrés en 2018, contre 25.844 en 2017). Depuis début mars 2019, le Centre européen des visas est opérationnel, en remplacement de la maison Schengen. Le nombre de décisions est reparti à la hausse et le taux de refus a fortement diminué.

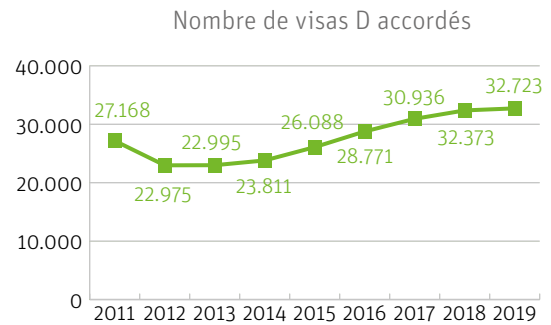


source : SPF Affaires étrangères

Visas long séjour 2019 - Visas D



- Les **visas long séjour**, concernent **14%** de l'ensemble des décisions prises en 2019.
- Tout comme pour les visas court séjour, la **grande majorité (81%)** a connu une issue positive.
- Le nombre de visas court séjour délivrés en 2019 est stable par rapport à 2018.



32.723 visas long séjour accordés par la Belgique en 2019

- Le **regroupement familial** constitue le premier motif de délivrance des visas long séjour (lorsque les deux catégories de regroupement sont additionnées).
- Les visas délivrés pour le motif des **études** arrivent en seconde place et sont en nette progression en 2019 (14% de plus qu'en 2018). Le nombre de visas délivrés à des Chinois, des Indiens et des Marocains a notamment fortement augmenté.
- Les **refus** les plus fréquents portent sur les regroupements familiaux avec un Belge ou

31% (10.248)	Études	Chinois (12%) Américains (6%)	Camerounais (8%) Indiens (6%)	20% de refus
29% (9.487)	Regroupement familial avec ressortissant d'un pays tiers	Indiens (18%) Somaliens (7%)	Afghans (12%) Palestiniens (5%)	21% de refus
17% (5.609)	Raisons professionnelles	Indiens (35%) Japonais (5%)	Turcs (8%) Américains (5%)	2% de refus
14% (4.412)	Regroupement familial avec un Belge ou un Européen	Marocains (28%) Afghans (5%)	Turcs (6%) Ghanéens (4%)	33% de refus
3% (932)	Raisons humanitaires	Afghans (47%) Somaliens (9%)	Syriens (30%) Érythréens (2%)	33% de refus
6% (2.035)	Autres raisons			

un Européen, et concernent surtout des ressortissants du continent africain (Marocains, Ghanéens, Camerounais, Guinéens, Algériens, Congolais), ainsi que les Turcs.

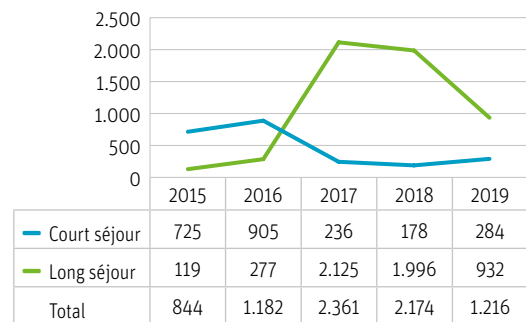
- Il y a une **grande diversité des nationalités** des bénéficiaires des visas long séjour selon le type de motif.

Source : SPF Affaires étrangères

Des visas humanitaires en nette diminution

- Les visas humanitaires peuvent être délivrés pour un court ou un long séjour et peuvent concerner **plusieurs catégories d'individus*** : des réfugiés réinstallés, des Syriens arrivés dans le cadre d'« opérations de sauvetage », des raisons humanitaires, médicales ou professionnelles urgentes, ou encore des demandes humanitaires émanant des membres de la famille de personnes (généralement des réfugiés) qui résident en Belgique.
- Depuis mars 2017, les personnes arrivées en Belgique dans le cadre d'une réinstallation ou d'une « opération de sauvetage » reçoivent un visa humanitaire long séjour. Ce changement est intervenu suite à la publication d'un arrêt de la Cour de justice de l'UE (CJUE [GC], X et X c. État belge, 7 mars 2017, C-638/16 PPU). Ceci explique l'inversion dans les tendances observées ci-contre.
- En 2017 et 2018, les **réinstallations** de réfugiés étaient nettement supérieures qu'en 2019. En 2017 et 2018, 2.189 personnes sont arrivées en Belgique par ce biais, contre 239 en 2019. Par ailleurs, le nombre élevé de visas humanitaires délivrés en 2017 et 2018 correspond à une période durant laquelle plusieurs « **opérations de sauvetage** » ont mené à la délivrance de visas humanitaires principalement à des Syriens.

Visas humanitaires délivrés

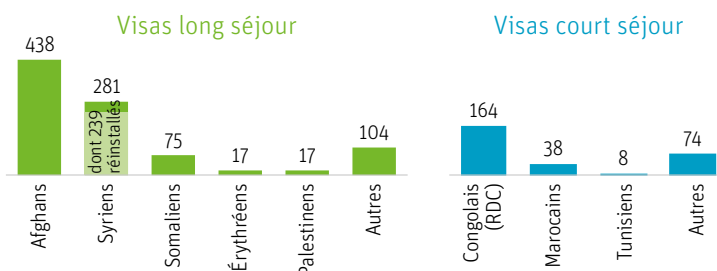


1.216 visas humanitaires accordés par la Belgique en 2019

- Soit **44% de moins qu'en 2018**.
- 284 court séjour (23%) et 932 long séjour (77%).
- 284 **Syriens** (3 visas court séjour et 281 long séjour dont 239 réfugiés réinstallés), soit une diminution de plus de 80% par rapport à 2018.
- Augmentation des **Afghans** (x2,3) et des **Congolais** (x1,9).

Une augmentation des taux de refus pour les visas humanitaires

- Pour les visas humanitaires long séjour comme pour les court séjour, les taux de refus sont en augmentation en 2019. 38% de décisions négatives pour les visas C et 33% pour les visas D (versus 28% et 24% de refus en 2018).



Source : SPF Affaires étrangères
* Voir : Note de Myria pour la Commission de l'Intérieur (29/01/2019).

2. Évolutions récentes

1. Europe

1.1. Politique et législatif

Modifications du Code européen des visas

Comme annoncé par la Commission européenne dans une proposition de 2018¹, le Code européen des visas a été modifié en 2019². Ces modifications prévoient de nouvelles règles pour les visas court séjour (séjours n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours). Elles sont en vigueur depuis le 2 février 2020. Elles facilitent les demandes de visas afin de favoriser le tourisme, le commerce et les affaires. Elles fournissent aussi des moyens supplémentaires pour contrer les risques de migrations irrégulières et les menaces pour la sécurité.

Ces modifications poursuivent principalement trois objectifs³ :

→ Quelques assouplissements pour les demandeurs

Les nouvelles règles accélèrent et clarifient les procédures pour les demandeurs en :

- permettant d'introduire les demandes jusqu'à six mois (au lieu de 3 mois précédemment), et au plus tard quinze jours avant le voyage ;
- donnant la possibilité de compléter et de signer électroniquement le formulaire de demande ;
- introduisant une approche harmonisée de la délivrance de visas à entrées multiples. Les demandeurs - dont les demandes précédentes de visa ont satisfait aux conditions - bénéficieront ainsi d'une durée de validité passant progressivement de un à cinq ans.

Ces nouvelles règles s'appliquent uniquement aux personnes de pays dont les ressortissants ont besoin d'un visa pour voyager en Europe (actuellement 105 pays⁴). Enfin, elles s'appliquent aux visas court séjour pour les 22

États membres⁵ de l'espace Schengen ainsi qu'aux pays associés⁶.

→ 33% d'augmentation des coûts de traitement pour les demandeurs de visas

Les droits de visa, stables depuis 2006, augmentent, passant de 60 à 80 euros. Ces nouvelles règles créent également un mécanisme permettant d'évaluer, tous les trois ans, la nécessité de réviser leur montant.

→ Des conditions différentes, à la carte, selon la coopération du pays à la réadmission de migrants en séjour irrégulier

Les nouvelles règles renforcent également la coopération avec les pays tiers pour la réadmission de ressortissants pays tiers en séjour irrégulier grâce à un nouveau mécanisme. Ce dernier permettra à la Commission d'évaluer régulièrement leur coopération en la matière. Lorsqu'un pays ne coopère pas, la Commission proposera au Conseil, avec information au Parlement, d'adopter une décision d'exécution de mesures restrictives spécifiques aux visas, à leur traitement et à leurs droits. Au plus tard six mois après l'entrée en vigueur des décisions d'exécution, la Commission présente un rapport au Parlement européen et au Conseil sur les progrès accomplis⁷.

À l'inverse, si un pays coopère pour la réadmission de ses ressortissants, la Commission pourra proposer au Conseil, avec information au Parlement, d'adopter une décision d'exécution avec une réduction des droits de visa, du délai pour statuer sur les demandes ou un allongement de la durée de validité des visas à entrées multiples.

1 Commission européenne, *Proposition de règlement modifiant le règlement (EC) n°810/2009 établissant le Code communautaire des Visas (Visa Code)*, 14 mars 2018, COM(2018) 252 final.

2 Règlement (UE) 2019/1155 du 20 juin 2019 portant modification du règlement n°810/2009 établissant un Code communautaire des visas.

3 Voir : Conseil de l'UE, Communiqué de presse : *Politique des visas : le Conseil confirme l'accord relatif aux modifications à apporter au code des visas*, Bruxelles, le 20 février 2019 et Commission européenne, *New EU Visa rules : Questions and Answers*, Bruxelles, le 31 janvier 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_149.

4 La liste complète est disponible ici : [online](#).

5 Autriche, Belgique, Tchéquie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne et Suède.

6 Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

7 code des visas, nouvel art.25bis.

Un nouveau règlement pour le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

Le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes existe depuis septembre 2016 suite à l'adoption d'un règlement⁸ remplaçant celui qui avait instauré l'agence Frontex en 2004⁹.

Ce corps européen se compose d'une agence de garde-frontières et de garde-côtes dotée d'un mandat, de compétences, de personnel et de matériel élargis. Les États membres demeurent responsables d'assurer la gestion de leurs frontières extérieures. L'Agence doit renforcer, coordonner et évaluer les actions des États dans la mise en œuvre des missions de l'UE. Myria avait réalisé, au moment de sa création, une courte analyse de ce règlement et des missions de l'Agence¹⁰. Suite au constat de la Commission européenne de manquements sérieux dans les engagements des États¹¹, un nouveau règlement a été adopté en 2019¹², juste trois ans plus tard, abrogeant le règlement précédent.

Ce nouveau règlement prévoit que l'Agence est renforcée en personnel et équipements techniques. Son mandat est élargi en vue de soutenir l'action des États membres pour la protection des frontières, le retour et la coopération avec les pays tiers. Les nouvelles règles intègrent dans Frontex le système européen de surveillance des frontières (Eurosur) afin d'améliorer son fonctionnement.

Son nouveau mandat est élargi pour répondre à trois objectifs :

→ **Mise à disposition d'un contingent permanent de garde-frontières et de garde-côtes et d'experts en matière de retour**¹³

L'UE estime que, pour assurer une gestion cohérente de

ses frontières extérieures et être en mesure de répondre à une crise éventuelle, l'Agence nécessite un contingent permanent de 10.000 agents opérationnels d'ici 2027. Ses premiers déploiements interviendront à partir du 1^{er} janvier 2021. Il sera composé du personnel Frontex ainsi que de détachés des États membres. Une réserve de réaction rapide sera également maintenue jusqu'en 2024.

→ **Soutien aux États membres dans les opérations de retour**¹⁴

Le règlement prévoit un soutien technique et opérationnel aux États membres pour les opérations de retour. Il sera apporté soit à la demande de l'État concerné, soit à la propre initiative de l'Agence et en accord avec l'État concerné. Il pourra porter sur toutes les phases du retour.

→ **Possibilité d'opérations Frontex dans les pays tiers**¹⁵

Le règlement renforce la coopération avec les pays tiers, en élargissant le champ d'action de l'Agence, sans limiter les possibilités d'opérations conjointes aux seuls pays voisins. Des accords sur le statut entre l'UE et des pays tiers peuvent être conclus (nouveau). Ils permettront le déploiement d'équipes Frontex affectées à la gestion des frontières ainsi que la conduite d'opérations sur le territoire de ces pays tiers.

L'Agence pourra également déployer des experts comme officiers de liaison. Ces derniers appartiendront aux réseaux de coopération locaux ou régionaux, d'officiers de liaison "Immigration" et d'experts en sécurité de l'UE et des États membres. La priorité sera donnée au déploiement d'officiers de liaison dans les pays d'origine et de transit.

8 Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de gardes-frontières (...).

9 Règlement (CE) 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.

10 Voir : Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2017, p.55.

11 Voir : Commission européenne, Communiqué de presse : *Une gestion pérenne des migrations : la Commission européenne présente une voie à suivre*, Bruxelles, le 7 décembre 2017 ou Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration, Annexe 3 - Le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*, mars 2018, COM(2018) 250 final. Le manque d'engagement des États concernait notamment le parc d'équipements de réaction rapide que seuls 14 États membres continuent d'approvisionner (la Belgique n'en faisant pas partie).

12 Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes (...). Ci-après « Règlement Frontex ».

13 Voir notamment : Règlement Frontex, préambules 5, 6, 7, 58, 62-78, art.2, 5, 10 (tâches de l'agence), 36 (actions de l'Agence aux frontières extérieures), 42 (actions urgentes), 54 (capacités) et 55-59 (personnel et participation des États).

14 Voir notamment : Règlement Frontex, préambules 3, 48, 49, 80-83, art.2, 10, 43, 49-53, 81 (Code de conduite) et 83 (traitement des données).

15 Voir notamment : Règlement Frontex, préambules 8, 87-91, 100, art.3, 71-75, 80 (règles sur les droits fondamentaux).

1.2. Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme

Contrôles d'identité par des sociétés de transport à l'intérieur de l'espace Schengen

Selon la Cour¹⁶, le droit de l'UE **proscrit l'obligation pour les transporteurs de contrôler les documents de ressortissants de pays tiers traversant une frontière intérieure** à l'espace Schengen. Cela équivaudrait à des vérifications aux frontières intérieures, qui sont interdites. Une législation nationale obligeait des sociétés de transport à contrôler les documents des voyageurs, ressortissants de pays tiers, avant de franchir une frontière intérieure. À défaut de respecter cette obligation, la société pouvait être sanctionnée et se voir interdire, sous peine d'astreinte, d'effectuer des transports. Cette législation se basait sur la **responsabilité** en droit européen **du transporteur de reprendre en charge l'étranger** qu'il a acheminé et dont l'accès à la frontière extérieure est refusé. Elle se fondait également sur la possibilité de **sanctionner quiconque aiderait sciemment** un ressortissant d'un pays tiers à pénétrer, transiter ou séjourner irrégulièrement sur le territoire d'un État membre. Cette législation a néanmoins été jugée non conforme au droit de l'UE par la Cour.

Règles applicables aux frontières intérieures en cas de réintroduction temporaire des contrôles

La Cour¹⁷ a considéré qu'une frontière intérieure, même si des contrôles sont réintroduits temporairement, **ne peut être assimilée à une frontière extérieure**, au sens de la directive retour. Le code frontières Schengen (article 32) prévoit que des **règles similaires** à celles prévues aux frontières extérieures s'appliquent aux frontières intérieures en cas de **réintroduction temporaire des contrôles**. Un ressortissant de pays tiers dépourvu du droit d'entrée contrôlé à proximité de cette frontière intérieure devait-il donc être considéré comme un étranger contrôlé à une frontière extérieure ? Pouvait-il être sanctionné d'une peine d'emprisonnement assortie d'une amende pour entrée irrégulière sur le territoire ou devait-il être soumis

aux règles nationales de la directive retour ? Cette dernière est en effet applicable aux étrangers en séjour irrégulier sur le territoire. Mais les États membres peuvent décider au niveau national que son champ d'application ne couvre pas la situation des étrangers faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée. La Cour a jugé que l'étranger arrêté à cette frontière intérieure doit se voir appliquer les dispositions nationales issues de la directive retour. Le régime dérogatoire applicable aux personnes à la frontière ne peut être utilisé.

Recours contre un refus de visa en cas de représentation par un autre État membre

Selon la Cour¹⁸, l'État qui prend la décision de refus de visa en représentation sera compétent pour statuer sur les recours. Cette pratique est légale si cet État agit sur base d'un **accord de représentation** l'autorisant à prendre des décisions de refus de visas pour l'autre État membre, qui est pourtant le pays de destination. Le code des visas prévoit en effet la possibilité pour les États membres de coopérer afin d'éviter qu'une demande ne puisse être examinée car un État membre ne serait pas présent dans un pays tiers. À cette fin, ils peuvent conclure des accords de représentation. Ces accords permettent soit de réceptionner la demande, ensuite transmise au pays de destination, soit d'examiner également les demandes et de délivrer les visas. Selon le code des visas, le recours doit en principe être introduit contre l'État qui a pris la décision finale. La Cour précise que tel sera le cas de l'État agissant en représentation si un accord l'autorise à prendre la décision. Ceci est, selon la Cour, compatible avec le droit à un recours effectif. Le Conseil du contentieux des étrangers considère d'ailleurs depuis longtemps comme étant irrecevable un recours introduit contre un refus de visa pris par un autre État agissant en représentation de la Belgique¹⁹. Myria constate néanmoins des difficultés pratiques pour exercer ce droit au recours dans un autre État membre lorsque la décision est prise en représentation de la Belgique. Le requérant doit trouver un avocat dans ce pays et se conformer aux règles procédurales applicables. La Belgique a conclu des accords de représentation avec de nombreux pays. Ceux-ci ne sont pas publiés ce qui ne permet pas d'en connaître la portée.

16 CJUE, *Bundesrepublik Deutschland c. Touring Tours und Travel GmbH, Sociedad de Transportes SA*, 13 décembre 2018, C-412/17 et C-474/17.

17 CJUE, *Préfet des Pyrénées-Orientales c. Abdelaziz Arib*, 19 mars 2019, C-444/17.

18 CJUE, *Vethanayagam e.a. c. Minister van Buitenlandse Zaken*, 29 juillet 2019, C-680/17.

19 CCE, 28 septembre 2010, n°48 646.

Monsieur X., pensionné sans enfant, parraine une jeune fille d'un pays asiatique en la soutenant financièrement, grâce à une association. Ce soutien permet à sa filleule, de famille modeste, d'étudier dans un pays où les filles sont discriminées. En 2018, il souhaite l'inviter en Belgique pour les vacances d'été pour la féliciter d'avoir terminé ses études secondaires avant d'entamer l'université. Mais le visa est refusé. En 2019, il souhaite la récompenser d'avoir terminé brillamment son année à l'université en lui offrant un séjour de quelques semaines en Belgique. En outre, Monsieur X. souhaite l'adopter. Sa présence en Belgique est aussi nécessaire pour effectuer les démarches de la procédure judiciaire d'adoption. Il établit une prise en charge validée par l'OE et obtient de son banquier un document attestant que son compte est crédité de plus de 100 000 euros. Tous ces documents, dont la copie de la requête d'adoption devant le tribunal belge, sont déposés par la filleule à l'appui de sa demande de visa. Cette demande est traitée par le consulat de France, qui représente la Belgique dans ce pays. Ce consulat refuse la demande au double motif que « les informations communiquées pour justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé ne sont pas fiables » et que « votre volonté de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa n'a pas pu être établie ». Monsieur X. est très étonné de ce refus qui ne donne aucune explication en relation avec les documents fournis. Il contacte les autorités belges qui lui répondent ne pas pouvoir s'immiscer dans la décision française. Pourtant l'article 8 §2 du code des visas²⁰ prévoit que « Lorsqu'il envisage de rejeter une demande de visa, le consulat de l'État membre agissant en représentation soumet la demande aux autorités compétentes de l'État membre représenté, afin que celles-ci prennent une décision définitive sur la demande ». N'est-ce donc pas la Belgique qui a pris une « décision définitive » ? Non, parce que le §4 de ce même article prévoit que « par dérogation au paragraphe 2 », l'État représenté « peut autoriser le consulat de l'État membre agissant en représentation à refuser de délivrer un visa après examen de la demande ». Dans l'accord de représentation conclu entre la Belgique et la France, il est prévu que la France effectue la collecte et l'examen des demandes de visas mais aussi « les refus de visas après examen de la demande sur base de l'art. 8 §4 du code des visas »²¹. Ni les administrations ni les juridictions belges ne sont compétentes. Si Monsieur X. veut contester ce refus, il devra s'adresser à la « Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France » et trouver un avocat français pour suivre cette procédure et un éventuel recours.

Notion de menace pour l'ordre public dans le code frontières Schengen

La Cour²² a estimé qu'un État membre peut immédiatement mettre fin au court séjour d'un ressortissant de pays tiers, non soumis à l'obligation de visa, pour des raisons d'ordre public. En effet, la condition de ne pas représenter une menace pour l'ordre public doit être rencontrée au moment d'accéder au territoire mais aussi perdurer durant tout le **court séjour** (moins de 90 jours). L'infraction pénale qu'il est soupçonné d'avoir commise doit être suffisamment grave (nature et peine encourue) et les soupçons basés sur des éléments concordants, objectifs et précis. L'interprétation de ce concept de menace pour l'ordre public pour un court séjour par la Cour diffère de celle rendue dans la directive retour. Cette dernière s'applique aux ressortissants de pays tiers déjà présents sur le territoire, et parfois depuis longtemps, mais irrégulièrement. La Cour estime que le concept d'ordre public pour la directive retour, doit être interprété avec le même niveau d'exigence que ce que prévoient les dispositions de la directive sur les citoyens de l'UE. La menace doit être réelle, **actuelle** et suffisamment grave affectant un **intérêt individuel fondamental** de la société de l'État membre concerné. Un degré de gravité plus important sera donc requis pour faire usage de la notion d'ordre public pour la directive retour que pour le **code frontières Schengen**, s'appliquant à des personnes présentes sur le territoire pour des courtes durées.

Apposition d'un cachet de sortie sur les documents de voyage d'un marin ressortissant de pays tiers

Selon la Cour²³, ce cachet de sortie devra être apposé lorsque les autorités nationales sont informées par le capitaine **du départ** du navire. Il ne peut être apposé lorsque le marin, ressortissant de pays tiers, embarquerait pour travailler sur le bateau amarré à long terme. Cette période durant laquelle le bateau demeure dans le port d'un État membre peut perdurer plusieurs mois. Or, le ressortissant de pays tiers est en principe autorisé à rester dans l'espace Schengen pour une période maximale de 90 jours sur une période de 180 jours. Il ne pourra demeurer plus longtemps sur le navire amarré dans un port d'un État membre. Cet arrêt a également permis à la Cour de se pencher sur la définition de sortie de l'espace Schengen. Un marin entré sur le territoire, ensuite contrôlé aux frontières extérieures à un point de passage frontalier dans le port avant de monter sur le navire a-t-il quitté le territoire ?

20 Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas.

21 Arrangement bilatéral entre la Belgique et la France, conformément à l'art. 8.4 du code des visas (source : SPF Affaires étrangères).

22 CJUE, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. E.P.*, 12 décembre 2019, C-380/18.

23 CJUE, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid c. J. e.a.*, 5 février 2020, C-341/18.

La Cour estime qu'il demeure sur le territoire de l'espace Schengen s'il séjourne encore sur une partie du territoire d'un État membre, à savoir le bateau amarré dans le port.

Cette interprétation de la Cour sur la notion de sortie pourrait renforcer la thèse développée par Myria sur la notion d'entrée sur le territoire, dans son analyse sur les passagers clandestins (voir ci-dessous). Selon Myria, ces derniers se trouvent bien sur le territoire de l'Etat belge et devraient se voir notifier une décision de refoulement.

Les pushbacks sont interdits, sur terre comme en mer, selon la Cour européenne des droits de l'homme

Les États ne peuvent pas renvoyer immédiatement des étrangers qui ont franchi illégalement leurs frontières sans avoir d'abord examiné individuellement leur situation. Ces « pushbacks »²⁴, par les policiers ou garde-frontières sont des « expulsions » en principe interdites par l'article 4 du Protocole n° 4 à la CEDH, tant en mer qu'aux frontières terrestres. C'est ce qu'a confirmé la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme le 13 février 2020 dans l'affaire *N.D. et N.T.*²⁵ La Cour **désapprouve** les États, l'Espagne, et aussi l'Italie, la France et la Belgique (intervenues dans la procédure), qui défendaient la légalité de ces pushbacks. Selon ces États, il s'agissait de « non-admission » pour empêcher des étrangers d'entrer sur le territoire, une pratique légale qui relève de leur droit souverain de contrôler leur frontière, comme l'impose d'ailleurs le code frontières Schengen au niveau de l'UE. Ces États plaident qu'il ne s'agissait pas d'« expulsions » **interdites, parce que les étrangers en cause** n'étaient jamais entrés légalement sur le territoire²⁶. La Cour refuse de faire une différence entre « non-admission » et « expulsion » et entre frontières maritimes et terrestres. Pour la Cour, la thèse défendue par les États comporte « de sérieux risques d'arbitraire, dans la mesure où des personnes ayant droit à la protection de la Convention pourraient s'en voir privées pour des considérations purement formelles, par exemple au motif que n'ayant pas franchi légalement la frontière de l'État, elles n'ont pas pu valablement réclamer le bénéfice de la protection de la Convention »²⁷. La Cour souligne que « le souci légitime des États de déjouer les tentatives de plus en plus fréquentes de contourner les restrictions à l'immigration ne saurait aller jusqu'à rendre ineffective la protection accordée par la Convention, notamment celle de l'article 3 »²⁸ (qui interdit le renvoi d'un étranger vers un

pays où il risque la torture ou des traitements inhumains ou dégradants).

Dans ce cas particulier, l'Espagne n'est pas condamnée parce que les étrangers se sont mis eux-mêmes en danger par l'assaut des clôtures de Melilla alors que, selon la Cour, ils avaient la possibilité d'entrer légalement en Espagne par le poste-frontière ou en demandant un visa.

2. Belgique

Le COC, Organe de contrôle de l'information policière, peut contrôler toutes les banques de données policières

Le COC, l'Organe de contrôle de l'information policière, est une institution fédérale indépendante liée au Parlement fédéral. Composé de 10 personnes (3 membres permanents, 3 personnes du service d'enquête et 4 personnes du service d'appui), il est compétent²⁹ pour contrôler toutes les banques de données de la police tant fédérales que locales, ainsi que celles de l'AIG (Inspection générale de la police), de l'Unité d'information des passagers³⁰ et, partiellement, de l'Administration des Douanes et Accises. Le COC peut notamment accéder, à la demande de la personne, à ses données personnelles dans une banque de données de la police, comme la BNG (Banque de données nationale générale) ou le SIS (Système d'information Schengen qui enregistre entre autres les interdictions d'entrée délivrées à certains étrangers). C'est une « demande d'accès indirect ». Le COC vérifie si les données sont traitées par la police de manière « adéquate, pertinente et non excessive »³¹. Dans le cas contraire, le COC peut ordonner la rectification ou l'archivage des données. Toutefois, à la personne concernée, le COC peut uniquement communiquer que « les vérifications nécessaires ont été effectuées »³². La loi prévoit que « certaines informations contextuelles », déterminées par arrêté royal, peuvent être communiquées par le COC à la personne concernée³³. En février 2020, aucun arrêté royal n'avait encore été pris pour élargir le droit à l'information des personnes concernées.

Le COC est aussi compétent pour rendre des avis sur les projets de réglementation liés à l'information

24 Voir : Myria, *Myriadoc 9, Un nouveau paradigme pour le modèle d'asile européen ? Accès à la protection sous pression*, juillet 2019, p. 24.

25 Cour eur. D.H. (GC), *N.D. et N.T. c. Espagne*, 13 février 2020, n° 8675/15 et 8697/15.

26 Ibid., § 144-151.

27 Ibid., § 187.

28 Ibid.

29 Les missions du COC sont décrites en détails aux articles 71 et 231 à 251 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

30 L'Unité d'Information des Passagers (UIP) traite les données des passagers des transport internationaux au sein du Centre de Crise (art. 12 et suivants de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers).

31 Art. 44/1, §1 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police.

32 Art. 42 al. 2 de la loi du 30 juillet 2018 précitée.

33 Art. 42 al. 3 de la loi du 30 juillet 2018 précitée.

policière ou publier des rapports. Certains avis ou rapports concernent l'accès au territoire, par exemple l'utilisation de la reconnaissance faciale à l'aéroport de Zaventem ou les contrôles aux frontières pour les passagers de l'Eurostar vers le Royaume-Uni³⁴.

Le COC dispose depuis peu d'un site internet contenant des informations de base et un formulaire permettant d'introduire une demande d'accès indirect: www.organedecontrol.be.

Le nouveau Code de la navigation et les passagers clandestins dans les ports belges : les droits fondamentaux restent-ils toujours à quai ?

Après 12 ans de préparation par la Commission de Droit maritime³⁵, le Code belge de la navigation a été adopté par la Chambre en 2019, juste avant la fin de la législature³⁶. Ce Code devrait entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2020³⁷ et contient, parmi ses nombreuses dispositions, un chapitre sur les passagers clandestins³⁸. La législation antérieure négligeait très largement les droits fondamentaux des passagers clandestins, comme le montre l'analyse de Myria en 2017³⁹. Le nouveau Code de la navigation contient une interdiction de principe du travail forcé de ces personnes, « sauf cas d'urgence ou pour des tâches liées à l'entretien de leur hébergement ou à leur subsistance à bord »⁴⁰. Ceci est une avancée sur la législation antérieure, contraire à l'interdiction du travail forcé. Le Code contient aussi une obligation générale de respect de la sécurité, du bien-être et des droits fondamentaux du passager clandestin avec une référence explicite au statut de réfugié, à la protection internationale et au principe de non-refoulement⁴¹. Comme l'a souligné le Conseil d'État, il ne suffit pas de faire référence aux droits fondamentaux (et au droit international) dans une loi pour que celle-ci

respecte ces droits⁴². C'est précisément la tâche du législateur de prévoir que les dispositions de la loi appliquent ces droits dans des situations concrètes afin que le droit international des droits de l'homme soit pleinement respecté. Or, selon Myria, le système prévu par le nouveau Code ne permet pas à la personne concernée de faire valoir concrètement ses droits, ce qui rend ceux-ci largement théoriques et illusoire. En effet, le législateur n'a pas suivi la recommandation de Myria d'envisager un débarquement systématique du passager clandestin, pour qu'il soit traité comme un étranger qui tente une entrée irrégulière sur le territoire par avion. Le Code n'a pas non plus prévu de notifier systématiquement une décision motivée de refoulement à chaque passager clandestin (pouvant faire l'objet d'un recours), ce que Myria avait pourtant vivement recommandé. En effet, l'interdiction de débarquement demeure la pierre angulaire du système puisque le passager trouvé se voit contraint de rester à bord du navire, ce qui représente une forme de détention de facto⁴³. La philosophie sous-jacente du Code désigne le capitaine du navire – et non les autorités belges – comme responsable de la détention du passager clandestin sur le navire et de son éloignement⁴⁴.

34 Rapport intermédiaire du COC avec mesure correctrice concernant la visite menée auprès de la police fédérale de l'aéroport de Zaventem par l'Organe de contrôle de l'information policière et portant sur l'utilisation de la reconnaissance faciale à l'aéroport national de Zaventem (DIO19005); Avis du COC concernant l'arrangement entre le gouvernement belge et français relatif aux modalités d'exercice des contrôles frontaliers au Royaume-Uni sur les passagers des trains empruntant la liaison fixe transmanche entre le Royaume-Uni et la Belgique sans arrêt commercial en France (DA190020).

35 La Commission de Droit maritime a été mise en place en 2007 au sein du SPF Mobilité et Transports pour réviser le droit maritime privé et public (AR du 27 avril 2007 créant une commission chargée de la révision du droit maritime privé et public, MB 29 mai 2007). La composition de la Commission et une documentation abondante sur le travail préparatoire se trouvent sur son site www.zeerecht.be.

36 Ce texte de 965 pages, déposé sous la forme d'une proposition de loi reprenant l'avant-projet du gouvernement (Doc. Parl. Chambre, 54 n° 3536/001 et n° 3536/002, 7 février 2019), a été adopté sans débat substantiel (voir : Rapport de la Commission des Infrastructures, Doc. Parl. Chambre, 54 n° 3536/004, 1^{er} avril 2019).

37 Art. 141 de la loi du 8 mai 2019 introduisant le Code de la navigation belge. En vertu de cet article, le Gouvernement peut, par arrêté royal, fixer une entrée en vigueur anticipée pour chaque disposition du Code.

38 Code de la navigation, Livre 2, titre 4, chapitre 4 (articles 2.4.4.1 à 2.4.4.4).

39 Myria, MyriaDocs #3, *Le statut juridique du passager clandestin*, avril 2017, disponible sur : www.myria.be/fr/publications/myriadocs-3-le-statut-juridique-des-passagers-clandestins; Myria, Rapport annuel, *La migration en chiffres et en droits*, 2018, p. 35.

40 Art. 2.4.4.1, § 1 du Code de la navigation.

41 Art. 2.4.4.1, § 2 du Code de la navigation.

42 Conseil d'État, avis n° 63004/4, Doc. Parl. , Chambre, 54, n° 3536/004, p. 722.

43 Cour eur. D.H.(GC), *Khlaifia at autres c. Italie*, 15 décembre 2016, n° 16483/12, §64 et ss.

44 Art. 2.4.4.2, § 4 du Code de la navigation. Selon cette disposition, l'armateur doit « prendre toutes les mesures pour éloigner le passager clandestin vers le pays où celui-ci a été embarqué ou vers un autre pays où le passager clandestin peut être admis » et il « peut demander l'assistance des autorités belges compétentes pour établir des contacts avec des autorités étrangères en vue de préparer et d'organiser cet éloignement et d'obtenir les documents nécessaires à cette fin ».

Myria a identifié notamment les manquements suivants dans le Code :

- seul l'armateur reçoit une décision d'interdiction de débarquement de la Police de la Navigation, le passager clandestin ne reçoit aucune décision ;
- les seules exceptions prévues par la loi à l'interdiction de débarquement le sont en vue de faciliter l'éloignement ; un débarquement pour d'autres situations (demande d'une protection internationale, mineur étranger non-accompagné, situation médicale grave ou autres situations d'urgence) n'est pas prévu par la loi ;
- le passager clandestin n'a aucun recours pour contester sa détention de facto sur le navire ;
- le passager clandestin n'a aucun recours pour contester l'interdiction de débarquement et l'éloignement vers un pays où il craindrait des mauvais traitements ;
- rien n'est prévu explicitement sur la manière dont le passager clandestin doit être informé de ses droits, l'accès à un interprète et à une aide juridique.

Selon Myria, ces lacunes mettent le Code de la navigation en défaut par rapport aux obligations internationales de la Belgique notamment pour les articles 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants), 5 (droit à la liberté et à la sûreté) et 13 (droit à un recours effectif) de la CEDH et les dispositions pertinentes du droit de l'UE, pour les articles 4 (interdiction de la torture, des traitements inhumains et dégradants), 18 (droit d'asile), 19 (principe de non-refoulement) et 47 (droit à un recours effectif) de la Charte des droits fondamentaux de l'UE⁴⁵.

La responsabilité de la Belgique pour garantir le respect des droits fondamentaux des passagers clandestins sur les navires étrangers présents dans les ports belges ne fait aucun doute. Dans l'affaire *Kebe*, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement établi que la protection des droits fondamentaux d'un passager clandestin relevait bien de la compétence de l'État du port où le navire était amarré, et non de celle du pavillon du navire⁴⁶.

M. Kebe a fui l'Érythrée où il craignait des persécutions en tant que déserteur. Il s'est caché à Djibouti dans un navire battant pavillon maltais. Dans le port turc de Tuzla, il a

voulu introduire une demande d'asile mais les autorités turques ont refusé son débarquement. Lors d'une nouvelle tentative à Odessa en Ukraine, les garde-frontières ont refusé d'acter sa demande d'asile. M. Kebe a ensuite signé un document déclarant qu'il s'était embarqué pour obtenir de meilleures conditions de vie en Suède et qu'il n'avait pas besoin du statut de réfugié ou de la protection de l'Ukraine, sans comprendre son contenu, rédigé en anglais, sans présence d'un interprète ni possibilité d'obtenir une assistance juridique. Les autorités ont pris une décision de refus d'entrée, l'obligeant à rester à bord du navire. Grâce à une requête déposée la veille du départ par son avocat et des mesures provisoires ordonnées par la Cour européenne des droits de l'homme, M. Kebe n'a pas dû poursuivre sa route vers l'Arabie saoudite, destination du navire.

Devant la Cour, le gouvernement ukrainien a fait valoir que ce n'était pas l'Ukraine mais Malte qui était responsable de la protection des droits de l'homme du demandeur parce que les dispositions du droit international de la mer stipulent que l'État du pavillon (Malte) est responsable des droits civils et des crimes commis sur un navire en haute mer.

La Cour européenne des droits de l'homme refuse clairement cette interprétation. Personne ne conteste que les garde-frontières ukrainiens étaient en contact avec le passager clandestin. Seule l'Ukraine avait le pouvoir de l'admettre sur son territoire. Selon la Cour, cela suffit pour conclure que le contrôle frontalier de M. Kebe relevait de la « juridiction » de l'Ukraine, au sens de l'article 1^{er} de la CEDH. L'Ukraine a donc la responsabilité de garantir les droits de l'homme consacrés par la CEDH. Ce faisant, dans cet arrêt de 2017, la Cour a confirmé une idée défendue par le HCR en 1988⁴⁷. Dans les ports belges, l'État belge exerce un contrôle permanent et exclusif sur les passagers clandestins, car ceux-ci doivent être systématiquement signalés à la Police de la Navigation par l'armateur⁴⁸ et celle-ci a le pouvoir de « monter à tout moment à bord de navires et bateaux » et de « visiter et fouiller les navires de jour comme de nuit »⁴⁹. Cette jurisprudence s'applique totalement à la situation belge. Elle est malheureusement ignorée par le Code de la navigation.

45 Voir : Petra Baeyens, Mathieu Beys, Deborah Weinberg, Julie Lejeune, "Grondrechten, tussen schip en wal? Het juridisch statuut van verstekelingen in Belgische havens", *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1/2020, pp. pp. 6-21 et Petra Baeyens, Mathieu Beys, Deborah Weinberg, Julie Lejeune, « Les droits fondamentaux restent-ils à quai ? Le statut juridique des passagers clandestins dans les ports belges », *Revue du droit des étrangers*, 1/2020, n° 205, pp. 123-139.

46 Cour. Eur. D.H., *Kebe c. Ukraine*, 12 janvier 2017, n° 12552/12, § 72-77.

47 Selon le HCR, une fois que l'État côtier exerce un contrôle exclusif dans le port, il n'y a pas de juridiction extraterritoriale et cet État côtier est responsable des passagers clandestins à bord des navires dans ses ports (Note sur les passagers clandestins demandeurs d'asile (EC/SCP/51), Comité exécutif du HCR, 22 juillet 1988, citée au § 52 de l'arrêt *Kebe*).

48 Art. 2.4.4.2, § 1 du Code de la navigation ; Art. 45, § 1 de la loi du 5 juin 1928 portant révision du Code pénal et disciplinaire de la marine marchande et de la pêche maritime.

49 Art. 4.2.2.2. du Code de la navigation.



Contribution externe : Schengen sous pression

Marie De Somer,

Chef de programme Migration &
Diversité - European Policy Centre

Professeure invitée - KU Leuven &
Sciences Po, Paris

1. Introduction : Schengen sous pression

Cela fait plus de quatre ans que des contrôles ont été réintroduits dans la zone de libre circulation européenne, l'espace Schengen. En septembre 2015, des contrôles aux frontières ont été réintroduits dans pas moins de neuf pays européens en raison du grand nombre de migrants qui avaient rejoint l'Europe cette année-là. Plus de quatre ans après, de tels contrôles restent en vigueur en Allemagne, en France, en Autriche, en Norvège, en Suède et au Danemark.

Lorsque l'Europe est devenue en mars 2020 l'épicentre de la pandémie de COVID-19, des contrôles poussés ont été décrétés par une grande majorité des États Schengen. Pas moins de 18 des 26 États Schengen ont réintroduit des contrôles aux frontières, assortis de limitations strictes sur les déplacements « non essentiels »¹. Lors de la rédaction du présent article, en mai 2020, les premières frontières rouvraient.

Ce n'est pas la première fois que l'espace Schengen traverse une crise. La levée originelle des contrôles aux frontières intérieures, en 1995, ne relevait pas de l'évidence. Jusqu'en 1998, la France a refusé de supprimer ses contrôles², invoquant des conventions communes antérieures entre les pays Schengen de l'époque. Plus récemment, en 2011, l'espace Schengen a été secoué par de fortes tensions politiques européennes dans le contexte de « l'affaire franco-italienne », lorsque la France décida de réintroduire des contrôles le long de la frontière avec l'Italie, à Ventimiglia. La France réagissait ainsi au flux entrant important de demandeurs d'asile de Tunisie qui traversaient l'Italie pour gagner la France suite au printemps arabe.

La situation actuelle est cependant sans précédent. Jamais encore auparavant, depuis la levée originelle en 1995, autant de contrôles simultanés aux frontières n'avaient été enregistrés dans l'espace Schengen. En ce qui concerne les contrôles aux frontières introduits en 2015, on peut également remarquer que jamais autant d'États n'ont organisé pendant une si longue période (plus de quatre ans) des contrôles aux frontières qui, initialement, n'étaient voués qu'à être temporaires.

Dans ce qui suit, nous nous pencherons sur les contrôles aux frontières introduits en réaction à la montée du nombre de demandeurs d'asile en 2015 et 2016. Ensuite, nous analyserons les contrôles introduits dans le cadre de la pandémie de COVID-19. Dans les deux cas, une réflexion sur l'avenir et la manière dont aborder les choses seront évoquées.

2. Contrôles aux frontières depuis 2015-2016

2.1 Contexte

En septembre 2015, et en réaction à un flux important de demandeurs d'asile à la frontière austro-allemande, l'Allemagne a été le premier pays à réintroduire des contrôles aux frontières dans l'espace Schengen. L'Autriche lui a emboîté le pas et a, à son tour, également introduit des contrôles aux frontières avec la Slovaquie. Une réaction en chaîne plus large s'en est suivie, dans laquelle la Slovaquie, la France, la Hongrie, la Norvège, le Danemark et pour terminer la Belgique (en février 2016) ont également réintroduit des contrôles aux frontières. Au total, pendant cette période, des contrôles aux frontières ont été réintroduits dans pas moins de neuf États. Quatre ans et demi plus tard, de tels contrôles restent en vigueur en Allemagne, en France, en Autriche, en Norvège, en Suède et au Danemark³.

La situation a déjà fortement alimenté la critique. Ces critiques pouvaient grosso modo être subdivisées en deux catégories. Les contrôles sont tout d'abord critiqués sur la base de la pratique douteuse des États qui cumulent des fondements juridiques autorisant des contrôles *temporaires* pour aboutir à un usage apparemment illimité. Lorsque la limite temporelle d'un certain fondement juridique autorisant des contrôles temporaires (par ex. sur la base d'une « menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure ») est atteinte, la transition est faite

1 Sabbati, G. & Dumbrava, C., 2020. The impact of coronavirus on Schengen borders. *European Parliament Research Service Briefing*, 27 March 2020.

2 Groenendijk, K., 2004. Reinstatement of Controls at the Internal Borders of Europe: Why and against Whom? *European Law Journal*, 10 (2), pp. 150-170.

3 European Commission, 2020. Member States' notifications of the temporary reintroduction of border control at internal borders pursuant to Article 25 et seq. of the Schengen Borders Code.

vers un autre fondement juridique (qui, par exemple, permet des contrôles en cas de « manquements graves liés au contrôle aux frontières extérieures ») pour poursuivre les contrôles, sans qu'il soit de facto question d'interruption. Aussi bien le Parlement européen que certains États membres (comme il en ressort de documents internes) ont qualifié cette pratique d'illégale en vertu du droit européen⁴.

Une deuxième source de critique a trait aux motivations que les États concernés évoquent pour justifier les contrôles. Ces motivations sont globalement considérées comme faibles, et il convient avant tout de se demander si elles répondent aux conditions de nécessité et de proportionnalité du code frontières Schengen⁵. Depuis 2015, pour la justification des contrôles aux frontières, les États concernés font surtout référence aux menaces émanant principalement des mouvements migratoires secondaires de demandeurs d'asile de Grèce et d'autres États le long de la frontière extérieure de l'UE, vers l'Europe du nord et de l'ouest. Cependant, depuis 2016, le nombre d'arrivées en Europe a fortement diminué. Actuellement, ces chiffres sont même globalement en recul, retrouvant les niveaux de 2015⁶. Des données sur le nombre de mouvements secondaires sont plus difficiles à obtenir⁷. Cependant, la Commission a déjà émis à l'automne 2017 des avis selon lesquels ces mouvements étaient devenus « limités ». C'est ce que l'on peut notamment déduire de la « tendance à la baisse observée du nombre de demandes d'asile reçues aux frontières intérieures des États membres concernés »⁸.

Cependant, les États qui maintiennent les contrôles continuent d'évoquer de tels mouvements secondaires. Dans la notification la plus récente à la Commission sur la prolongation de ces contrôles aux frontières (de mai 2020), l'Autriche, l'Allemagne, la Norvège et la France font explicitement référence à la migration secondaire et la Suède évoque même des « points faibles de la frontière extérieure »⁹. Et ce, alors que la mobilité transfrontalière au sein de l'Europe n'a, en raison de la pandémie de COVID-19, jamais été aussi limitée.

4 Parlement européen, 2018. Rapport sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0160_FR.pdf.

5 Ibid.; Carrera, S., Stefan, M., Chun Luk, N. and Vosyliute, L., 2018. The Future of the Schengen Area: Latest Developments and Challenges in the Schengen Governance Framework since 2016. *Study for the LIBE Committee*. Parlement européen, Bruxelles.

6 Eurostat, 2018. Demandes d'asile dans les États membres de l'UE. *News Release 46/2019* 14 mars 2019.

7 Voir par exemple : ACZV, 2019, *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*, Den Haag, Nederland.

8 Commission européenne, 2017. Communication de la Commission au Parlement et au Conseil. Préserver et renforcer Schengen. COM (2017) 570.

9 Commission européenne, 2019. Notifications de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures présentées par des États membres en vertu des articles 25 et suivants du code frontières Schengen.

Il ressort de documents internes et de réactions dans les médias que ces pays se préoccupent surtout d'une future nouvelle hausse du nombre de migrants. Ils se réfèrent au grand nombre de demandeurs d'asile encore présents en Grèce et en Italie, et au possible ravivement des tensions et conflits en Afrique du Nord, qui pourrait conduire à une nouvelle augmentation des flux de migrants. Enfin, ils évoquent fréquemment les problèmes persistants du Règlement Dublin. Il s'agit notamment de l'enregistrement de piètre qualité des empreintes digitales dans le système Eurodac par les États le long de la frontière extérieure de l'UE et des problèmes majeurs du respect des normes minimales d'accueil de demandeurs d'asile, suite auxquels les transferts de Dublin ne peuvent pas toujours être réalisés. Pour terminer, le maintien des contrôles aux frontières internes est également lié de plus en plus largement à la frustration globale générée par l'impasse des débats sur la réforme du système Dublin et, plus particulièrement, au mécanisme de répartition de la responsabilité pour les demandeurs d'asile entre les États membres (voir supra).

2.2. Et maintenant ?

Lors de la rédaction de cet article, trois pistes étaient *grosso modo* envisageables pour consolider la résistance de Schengen dans le contexte migratoire¹⁰. Aucune de ces trois pistes n'est cependant dénuée de problèmes. Dans ce qui suit, nous parcourons brièvement les trois pistes et les difficultés inhérentes. Reste surtout à disposer des éléments qui seront intégrés dans le « Nouveau pacte pour les migrations et l'asile » de la Commission européenne.

1. La première piste, et la plus évidente, est l'**amélioration des règles de contrôle aux frontières intérieures** ainsi que leur mise en œuvre dans le code frontières Schengen. Cependant, une tentative antérieure de réforme des règles entreprise par la Commission européenne en septembre 2017 n'a toujours pas abouti en raison des nombreuses positions différentes du Parlement européen et du Conseil.

Pour les options d'application ou de mise en œuvre plus qualitative, la Commission pourrait lancer des procédures d'infraction contre les pays qui maintiennent des contrôles. Cependant, ce n'est pas neuf. Pour l'heure, de telles procédures d'infraction ne feraient qu'attiser les émotions déjà vives entourant les contrôles. On peut argumenter qu'il faut avant toute chose apaiser les esprits. En d'autres termes, nous devons viser un retour vers un contexte politique pragmatique et pratique, et non plus symbolique et émotionnel. Le démarrage de procédures

10 Pour une discussion plus détaillée, voir : De Somer, M., 2020. Schengen: Quo Vadis? *European Journal of Migration and Law*, 22(2), pp. 178-197.

d'infraction acculerait davantage les pays en question dans une position défensive et pourrait dès lors avoir de lourdes retombées.

2. Une deuxième piste envisagée consiste à **étendre les contrôles de police dans les régions frontalières**. De tels contrôles de police seraient une alternative aux contrôles aux frontières. Il s'agit de la piste la plus prometteuse. De tels contrôles offrent comme avantage d'être, globalement, moins gênants pour la libre circulation que les contrôles statiques aux frontières. Il ressort de documents internes que cette solution est également privilégiée par la Commission.

Mais ici également, il y a deux risques à ne pas sous-estimer. Le premier, et le plus évident, est que de tels contrôles policiers soient si étendus qu'ils reviennent de facto à des contrôles aux frontières. Ce qui signifie un retour à la case départ. Des contrôles de police dans plusieurs régions frontalières européennes sont déjà critiqués actuellement car ils reviennent dans la pratique à une forme déguisée de contrôles aux frontières¹¹. Ensuite, il faut faire preuve d'une grande vigilance, et prévoir suffisamment de fondements juridiques, pour lutter contre les pratiques de profilage ethnique. Au cours de ces dernières années, on a constaté une augmentation sensible des observations de profilage ethnique lors des contrôles de police dans les régions frontalières européennes¹². Même s'il est globalement interdit en vertu du droit européen, aucune interdiction explicite n'est reprise dans les règles spécifiques aux contrôles de police dans le code frontières Schengen, et il y est dès lors procédé dans la pratique.

3. En guise de troisième et dernière piste, de plus en plus de voix s'élèvent dans certains pays pour **rendre l'accès à l'espace Schengen tributaire de l'application correcte du Régime d'asile européen commun (RAEC)** et, en particulier, du Règlement Dublin. Le 4 mars 2019, le président français Emmanuel Macron a, par exemple, affirmé que « tous ceux qui veulent y participer doivent remplir des obligations de responsabilité (contrôle rigoureux des frontières) et de solidarité (une même politique d'asile, avec les mêmes règles d'accueil et de refus)¹³ ». Le premier ministre néerlandais Mark Rutte lui a emboîté le pas, affirmant dans une interview du 16 mai qu'« être membre de Schengen (...) implique également d'en ac-

cepter le principe de solidarité ». Il a même été plus loin, en faisant une référence explicite aux pays d'Europe de l'Est : « sans cette solidarité, arrivera un moment où, dans l'ouest de l'Europe, nous réintroduirons les contrôles aux frontières¹⁴. »

De tels liens entre Schengen et Dublin n'ont rien de neuf. En fait, la Convention Dublin originale de 1990 peut être considérée comme un instrument destiné avant tout à compenser les possibles déficits de contrôle qui découlaient de la disparition des frontières intérieures¹⁵. Cependant, la mise en pratique de tels liens fonctionnels, et le respect correct des règles dans un système (Dublin) subordonnant l'accès à l'autre système (Schengen) est plus facile à dire qu'à faire.

Dans tous les cas, il est impossible de faire sortir un pays, ou un groupe de pays, de l'espace Schengen. Seule une modification du traité permettrait de le faire, ce qui implique que cette décision ne pourrait être adoptée qu'à l'unanimité. Aucun pays ne votera pour sa propre exclusion, ce scénario pouvant dès lors être immédiatement oublié. Une autre possibilité serait de maintenir et d'étendre les contrôles actuellement organisés. Des contrôles qui, dans leur forme actuelle, sont déjà qualifiés d'illicites. Leur prolongation et leur extension conduiraient à une infraction plus marquée (encore) aux règles du code frontières Schengen. Il convient dès lors de se demander comment les pays en question pourront justifier de tels contrôles poussés en réaction au non-respect des règles de droit européennes par d'autres pays.

D'autres options consistent en des changements de loi moins profonds. Des fondements juridiques pourraient par exemple être ajoutés au code frontières Schengen et permettraient de réintroduire des contrôles aux frontières s'il apparaît que des problèmes structurels touchent le système d'asile d'un État membre. Mais dans ce cas également, il convient avant tout de se demander si de telles propositions de loi bénéficieront d'un soutien suffisant au sein du Conseil européen. Il faut s'attendre à ce que les États membres d'Europe orientale et d'Europe du Sud votent contre de telles propositions. C'est ce qui s'est par exemple passé avec une proposition similaire formulée en 2016 par le Parlement européen dans le contexte des négociations concernant le Bureau européen pour l'asile¹⁶.

Jusqu'à nouvel ordre, et pour terminer, aucune des options de cette troisième piste ne semble réalisable sur

11 Rodrigues, P. & van der Woude, M., 2018, Preventieve grenscontroles en interne grenscontroles in het Schengengebied. *Criminatie & Recht* 2018 (2), pp. 17- 29.

12 Voir par exemple : Khan, M., 2018. Anti-immigration mood drives fears of racist profiling on EU borders. *Financial Times*, 26 August 2018; La Cimade, 2018. Rapport d'observation - Dedans, Dehors : Une Europe qui s'enferme. https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/06/La_Cimade_Schengen_Frontieres.pdf.

13 Macron, E., 2019. For European Renewal. Speech delivered on 4 March 2019.

14 NOS Nieuwsuur. Rutte: grenscontroles als Oost-Europese landen geen asielzoekers opnemen, 16 mei 2019.

15 De Somer, M., 2018. Dublin and Schengen: A tale of two cities. *EPC Discussion Paper Series*, European Policy Centre, Brussels.

16 Zie amendments 17, 57 en 96: European Parliament. Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum, A8-0392/2016.

le plan politique. Dans l'intervalle cependant, et c'est ce qui rend cette piste vraiment problématique, les difficultés entourant Dublin sont dans la rhétorique politique de plus en plus étroitement liées au fonctionnement de l'espace Schengen. La toxicité des débats relatifs à Dublin en Europe contamine rapidement les débats à propos de Schengen.

3. Contrôles aux frontières à la suite de la pandémie de Covid-19

3.1. Contexte

Courant du mois de mars 2020, lorsqu'il est clairement apparu que la pandémie de Covid-19 frappait l'Europe, l'espace Schengen a été inondé de nouveaux contrôles aux frontières. Comme déjà indiqué infra, 18 des 26 États Schengen ont réintroduit des contrôles de leurs frontières, et ce, de manière poussée. Une réintroduction qui, d'un point de vue européen, s'est faite chaotiquement. L'infrastructure opérationnelle ayant disparu depuis longtemps aux différents points de passage frontaliers, des États, dont la Belgique, ont eu recours à des solutions grossières, comme l'utilisation de gros tas de sable pour empêcher l'accès des chemins de campagne plus étroits. Il convient également de remarquer que plusieurs pays ont invoqué différents fondements du code frontières Schengen pour justifier ces contrôles. Cette situation a témoigné d'un manque criant de coordination entre les États concernés et a donné lieu à une multitude d'interprétations différentes du code frontières Schengen¹⁷.

En premier lieu, ces contrôles ont provoqué de longs embouteillages et des problèmes majeurs dans le chef de certains citoyens européens désireux de rejoindre leur pays d'origine ou résidence. Le transport des marchandises a également été fortement perturbé, au même titre que le transport de matériel médical essentiel¹⁸.

En réaction, la Commission européenne a publié le 16 mars une série de lignes directrices afin d'assurer le passage de citoyens européens désireux de rejoindre leur domicile, mais aussi de garantir le transport de mar-

chandises et, ainsi, les chaînes d'approvisionnement¹⁹. La Commission a notamment recommandé la mise en place de bandes de circulation prioritaires pour le transport de marchandises, appelées « green lanes ». Dans une autre communication, publiée le même jour, elle a également ordonné la mise en œuvre d'une interdiction d'entrée générale de pays tiers. Différentes personnes échappaient à cette interdiction d'entrée, comme les citoyens européens et les membres de leur famille ou les personnes ayant besoin d'une protection internationale²⁰. Des problèmes ont cependant été enregistrés en différents endroits pour l'accès au territoire européen par des demandeurs d'asile²¹.

Globalement, les motifs de ces nouveaux contrôles aux frontières internes ont moins été remis en question, ou critiqués, que ceux avancés pour la poursuite des contrôles depuis 2015-2016 (comme indiqué infra). Cependant, plusieurs discussions majeures sont à souligner ici également. Tout d'abord, des questions, surtout dans une première phase, se sont posées sur la nécessité de réintroduire de tels contrôles en vertu du code frontières Schengen. Les considérations de santé publique ne sont en effet pas reprises dans les dispositions de droit européen pour la réintroduction de contrôles aux frontières. Cependant, comme des experts²² l'ont souligné, et ce qui est également la position adoptée par la Commission²³, on peut argumenter que le risque pour la santé publique était tel que la situation pouvait être considérée comme une « menace plus globale pour l'ordre public », qui justifie des contrôles aux frontières²⁴.

Des discussions entourent également la question de savoir si les contrôles ont une efficacité dans la lutte contre le virus. L'Organisation mondiale de la Santé recommande, par exemple, de n'imposer aucune restriction de voyage. Selon ces données, la limitation de la mobilité des mar-

17 Heinikoski S., 2020. Covid-19 bends the rules on border controls, *FIIA Briefing Paper*, April 2020/281, Finnish Institute of International Affairs, Helsinki.

18 Zalan, E., 2020. Vast queues, as EU struggles with closed borders. *EUobserver*, 19 mars 2020.

19 Commission européenne, 2020. COVID-19. Lignes directrices relatives aux mesures de gestion des frontières visant à protéger la santé publique et à garantir la disponibilité des biens et des services essentiels. C(2020) 1753.

20 Commission européenne, 2020. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil. COVID-19 : restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE. COM (2020) 115.

21 Les exemples les plus frappants et problématiques ont dans ce contexte lieu en Italie et à Malte où les deux gouvernements ont déclaré leurs ports de la Méditerranée « peu sûrs » en raison du Covid-19 pour ainsi empêcher l'amarrage de navires ayant recueilli des demandeurs d'asile secourus. Voir : Sundberg Diez, O., Neidhardt, A., De Somer M. & Hahn, N. *EPIM Policy Update May 2020*. European Policy Centre, Brussel.

22 Thym, D., 2020. Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal (Part I). *EU Migration Law Blog*. <http://eumigrationlawblog.eu/travel-bans-in-europe-a-legal-appraisal-part-i/>

23 Commission européenne, 2020. Communiqué de presse : COVID-19 : La Commission présente des lignes directrices relatives aux mesures à la frontière pour protéger la santé et maintenir la disponibilité des biens et des services essentiels. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_20_468

24 Articles 25-29 du code frontières Schengen.

chandises ou personnes pendant une épidémie a peu de sens. Elle induit même un risque que des ressources nécessaires n'arrivent pas à destination. Ce n'est qu'au début d'une épidémie qu'il peut s'avérer utile de, temporairement, limiter le trafic aux frontières pour ainsi gagner du temps et se préparer²⁵. La Commission avait initialement également annoncé que les contrôles aux frontières n'allaient pas empêcher la propagation du virus car, au moment de leur introduction, des contaminations étaient déjà enregistrées dans tous les États membres européens²⁶. D'autres ont alors signalé que, surtout dans une phase de contacts limités, les contrôles aux frontières s'inscrivaient dans la prolongation logique des décisions nationales de limitation de la mobilité interne²⁷.

3.2. Et maintenant ?

Le retour presque instinctif aux frontières nationales lorsque la pandémie a frappé l'Europe a fait naître de nombreuses questions sur la résilience de Schengen. Les États membres jouissent aujourd'hui d'une expérience de plus de 25 ans dans la coopération européenne à propos d'une zone de libre circulation commune. Les réactions d'inspiration nationale adoptées en mars 2020 démontrent cependant que cette collaboration vacille une fois la zone de libre circulation mise sous pression. Dans une réaction à ces actions unilatérales, Emmanuel Macron a annoncé « la fin proche de Schengen »²⁸. Différents analystes ont rejoint sa position²⁹.

Il est en effet évident que ces évolutions n'ont pas dressé un portrait flatteur de l'état de santé général de Schengen. Cependant, il est encore prématuré de parler de début de la fin.

Le véritable test du système Schengen l'attend encore. Si ces contrôles restent des mesures exceptionnelles rapidement levées dès que la situation le permettra, cette période pourra être considérée comme un épisode douloureux (en raison du manque de coordination européenne) mais pas catastrophique pour Schengen. Nous savons en effet

d'expériences antérieures, et plus particulièrement du débordement des contrôles pendant la période 2015-2016, que la réintroduction de contrôles aux frontières est bien plus simple que leur nouvelle suppression³⁰. Les contrôles, tout comme les mesures d'urgence en général, subsistent.

Les pays doivent supprimer à nouveau les contrôles aux frontières dès qu'ils en ont la possibilité. Dès qu'il apparaît, par exemple, que la situation sanitaire est suffisamment favorable que pour permettre de continuer de lutter contre le virus, plus efficacement, par le biais de tests massifs et traçage des contacts (idéalement au-delà des frontières) et non plus par le biais d'une interdiction générale d'entrée et de sortie des frontières.

Il est également crucial que la Commission surveille de près les contrôles et s'assure de leur caractère nécessaire et proportionnel à mesure de l'évolution de la situation. Le 13 mai, elle a même annoncé dans une communication une « approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation »³¹. Dans une première phase, selon la communication, les contrôles aux frontières internes devraient être levés entre toutes les régions ou tous les pays au sein de l'UE qui connaissent une situation épidémiologique comparable. Il doit y être procédé de manière non discriminatoire. Ce qui signifie, avant tout, que cette mesure doit s'appliquer à l'ensemble des citoyens de l'UE et des résidents de l'État membre en question, indépendamment de leur nationalité. Ensuite, aucune distinction ne peut être faite entre les régions de l'UE qui connaissent une situation épidémiologique comparable. En d'autres termes, des « bulles de voyage » exclusives ou clusters de libre circulation entre régions voisines sont proscrits.

Et c'est également logique au vu du principe de proportionnalité et de nécessité des contrôles. Les contrôles réintroduits actuellement peuvent, comme la communication l'indique, en principe, n'être maintenus qu'en vertu de considérations de santé publique. Dès qu'une décision nationale est prise et que la situation sanitaire est suffisamment favorable que pour permettre à nouveau des voyages vers des régions qui connaissent une situation épidémiologique comparable, il n'y a plus de raison (liée à la santé publique) qui justifie le maintien des contrôles vis-à-vis d'autres régions comparables.

Reste véritablement à espérer que la Commission appliquera une surveillance stricte à cet égard. Comme indiqué infra, on peut lui reprocher que lors du débordement des contrôles en 2015-2016, elle n'a pas enclenché des pro-

25 Organisation mondiale de la Santé. Recommandations actualisées de l'OMS concernant le trafic international en rapport avec la flambée épidémique de COVID-19. 29 février 2020. https://www.who.int/ith/2019-nCoV_advice_for_international_traffic_rev/fr/

26 Tel que cité dans : Herszenhorn D., 2020. Coronavirus border controls imperil EU freedoms. *Politico*. 16 mars 2020. <https://www.politico.eu/article/coronavirus-border-controls-imperil-eu-freedoms/>

27 Banulescu-Bogdan N., Benton M. & Fratzke S. (2020). Coronavirus is spreading across borders, but it is not a migration problem. *MPI Commentary/March 2020*. Migration Policy Institute.

28 Rose M., Macron a expliqué que « la survie du projet européen est en jeu » dans le contexte de la crise sanitaire. Reuters, 26 mars 2020.

29 Karcic, H., How coronavirus brought realism back. Opinion Piece. *Euractiv*, 23 March 2020.; Hruschka, C. The Pandemic kills also the European solidarity. *EU Migration Law Blog*. 20 mars 2020.

30 Voir également : De Somer, M., Schengen isn't dead yet - The real test will be dismantling border controls again. *Euronews View*, 3 avril 2020.

31 Commission européenne, 2020. COVID-19 – Pour une approche coordonnée par étapes du rétablissement de la libre circulation et de la levée des contrôles aux frontières intérieures. C(2020) 3250.

cédures d'infraction assez rapidement. Il faut à tout prix éviter que les contrôles introduits suite à la pandémie de COVID-19 subsistent et deviennent la nouvelle norme. Ou, et c'est peut être lié, que l'espace Schengen soit morcelé en différentes petites « bulles de libre circulation », ce qui est contraire au principe de non-discrimination entre régions. Ou, pour terminer, que les justifications liées à la pandémie de COVID-19 soient utilisées plus longtemps que nécessaire ou abusées pour servir d'autres finalités, liées par exemple à la gestion des migrations.

Lors de la rédaction du présent article, la question était déjà de savoir si le nouveau cluster de libre circulation entre les États baltes (l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie) est conforme au principe de non-discrimination avancé par la Commission³².

Le fait que certains pays, comme la Hongrie, planifient déjà pour une durée de 6 mois (jusqu'au 11 novembre 2020) des contrôles liés au COVID-19 le long de toutes les voies terrestres et aériennes, n'est guère porteur d'espoir³³. Plus globalement, on peut également évoquer les discours inquiétants de plusieurs partis populistes de droite qui, au début de la crise, ont utilisé la pandémie

de COVID-19 pour remettre en question le « dogme des frontières ouvertes »³⁴.

Mais heureusement, des signaux positifs émergent également. Comme les enquêtes de l'Eurobaromètre l'ont démontré ces dernières années, une majorité des citoyens européens considère Schengen comme la principale réalisation de l'Europe. Il est même plus important que « l'instauration de la paix entre les États membres »³⁵. Cette appréciation générale pour la libre circulation européenne connaît actuellement une montée en puissance. Une jeune génération d'Européens a été, en raison de la crise du COVID, confrontée pour la première fois à des frontières dont elle n'avait jamais eu connaissance³⁶. Pour d'autres, la prise de conscience de vacances annuelles totalement différentes les rappelle à la réalité des frontières européennes intérieures. Il se peut, et espérons-le, que cette appréciation croissante de Schengen fera pression sur les gouvernements nationaux pour revenir le plus rapidement possible à une Europe exempte de frontières intérieures.

Mai 2020.

32 Tamma, P. & Cokelaere, H., Schengen proves hard to reboot after system meltdown. *Politico*. 12 May 2020.

33 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

34 Stevis-Gridneff, P., Coronavirus Nightmare Could Be the End for Europe's Borderless Dream. *New York Times*, 26 February 2020; Zerka, P. (2020). Ill will: Populism and the coronavirus. European Council on Foreign Relations.

35 Eurobaromètre, 2017. *L'opinion publique dans l'Union européenne*. Décembre 2017. http://www.poci-compet2020.pt/admin/images/Standard_Eurobarometer_88_UE_dez-2017.pdf.

36 Tamma, P. With coronavirus, the EasyJet generation learns to live in a Europe with borders. *Politico*. 18 March 2020.



Myria

138 rue Royale • 1000 Bruxelles

T +32 (0)2 212 30 00

myria@myria.be

Myria, le Centre fédéral Migration, est une institution publique indépendante. Il analyse la migration, défend les droits des étrangers et lutte contre la traite et le trafic des êtres humains. Myria promeut une politique basée sur la connaissance des faits et le respect des droits de l'homme.

Le rapport *La migration en chiffres et en droits* a vocation à informer chaque année sur l'actualité des flux migratoires et le respect des droits fondamentaux des étrangers.

www.myria.be

[@MyriaBe](https://twitter.com/MyriaBe)

www.facebook.com/MyriaBe

www.linkedin.com/company/myria-federal-migration-centre



Centre fédéral Migration