

Libres réflexions sur la crise de l'espace Schengen*

Zusammenfassung

Die Krise des Schengen-Raumes ist zweifellos nicht nur konjunkturbedingt. 30 Jahre nach Schengen stellt sie die Mechanismen, auf die der Schengen-Raum beruht, insgesamt auf die Probe: eines Jeden Verantwortung und ein gemeinsames Projekt einzelementiert in gemeinsamen Werten. Eine tiefergehende Erklärung dafür erlaubt es zu verstehen, wie schwerwiegend es ist den Schengen-Raum in Frage zu stellen, weil es die gesamte Union berühren würde.

Summary

Indubitably, the crisis within the Schengen Area is more than an economical one. Thirty years after the establishment of the Schengen area, the crisis dares the roots on which the construction of the project was founded: the responsibility of each of us in the sharing of a project deeply rooted in our common values. Explaining the profound reasons will enable the understanding of the gravity of putting the Schengen area into question as this Area affects the entire Union.

C'est peu de dire à quel point est urgente aujourd'hui une réflexion quant à la solidité et à la pérennité de l'espace commun construit par les Etats membres de *l'Union* depuis trente ans, l'espace *Schengen*. Parce qu'en temps de crise, les réalisations de *l'Union* sont des boucs émissaires désignés, *Schengen* fait aujourd'hui l'objet d'une remise en question sans précédent, au point de voir désormais la question de sa survie être ouvertement posée. Il convient donc de ne pas mésestimer ce qui peut apparaître comme un délitement supplémentaire du projet européen dont l'examen des termes du compromis relatif au « Brexit » confirme la profondeur.

La gravité des événements traversés par *l'Union* européenne au cours de l'année 2015,¹ de la crise migratoire aux attentats de Paris, explique cette tension brutale à propos d'un dispositif qui est généralement présenté comme une réussite majeure de la construction européenne. Placée sous le feu de l'actualité, la gestion des frontières de l'espace commun, extérieures comme intérieure, est donc remise en question sans que l'opinion mesure à quel point cette gestion est dépendante du bon vouloir des Etats membres.

* Professeur à l'Université de Pau et des pays de l'Adour, GDR CNRS 3452, Centre d'Excellence Jean Monnet d'Aquitaine.

1 H. Labayle, "La réaction de l'Union européenne aux attentats terroristes de janvier 2015, Faux-semblants et réelles interrogations", JCP 2015 G 22; "La politique d'asile de l'Union européenne, de la crise à la mutation », JCP 2015 G 44.

Car, au delà du débat relatif aux frontières, le contenu des politiques qui se construisent et se déroulent à l'intérieur des frontières de *l'Union* est désormais en question. De la politique d'asile et d'immigration à la sécurité intérieure de *l'Union*, l'explosion potentielle du cadre qui cimentait l'ensemble est susceptible de remettre en question toute possibilité d'accord politique. Le moins que l'on puisse en penser est d'ailleurs que ce ciment est, d'ores et déjà, largement fragmenté. En atteste le contraste observé à l'occasion de la crise migratoire, tant à propos de la confiance mutuelle que de la solidarité entre Etats, sans même douter de la réalité des « valeurs » censées unir les membres de *l'Union* ...

Parce que l'excès en toutes choses est mauvais conseiller, sans doute est-il utile de se pencher sur les trente années de succès de cette construction sans équivalent (I) pour mesurer à quel point les raisons de la crise étaient sous-jacentes depuis longtemps, ce qui conforte les raisons sérieuses de s'inquiéter de l'avenir (II).

I – Le fabuleux destin de l'espace Schengen

La marche de l'espace *Schengen* vers l'intégration a longtemps été présentée comme irréversible (A) tant les arguments présentés semblaient séduisants (B).

A – Une attraction irréversible

Signé le 14 juin 1985, « l'accord » de *Schengen* relatif à la « *suppression graduelle des contrôles aux frontières communes* »² prolongeait un accord bilatéral franco-allemand, celui de Saarbrücken,³ en l'élargissant aux Etats parties au traité Benelux. Sa raison d'être était des plus prosaïques : faire face à la véritable explosion de la mobilité intra-communautaire et plus précisément franco-allemande. D'où le souci immédiat d'alléger sinon de supprimer complètement les contrôles des ressortissants communautaires aux frontières intérieures, par exemple par un contrôle aléatoire.

Le mémorandum des pays Benelux de 1984 a donné sa véritable dimension à l'accord de *Schengen*, d'une part, en le reliant avec l'objectif communautaire de libre circulation tel que le Sommet de Fontainebleau venait de l'acter, et, d'autre part, en élargissant notamment la perspective par un renvoi aux politiques communes qui devaient être menées.⁴

Dès lors, la signature de l'accord de *Schengen* sur la rive luxembourgeoise de la Moselle, sur le bateau « Princesse Marie Astrid », par cinq des six Etats fondateurs de la Communauté était doublement symbolique. En premier lieu en raison de l'absence du sixième Etat membre, l'Italie, signal significatif de la méthode sélective qui allait s'établir. En second lieu, en raison de son impact sur la vie quotidienne des citoyens de *l'Union* à venir. Quasiment au même instant en effet, en 1986, l'Acte Unique européen allait engager la construction européenne vers « *un espace sans frontières intérieures* »

2 JORF du 5 août 1986 p. 9612.

3 JORF du 3 aout 1984 p. 485.

4 C. Elsen, « Le rôle des accords de Schengen dans la construction européenne », Era Forum 2011 p. 69.

dans lequel la libre circulation des personnes est assurée ... », quitte à ouvrir ainsi une longue période de querelles sémantiques avec le Royaume Uni quant au sens exact à donner au terme « personnes ».

A compter de là, la *Convention d'application des accords de Schengen* (CAS)⁵ pouvait tenir son rôle décisif. Dépassant la concision de « l'accord » initial, elle fonde véritablement l'espace commun et même, au delà, ce que sera le futur Espace de liberté sécurité et justice (ELSJ) de *l'Union européenne*.

D'où un pouvoir d'attraction véritablement irrésistible puisque tous ou presque, Etats déjà membres de la Communauté de l'époque ou candidats à l'être, se bousculent pour en être. Son article 140 § 1, en stipulant que « *tout Etat membre des communautés européennes peut devenir Partie à la présente Convention* », a été l'instrument de cette attraction puisqu'il consacrait le caractère « ouvert » de l'espace *Schengen*. C'est ainsi qu'à compter de la signature de la CAS le 19 juin 1990 et de son entrée en vigueur le 26 mars 1995, l'Italie et les Etats de la péninsule ibérique, en 1990, puis la Grèce, en 1992, signeront le texte. De la même manière, en 1995, l'Autriche puis le Danemark entraînant à sa suite ses deux partenaires de *l'Union* nordique, la Finlande et la Suède, en 1996, suivront tout en étant à la source d'une incongruité, celle de l'association à cet espace de deux Etats non membres de la Communauté, l'Islande et la Norvège.

Ce caractère attractif se confondra ensuite avec celui d'une *Union européenne* voyant le jour quasiment à cette période. Le *traité de Maastricht* et surtout celui *d'Amsterdam* reprendront en effet à leur compte l'argument « spatial » et ils intégreront à leur compte l'acquis de *Schengen* dans le protocole n°4 joint au *traité d'Amsterdam*. L'élargissement de cet espace sera aussi celui de *l'Union* puisqu'à compter de 2004, 12 nouveaux États membres l'intégreront de même que la *Suisse*, en 2004, et le *Liechtenstein*, en 2008.

Seuls résisteront quelques îlots de souveraineté, pour des raisons très différentes d'ailleurs. Chypre, au territoire encore occupé, se refusera ainsi à le voir traversé par une frontière « extérieure ». Pour d'autres, le Royaume Uni et l'Irlande, il s'agit au contraire d'un refus de principe tenant à leur volonté de conserver l'entièvre maîtrise du contrôle de leurs frontières tandis que le Danemark peine à concilier sa position de membre de *Schengen* et son opt-out sur les questions sécuritaires.

A l'attraction géographique correspond évidemment l'attraction matérielle exercée par le dispositif *Schengen*.

B – Des arguments séduisants

Incontestablement, la nouveauté des principes de *Schengen* avaient de quoi séduire, dans un monde dominé par la souveraineté territoriale et qui n'avait jamais songé à un autre mode d'organisation. Les 142 articles de la CAS fondant l'Espace de liberté, se répartissaient de façon harmonieuse entre les concepts et autres dispositions générales et la matière migratoire (36 articles) et l'entraide répressive (54 articles).

⁵ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relativ à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990, JORF du 12 juillet 1991 p. 9112.

Calées derrière l'objectif du contrôle des frontières extérieures et de la constitution d'un espace commun, des politiques communes en matière d'asile, de circulation et de maintien de la sécurité grâce à la coopération policière et judiciaire se dessinaient.

D'où un sentiment de nouveauté tel que *Schengen* a pu passer rapidement du rôle de précurseur à celui de concurrent de la démarche communautaire, péniblement attachée à une *convention de Dublin* inspirée du chapitre VII de la CAS et incapable d'aboutir sur le projet de convention relatif à ses frontières extérieures. Mécanisme intergouvernemental de réalisation d'un objectif communautaire, *Schengen* va être d'autant plus performant qu'il s'appuie sur une forte volonté de privilégier l'opérationnel sur le normatif, la création du *Système d'information Schengen* (SIS) en portant témoignage.

Présenté comme une « coopération renforcée » avant l'heure lors de son intégration dans *l'Union*, *Schengen* va donc proposer aux Etats partie toute la souplesse qu'ils réclamaient,⁶ au point par exemple de servir de référence pour le dispositif *Prüm*. L'adoption du Code frontières « *Schengen* », en 2006 marque sans doute l'apogée de cette « success story ». Pourtant les nuages n'étaient pas loin.

Insensiblement en effet, force a été de se rendre à l'évidence: *Schengen* est aujourd'hui une construction datée. En attendant une réponse efficace à des défis qui n'existaient pas lors de sa conception est sans doute un peu simpliste et le réveil, en 2015, a été douloureux.

Que *Schengen* n'ait pas été à même, en 2015, d'arrêter les flots de réfugiés remontant le ventre mou du couloir des Balkans s'explique : il a été conçu en 1990 dans la logique d'un continent fermé, d'une *Europe* coupée en deux par le rideau de fer, ignorant les 7700 kilomètres de frontières terrestres devenues les siennes aujourd'hui. Figée dans une problématique Nord/Sud, *l'Europe* de l'époque n'avait aucune idée de la dimension Est/Ouest qui s'y est rajoutée. Le contexte géopolitique de l'époque le confirme. L'environnement de *Schengen* était fait de *l'Union* soviétique de Gromyko jusqu'au Maroc d'Hassan II en passant par la Tunisie de Ben Ali et la Libye de Kadhafi, sans parler de la Syrie ou de la Yougoslavie de Tito. Les dictateurs qui l'entouraient étaient ses meilleures garde-frontières et la vague migratoire de 2015 inimaginable...

L'argument vaut aussi en matière terroriste. Oubli ou mauvaise foi des partisans d'un retour aux frontières nationales, celles-ci font obstacle à la lutte anti-terroriste. D'ETA réfugié en *France* à l'IRA en République d'Irlande ou à la bande à Baader en *France*, les exemples ne manquent pas. Leur maîtrise nationale empêcha-t-elle la vague d'attentats des années 80 en *France*? Evidemment non.

En fait, *Schengen* s'est borné à déplacer le lieu où la frontière joue toujours son rôle de barrière, de protection, à dessiner un compromis fragile entre l'ouverture d'un continent, notamment pour des besoins économiques, et sa fermeture, pour des raisons sécuritaires. Le détournement par la case « sécurité » dissimule à peine cette vérité. Ouvrir l'espace intérieur était d'abord un impératif économique, satisfaisant les opérateurs mais plus facile à assumer en mettant en avant la lutte contre l'immigration ou le crime. La réinstauration des contrôles provoquée par la crise des attentats de Paris confirme l'impact économique de cette ouverture : retards dans les aéroports, kilomètres de bouchons sur les autoroutes aux passages frontaliers avec l'Espagne ou l'Italie... Le compromis entre

6 W. de Lobkowicz, *L'Europe et la sécurité intérieure, une élaboration par étapes*, La Documentation Française, 2002.

mobilité et sécurité, pourtant exclusivement au cœur du projet initial *Schengen*, s'est réalisé au détriment de la seconde. Quitte à ignorer les aspirations des citoyens européens.

D'autant que, dans sa quête de points d'appui, la construction européenne s'est emparée de *Schengen* pour en faire un symbole. Curieux retournement des choses, *Schengen* vilipendé lors de sa création, stigmatisé parce que qualifié de « liberticide » et que vanter « *l'Europe* des polices » était alors une faute de gout, fut ensuite présenté comme l'acquis principal de la liberté des citoyens européens. Avant aujourd'hui d'être à nouveau accusé de tous les maux d'une intégration européenne qu'il ne réalise pourtant pas.

La vérité se cache ailleurs. A force de non-dits et de compromis étatiques, la démarche sécuritaire quasi-exclusive sur laquelle reposait *Schengen* initialement s'est progressivement banalisée.

La préoccupation sécuritaire imposait le respect d'un certain nombre de principes. Avant toute autre chose, celui de la responsabilité de chaque Etat, garant par son sérieux de la sécurité de tous. D'où le refus initial de l'ouvrir à des partenaires jugés peu fiables, de l'Italie à la péninsule ibérique ou à la Grèce.

La logique communautaire, celle des élargissements comme celle du marché, l'a emporté sur ce paramètre. Une prétendue « confiance mutuelle » entre Etats a été vantée dans un univers où la méfiance demeure la règle, peu sensible au credo du monde libéral.

Puisque, depuis des années, la Grèce était une passoire et ne remplissait plus ses obligations, comment s'étonner que le système ait volé en éclat au début de l'été? Puisque, depuis des années, le système dit de « Dublin » (mais imaginé à *Schengen*) ne remplissait pas son office, pourquoi s'étonner de l'abcès de fixation ouvert hier à Sangatte, aujourd'hui à Calais? Enfin, faute de donner un sens au mot « sanction », pourquoi *l'Union européenne* ne s'est-elle pas préoccupée d'une réaction vigoureuse, réservant ses foudres aux tourterelles, aux eaux de baignade et aux aides d'Etat...

Arbitrant au moyen de compromis médiocres, quand il aurait sans doute fallu établir et respecter des priorités politiques, *l'Union* s'est donc trouvée démunie lorsque la bise est venue, lorsque les urnes nationales et européennes se sont emplies de votes protestataires. Faisant l'aubaine de partis extrémistes dépourvus de toute réponse réaliste, elle s'est ainsi placée sur la défensive.

L'impasse faite sur la dimension économique du contrôle des frontières illustre cette absence de pilotage. Le mirage des solutions technologiques de demain, les « smarts borders » et la biométrie, ajouté au lobbying des grandes multinationales désireuses d'obtenir les marchés publics y sacrifiant, ne peut dissimuler l'aberration consistant à laisser reposer la sécurité de tous sur un seul Etat membre, ou quasiment, la Grèce, étranglée financièrement et budgétairement pour les raisons que l'on sait...

Dilué, *Schengen* a perdu de vue l'originalité de sa charge pour être appréhendé comme une politique ordinaire. Sauf que les Etats membres n'ont en rien abdiqué.

II – Un avenir incertain

Paradoxalement, la crise de l'espace *Schengen*, au cœur de l'année 2015, a mis à jour une capacité du cadre institutionnel à faire face sur laquelle peu auraient pas parié (A),

quitte à ce que l'absence de solutions matérielles à la crise rende aléatoire sa durée de résistance (B).

A – La résistance du cadre institutionnel

Si tel n'est pas forcément le cas à propos de la crise des attentats terroristes de Paris, les réponses institutionnelles à la crise de la politique commun d'asile et à celle du contrôle aux frontières ont permis, pour un temps, d'éviter le pire : l'éclatement de l'espace *Schengen*.

La crise de la politique d'asile, d'abord, était inscrite dans le calendrier. Le conflit régional du Proche Orient a fait office d'élément déclencheur en jetant sur les routes de l'exil près d'un million de personnes mais toutes les conditions étaient en place pour aboutir à la catastrophe humanitaire que traverse *l'Union européenne* aujourd'hui.

Au plan matériel, la politique d'asile est pourtant parmi les plus anciennes, puisque tous les Etats membres sont liés par les mêmes obligations internationales et européennes, et parmi les plus complètes de *l'Union*. Le droit européen de l'asile et le Régime d'asile commun en est à sa « seconde génération » de directives parmi les plus détaillées qui soient. Pourtant, encore et toujours, 5 Etats membres assument près des trois quarts de la demande d'asile et la disparité des protections nationales aboutit à des effets désastreux tant en ce qui concerne les bénéficiaires de la protection, que sa nature ou ses taux. Le tout sans parler des défaillances majeures dans cette protection que la *Cour européenne des droits de l'Homme* sanctionna dans l'affaire *MSS*⁷ et qui traduisait l'impasse du système dit de « Dublin ».

Au plan politique, l'été 2015 fit éclater au grand jour les dissensions entre Etats et leur égoïsme forcené à refuser une prise en charge minimale que le droit leur imposait. La publication de l'Agenda européen pour les migrations de la *Commission* n'en fut que le début, les multiples appels à la solidarité que le traité réclame dans son article 80 obligeant à une certaine retenue. Le conflit éclata donc à l'automne, lors de l'adoption d'une décision de relocalisation destinée à soulager les pays de première ligne, l'Italie et la Grèce.⁸

Preuve de l'efficacité de la procédure législative ordinaire instituée par l'article 78 § 3 du traité de Lisbonne, la décision fut adoptée malgré l'opposition d'une minorité d'Etats, de l'Est de *l'Union*, mais cette victoire fut une victoire à la Pyrrhus. Près de cinq mois plus tard, seuls 15 pays s'étant par exemple engagés concrètement à se répartir les 66 400 personnes censées être accueillies depuis la Grèce sur la première année du dispositif. Sur la promesse de relocalisation de 160 000 personnes contenue dans les textes, seules 218 personnes ont été relocalisées depuis la Grèce depuis septembre 2015 et 279 depuis l'Italie, soient moins de 500 personnes⁹... Ceci sans parler des promesses d'aides non tenues et de l'échec prévisible dans ces conditions de la proposition d'un mécanisme permanent de relocalisation seul susceptible de dénouer le blocage. En d'autres termes, *l'Union* ne serait pas capable aujourd'hui d'assurer l'application des ses propres décisions. ...

7 CEDH, gr. ch., 21 janv. 2011, n° 30696/09, M.S.S. c/ Belgique et Grèce.

8 Cons. UE, déc. 2015/1601, 22 sept. 2015 : JOUE n° L 248, 24 sept. 2015, p. 80.

9 COM (2016) 85.

Pourtant, à cette occasion et sans doute parce que *l'Allemagne* avait mis son poids dans la balance, le fonctionnement institutionnel de *l'Union* s'est avéré beaucoup plus performant qu'imaginé : un Président de la *Commission* à la hauteur du défi, épaulé par une présidence luxembourgeoise de *l'Union* efficace et un *Parlement européen* conscient des enjeux n'ont pas été tenus en échec par un Président du Conseil européen n'ayant pas saisi le sens de sa fonction et tenant le discours de son Etat d'origine.

La politique commune de contrôle aux frontières, elle, a eu davantage de difficultés à affronter la tempête représentée par cette migration hors du commun, tant à propos du contrôle aux frontières extérieures qu'à celui du maintien de l'absence de contrôle aux frontières intérieures.

La gestion passée de la question des frontières par *l'Union européenne* ne pouvait en effet qu'être mise en question au vu de la pression s'exerçant sur les Etats d'*Europe centrale* et du pourtour méditerranéen.

Factuellement, la fiction du régime de Dublin conduit en effet à concentrer l'essentiel des efforts et des demandeurs dans deux Etats membres, l'Italie et la Grèce dans des conditions dissuadant évidemment ceux qui s'y trouvaient de demander asile à l'un de ces Etats. Ajoutée à une tradition de « mal administration » peu discutable dans ces deux pays, cette circonstance ne pouvait que les transformer en pays de transit, déplaçant ainsi immédiatement la pression vers les Etats voisins, d'autant plus ouverts qu'appartenant à l'espace commun.

Très rapidement, cette pression s'est avérée insupportable, plus de 60 % des demandeurs des demandeurs de protection se localisant rapidement dans un Etat membre autre que frontalier. Dès lors et parce que cet épisode était vécu comme une faillite de l'espace *Schengen*, chacun, dans l'opinion publique, s'est interrogé sur la capacité de *l'Union* et de ses institutions à dégager des solutions.

B – Les solutions matérielles

Laboratoire de la construction européenne, *Schengen* demeure une construction encore largement aux mains des Etats, en dépit de sa communautarisation. Cela à la fois parce que ces derniers ont conservé la maîtrise des frontières extérieures mais aussi parce que les questions d'ordre public et de sécurité font toujours partie des compétences qu'ils ont réservées. D'où la confusion générale dans les esprits.

La crise de l'année 2015 a néanmoins provoqué une remise en question profonde. Le débat qui s'est enclenché balance entre un repli sur l'espace et les frontières nationales et un pas en avant dans la gestion commune, quasi-fédérale, valorisant la solidarité et le rôle des agences.

Les principes d'organisation sur lesquels *Schengen* repose sont toujours aussi pertinents, les raisons pour lesquels ils avaient été retenus demeurant toujours aussi fortes. Ils distinguent frontières intérieures, dépourvues de contrôles, et frontières extérieures où le contrôle s'effectue. En revanche, ces principes ne peuvent plus se satisfaire du vide politique actuel et de l'absence de portage politique du projet commun.

D'abord parce que toute atteinte à l'un des deux principes menace l'ensemble de la construction, et c'est aujourd'hui le cas à propos de la porosité des frontières extérieures. Ensuite parce que la cohérence de cet espace exige de percevoir de façon identique les

valeurs à respecter comme les conduites à tenir. Il en va ainsi du devoir d'asile comme de la criminalisation identique du radicalisme et du terrorisme. Or, cette exigence préalable n'est pas satisfaite aujourd'hui dans *l'Union*. Pire, certains Etats membres semblent découvrir les contraintes qu'impliquent pour eux l'appartenance à l'espace commun.

La démarche la plus évidente, celle de la consolidation et de l'avancée quasi-fédérale est paradoxalement celle qui semble avoir le moins le vent en poupe. Les difficultés avec lesquelles depuis près d'un semestre les Etats membres ne parviennent pas à s'accorder sur le principe et l'application de la relocalisation de demandeurs que leur droit leur impose de protéger démontre la gravité de la crise morale et matérielle traversée par les Etats européens.

Céder à la tentation du repli national est donc aujourd'hui une réalité pour l'espace *Schengen*, en passe de reposer la question de son périmètre. Malgré les discours politiquement corrects, la composition de l'espace commun est désormais une question ouverte, posée sur la table du Conseil des chefs d'Etats et de gouvernement des 18 et 19 février. Quelle que soit la gravité de leurs appels au maintien et à la survie de cet espace commun, ce dernier est ouvertement mis en question par les pratiques nationales.

En témoigne aujourd'hui le fait que cinq Etats membres de *l'Union*, ainsi que la Norvège, ont actuellement rétabli officiellement des contrôles à leurs frontières intérieures : *l'Allemagne*, *le Danemark*, *l'Autriche*, *la Suède* et *la France*, tandis que *la Slovénie* et *la Hongrie* y ont également procédé au plus fort de la crise. Dans le même temps, la *France* a obtenu gain de cause dans le principe d'un contrôle renforcé des citoyens de *l'Union* pénétrant dans l'espace *Schengen*, en réponse au phénomène des « combattants étrangers ».

Soumises au *Code Frontières Schengen* dans ses articles 23 et suivants, les diverses procédures nationales de réintroduction « exceptionnelles » et « temporaires » ont, certes, reçu l'assentiment de la *Commission* en raison de leur urgence.¹⁰ L'invocation par les Etats de « menaces graves pour l'ordre public et la sécurité intérieure » a été avalisée cas par cas, la *Commission* estimant de telles mesures proportionnées.¹¹

Il n'en reste pas moins évident qu'outre son fonctionnement, le dimensionnement de l'espace commun est désormais un objet de débats. Soit parce que, comme les Pays Bas apparemment, la réflexion est ouverte quant à un repli, sur un petit nombre de partenaires performants, soit parce que ce redimensionnement résulterait de la mise à l'écart de membres jugés non fiables.

C'est là le problème le plus sensible à l'heure actuelle, celui du positionnement de la Grèce à l'intérieur de cet espace. Le *Code Frontières Schengen* permettrait, faute de changement radical en Grèce, de la tenir à l'écart (et non de l'exclure) du dispositif actuel afin de la sécuriser.

L'article 19 du Code a ainsi permis à la *Commission* d'établir un rapport listant les défaillances grecques, ouvrant ainsi un délai de 3 mois destiné à donner corps à la cinquantaine de recommandations formulées.¹² A son issue, la « procédure spécifique » de l'article 26 CFS pourrait être activée : en cas de « *péril* » affectant le « fonctionnement

10 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/index_en.htm.

11 COM (2015) 675.

12 COM (2016) 871.

global » de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, le Conseil peut « *recommander* » aux Etats de rétablir ces contrôles, pour une durée de 6 mois renouvelables 3 fois. Cette activation en direction des seules frontières grecques conduirait, de fait, à la suspension de cet Etat. Une majorité d'Etats membres verrait ainsi se cautériser l'ouverture conduisant à la route des Balkans par la frontière entre la Grèce et la Macédoine, sans que l'on soit convaincu par l'efficacité de cette manœuvre.

La gravité de la situation échappe d'autant moins qu'elle se double, sur le fond, d'un repli national extrêmement préoccupant. Rétablir les contrôles aux frontières a en effet un objectif : refuser l'accès et donc l'examen de la demande de protection aux candidats au refuge, quitte à créer une situation humanitaire d'une extrême gravité dans les Etats « sûrs », la Grèce et la Turquie, dans lesquels ils seraient tenus de demeurer.

C'est dire à quel point le durcissement des pratiques et des législations nationales en matière d'asile, en passe de se généraliser, est également problématique du point de vue juridique, de la Convention de Genève remise en cause publiquement au Danemark à la *Convention européenne des droits de l'Homme* dont le juge interdit très clairement le renvoi vers des destinations dangereuses, y compris européennes comme la Grèce dans l'affaire MSS.

Les manifestations de ce repli sont multiples : élargissement de la liste des pays tiers « sûrs » afin de remettre sur « orbite » les demandeurs pénétrés dans *l'Union* au prétexte qu'ils peuvent demander protection à l'Etat par lequel ils sont entrés, restriction du regroupement familial, généralisation de la protection subsidiaire, fixation d'un nombre maximal de demandeurs comme en *Autriche*, malgré les menaces de la *Commission*.

L'impasse dans laquelle l'Espace de liberté, sécurité et justice se trouve aujourd'hui est donc davantage qu'une crise de croissance. Elle relève sans doute davantage de la crise d'identité d'une *Europe* en perte de repères et de conscience du contexte dans lequel elle doit imaginer son avenir.