



ÉCOLE DE GUERRE

**Flux migratoires et enjeux sécuritaires en Europe.**

**Du rétablissement des frontières intérieures :**

**Schengen « à l'épreuve des faits », le dilemme sécuritaire de la  
pérennité du contrôle des flux. Etude de cas en France.**

*Chef d'escadron Charles HUGONNET*

*25<sup>e</sup> Promotion de l'École de Guerre*

Sous la direction du colonel J.Pellistrandi,  
de la Revue de la Défense Nationale.

## **AVERTISSEMENT**

Les idées et opinions émises dans ce mémoire n'engagent que la responsabilité de son auteur à titre personnel, et ne reflètent en aucun cas celles de la Gendarmerie Nationale, ni de l'Ecole de Guerre.

## REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la réalisation de ce mémoire et en particulier :

- Le colonel PELLISTRANDI, directeur de ce mémoire, pour ses encouragements et ses conseils précieux tout au long de mes travaux, ainsi que pour sa disponibilité.
- L'ensemble des fonctionnaires et personnels du ministère de l'intérieur, les officiers de gendarmerie, et les officiers étrangers avec qui j'ai pu échanger et m'entretenir en toute confiance.

## Table des abréviations

CCPD	Centre de coopération policière et douanière
CFS	Code frontière Schengen
CJUE	Cour de justice de l'union européenne
CRA	Centre de rétention administrative
CRS	Compagnie républicaine de sécurité
DCPAF	Direction centrale de la police aux frontières
DCSP	Direction centrale de la sécurité publique
DDSP	Direction départementale de la sécurité publique
DGDDI	Direction générale des douanes et droits indirects
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGPN	Direction générale de la police nationale
EASO	Bureau européen d'appui à l'asile
EES	Système entrée sortie
EGM	Escadron de gendarmerie mobile
ESI	Etranger en situation irrégulière
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation de voyage
EUROPOL	Agence européenne de police
EUROSUR	Système européen de surveillance des frontières
FA	Forces armées
FGE	Force de gendarmerie européenne
FOVES	Fichier des objets et des véhicules signalés
FPR	Fichier des personnes recherchées
FRONTEX	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
FSI	Forces de sécurité intérieures
GCO	Groupes criminels organisés
GD	Gendarmerie départementale
GGD	Groupement de gendarmerie départementale
GIFE	Gestion intégrée des frontières extérieures de l'Europe
GIFI	Gestion intégrée des frontières intérieures de l'Europe
GM	Gendarmerie mobile

GTG	Groupement tactique gendarmerie
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
IRCGN	Institut de recherches criminelles de la gendarmerie nationale
JAI	Justices affaires intérieures de l'Europe
NEOGEND	Terminal mobile gendarmerie
OCLDI	Office centrale de lutte contre la délinquance itinérante
OFPRA	Office Français de protection des réfugiés et apatrides
PAF	Police aux frontières
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PJGN	Pôle judiciaire de la gendarmerie nationale
PNR	Passenger name record
PPA	Point de passages autorisés
PPF	Point de passages frontaliers
RCFI	Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures
SIRASCO	Service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée
SIS	Système d'information Schengen
SIV	Système d'immatriculation des Véhicules
SNPF	Service National de la Police Ferroviaire
TEH	Traite des êtres humains
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TN	Territoire national
UE	Union européenne
VIS	Système d'information sur les visas

## Résumé

Depuis 2015, entre crise migratoire, flux secondaires internes massifs, criminalité polymorphe ou terrorisme, nombre d'Etats européens, dont la France, ont rétabli et prolongé les contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Ces contrôles aux vocations politiques et opérationnelles multiples illustrent le besoin stratégique de maîtrise des flux transfrontaliers intérieurs. Malgré les efforts récents, la *gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE*, comme les autres mesures compensatoires à la libre circulation, ne font pas encore l'unanimité quant à leur efficacité à garantir un espace intérieur durablement sécurisé face aux flux criminogènes persistants. A l'heure du *continuum* des menaces intérieures et extérieures, et « **à l'épreuve des faits** », l'actualité a ramené l'UE à une posture plus pragmatique.

En France, le dispositif mis en œuvre selon les besoins sur le terrain, s'est révélé indispensable pour contenir les flux et a permis d'obtenir des résultats importants, là où les moyens sont concentrés. S'il n'est jamais hermétique, toujours contournable et coûteux, cet outil juridique et opérationnel incomparable à disposition des Etats doit continuer à s'adapter, voire s'étendre et mieux se coordonner dans la profondeur, dans l'idée d'un maillage continental intra-Schengen ciblé mais permanent, en complément des contrôles extérieurs : **l'hypothèse d'une gestion intégrée des frontières intérieures de l'Europe**. Les dispositifs à venir devront intégrer tant les progrès rapides des « frontières intelligences » et les partages accrus de renseignement ; que de combiner des dispositifs territoriaux européens « durcis ».

Les évènements sportifs majeurs à venir en France (coupe du monde de rugby 2023 et JO2024), imposent aussi une réflexion sur l'articulation interne entre forces de l'ordre, mais aussi un renforcement des coopérations opérationnelles européennes et hors-UE pour gérer ou agir sur les flux amont.

Dans ce cadre, la gendarmerie nationale est une force de sécurité qui concoure directement à la protection du territoire national et à la « sécurité des mobilités », y compris sous un prisme continental européen, où elle peut encore davantage proposer sa contribution de coopération et son expertise par ses actions bilatérales et multilatérales à l'international.

## Abstract

Since 2015, with migration crisis, massive internal secondary flows, polymorphous crime or terrorism, a number of European states, including France, have reinstated and extended controls at the internal borders of the Schengen area. These controls, with their multiple political and operational uses, illustrate the strategic need to manage domestic cross-border flows. Despite recent efforts, the **integrated management of the EU's external borders**, as well as other compensatory measures to free movement, are not yet unanimous in their effectiveness in ensuring a sustainably secure internal space in the face of persistent criminogenic flows. At the time of **the continuum of internal and external threats**, and "proof-of-fact", the events have brought the EU back to a more pragmatic stance.

In France, the system implemented in 2015, proved to be essential to contain the flows and led to important results, where the means are concentrated. If it is never hermetic, always circumvented and expensive, this incomparable legal and operational tool at the disposal of the States must continue to adapt, even extend and better coordinate in the depth, in the idea of a targeted but permanent **intra-Schengen continental network**, in addition to external controls: the **hypothesis of an integrated management of the internal borders of Europe**. Future plan should integrate both rapid advances in "smart borders" and increased intelligence sharing; and combine "hardened" European territorial plan.

The next major sports events in France (rugby world cup 2023 and OG2024), also impose a reflection on the joint missions between police services, but also a strengthening of European and non-EU operational cooperations to cope with upstream flows.

In this context, the French Gendarmerie is a security force that directly contributes to the protection of the national territory and the "security of mobility", including in a continental European prism. It can further offer its contribution of cooperation and its expertise through its bilateral and multilateral actions abroad.

# SOMMAIRE

***Première partie : face aux risques et menaces en Europe, un impératif stratégique de maîtrise des frontières intérieures.***

- Chapitre A : les risques liés aux migrations vers l'espace Schengen.
- Chapitre B : la criminalité organisée.
- Chapitre C : la menace terroriste.
- Chapitre D : autres enjeux sécuritaires identifiés et questions des perceptions.

***Deuxième partie : atouts et faiblesses des dispositifs actuels : ne pas baisser la garde.***

- Chapitre A : l'urgence et les circonstances exceptionnelles justifiant le retour du contrôle aux frontières internes Schengen.
- Chapitre B : le dispositif actuel en France et les effets escomptés.
- Chapitre C : analyse par l'étude de cas et les limites du RCFI.

***Troisième partie : un contrôle intérieur raisonné, mais maintenu ? Vers une « gestion intégrée des frontières intérieures » : combinaison et profondeur des dispositifs Schengen.***

- Chapitre A : liens entre frontières intérieures et extérieures.
- Chapitre B : dernière évolution de Schengen et limites.
- Chapitre C : perspectives internes pour la France et enjeux de coopération policière.

## INTRODUCTION

« *Un monde sans frontière est un monde barbare* »  
(Michel FOUCHER, *Le retour des frontières*, 2016 )

Un constat s'impose : les nations européennes membres de l'espace Schengen connaissent aujourd'hui un « *dilemme de sécurité* »<sup>1</sup> en matière migratoire du fait des incertitudes et de l'instabilité constante à leurs 7289 km de frontières terrestres extérieures<sup>2</sup> : libre circulation vs efficacité de la régulation. « *La création d'un espace garantissant la libre circulation des personnes au-delà des frontières intérieures est l'une des principales réalisations de l'Union Européenne* »<sup>3</sup>.

*A l'épreuve des faits*, elle est aujourd'hui sévèrement confrontée à des flux d'une ampleur et de natures nouvelles qu'elle peine à juguler ; tant dans les **domaines migratoire, criminel ou terroriste**. Or, ces flux doivent être contrôlés et canalisés par les Etats car, si une partie est légale et fructueuse, ils portent aussi structurellement en eux des risques, et un côté plus « obscur » pour les sociétés européennes risquant d'être déstabilisées. L'Europe n'a certes pas le monopole de la problématique migratoire. Comme le rappelle M. Foucher (2016), « *d'autres régions [du monde] sont concernées* »<sup>4</sup>.

Mais en Europe depuis 2011, les flux migratoires massifs et anxiogènes, comme aussi ceux plus discrets, mais non moins déstabilisant, de criminalité transfrontalière, ou ceux tragiques liés au terrorisme ont révélé « *les dysfonctionnements de l'espace Schengen* »<sup>5</sup> et de la **gestion intégrée des frontières extérieures de l'Europe (GIFE)**<sup>6</sup>. Entre la responsabilité des Etats à garantir la sécurité, la gestion des flux au moins -- le contrôle au plus, la préservation des acquis en matière de liberté de circulation, et les besoins en main d'œuvre des pays européens vieillissants, l'équilibre collectif est difficile à trouver. Il a d'ailleurs été largement remis en cause notamment depuis 2015 avec l'augmentation du nombre de **rétablissements temporaires des contrôles aux frontières intérieures (RCFI)** demandés à cette époque par l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la France, la Norvège et la Suède.

---

1 BADINIER V., « Les politiques européennes de sécurité et le défi des migrations », *Lyon Risk Management*, 8 mars 2017, <https://www.lyonriskmanagement.com/fr/les-politiques-europeennes-de-securite-et-le-defi-des-migrations>

2 FOUCHER M., *Le retour des frontières*, Paris, CNRS Editions (Débats), juin 2016, 64 p., p. 7.

3 Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO UE, du 23 mars 2016, 52 p., p. 3 <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>.

4 FOUCHER, *op.cit.*, p. 9. Il souligne que 90 % des migrations africaines de l'ouest sont internes, le Golf arabo-persique, l'Indonésie, l'Australie, ou l'Amérique du Nord sont également concernées par des migrations majeures.

5 DUMONT P-H., « Immigration, Asile et Intégration », *Avis à la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2018*, Tome VII, n°275, Assemblée Nationale, octobre 2017, 47 p., p. 10.

<sup>6</sup> Voir le document *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union*, Commission européenne, 2002.

Jusqu'en 2018, ces pays continuent malgré leur appartenance à l'espace Schengen de faire valoir les principes de sauvegarde du Code Frontière Schengen<sup>7</sup> (CFS) pour maintenir des contrôles à leurs frontières, trouvant dans « **la frontière** » **un moyen de gestion de l'urgence et de résolution des menaces qui les traversent désormais.**

*A l'épreuve des faits*, l'Europe prend conscience que les frontières « *n'avaient jamais disparu, sauf de nos cartes mentales de voyageur européen* »<sup>8</sup>.

Dans ce contexte, la France connaît une situation particulière qu'il convient d'étudier à la lumière de l'actualité récente, de sa position géographique dans la dynamique des flux transfrontaliers, et de ses liens historiques et culturels avec le phénomène migratoire. Le cadre d'action de la France sur ces sujets est à la **jonction de la souveraineté nationale et de la coopération européenne**, notamment avec ses pays voisins qui connaissent des enjeux similaires et dont les solutions sont à trouver avec eux plutôt que malgré eux.

Quelque soient les lois ou les dispositifs de souveraineté mis en œuvre, le phénomène est présent, perdure et pose des **enjeux « de masse »**. Le principal est bien celui de l'impératif de la maîtrise des flux, surtout lors de crises exogènes, qui accentuent les externalités négatives<sup>9</sup>. Face à des phénomènes qui portent en eux tous les motifs de fortes émotions collectives<sup>10</sup> au moins, de sentiment d'insécurité ou de rejet au pire, il revient à la **puissance publique de prendre les mesures suffisantes et d'anticiper l'avenir pour rassurer et réguler**. C'est un des impératifs français présenté par le Président de la République comme « *une approche humaine et efficace* » pour mieux accueillir les réfugiés, mais aussi reconduire vers la frontière « *celles et ceux qui n'ont aucune perspective d'accueil et d'intégration dans la communauté nationale.* »<sup>11</sup> Pour les forces de sécurité intérieures (FSI) et les forces armées en France, l'enjeu est d'adapter en permanence les modes d'actions et les dispositifs, en réactivité à des mouvements transfrontaliers très agiles et manœuvriers qui profitent des interstices territoriaux sur le continent, et dans nos législations.

Si les flux transfrontaliers sont l'occasion de drames humanitaires évidents, dans la perspective de la responsabilité première des Etats, il est également besoin de chercher à distinguer

---

7 La dénomination Code frontière Schengen comprend l'ensemble des règles législatives et réglementaires européennes qui régit les entrées et sorties des personnes sur l'espace de l'Union européenne. Principalement aujourd'hui le Règlement (UE) 2016/399, *op. cit.* et Manuel commun, *JO*, n° C 313, 16 décembre 2002.

8 FOUCHER, *op.cit.*, p. 7.

9 « *Les économistes désignent par « externalité » le fait que l'activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cet effet. [...] Une externalité peut être positive ou négative selon que sa conséquence sur le bien-être est favorable ou défavorable.* » [www.universalis.fr](http://www.universalis.fr)

10 Au sujet des liens entre la compassion moderne, la politique et la société voir : REVAULT D'ALLONNES M., *L'homme compassionnel*, 2008, 128 p.

11 Vœux du Président de la République au corps diplomatique. <http://www.elysee.fr/declarations/article/transcription-du-discours-du-president-de-la-republique-v-ux-au-corps-diplomatique/> 05 janvier 2018.

et à questionner la nature des flux, sans « *universalisme radical* »<sup>12</sup>, qui peuvent se révéler être dangereux ou en demi-teinte pour les populations elles-mêmes.

**La thématique de la frontière et des enjeux sécuritaires rapportés aux flux migratoires, revêt une sensibilité politique particulière** et dans l'opinion publique, dans la littérature et les travaux universitaires actuels. Souvent prise seulement sous l'angle de la morale et des droits de l'homme, elle se prête à des interprétations partisans qui rendent compliquée l'analyse objective des enjeux et de la réalité des phénomènes. Les chiffres consolidés sont d'ailleurs difficiles à trouver et à confronter. **Le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI)** en France depuis 2015 a donné lieu à un foisonnement d'articles, de blogs, et de conférences qui illustrent la sensibilité de la question de la liberté de circulation et de la thématique des « réfugiés », qui bien souvent domine le débat<sup>13</sup>.

Nous ne nous inscrivons ici, ni dans une démarche politique de « sans-frontiérisme », ni de « frontiérisme » ; mais dans une étude opérationnelle, apaisée et problématisée des enjeux actuels. Ce travail a été mené tant par des lectures, que par des entretiens avec des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur directement chargés de ces questions et des contacts avec les chefs de services et officiers des forces départementales particulièrement concernés par cette problématique.

Un sujet donc vaste qui peut être analysé à l'échelle de l'Europe ou de la France ; sous ses aspects historiques de long-terme ou bien plus actuels ; dans une perspective géographique (voies aériennes, terrestres ou maritimes) ; ou encore sous sa dimension humanitaire.

Afin de lier certaines des problématiques principales aux enjeux particuliers de sécurité intérieure actuels, nous avons choisi d'aborder le sujet dans **un cadre espace-temps limité aux questions ayant trait à Schengen et aux frontières terrestres de la France métropolitaine depuis 2011 et 2015 plus particulièrement.**

Il ne s'agit donc pas de traiter de la question de la gestion migratoire en France, ni des flux internes au pays<sup>14</sup>. Il ne s'agit pas non-plus d'étudier la question du transport aérien qui demeure un cadre particulier de gestion des flux. Il ne s'agit pas enfin d'aborder la question de la gestion maritime des migrations vers l'Europe<sup>15</sup>.

**Il s'agit en revanche** de concentrer notre travail sur la question de la gestion des flux transfrontaliers à nos frontières intérieures (au sens Schengen), qui potentiellement représentent des menaces sous différents aspects et à des degrés divers. Par flux transfrontaliers nous comprenons ceux en provenance de l'extérieur de l'Europe, comme ceux internes à l'espace Schengen ; surtout les migrations de populations, mais sans négliger les phénomènes criminels et terroristes.

---

12 FOUCHER, *op.cit.*, p. 42.

13 *Ibid.*

14 Sur ce sujet lire les travaux du Chef d'escadron Xavier DUMOLLARD DE BONVILLER, stagiaire de la 25<sup>e</sup> promotion de l'Ecole de Guerre, 2018

15 Sur ce sujet lire les travaux du Chef d'escadron Julien PETIT, stagiaire de la 25<sup>e</sup> promotion de l'Ecole de Guerre, 2018

Nous avons gardé à l'esprit au cours de ce travail, que dans un monde ouvert comme le nôtre, la frontière ne se réduit pas à la gestion migratoire, mais revêt une complexité plus grande et dont la valeur politique est encore très forte. Il ne s'agit en effet pas seulement de « barrières », de « limites physiques », ni de « coercition ». Néanmoins, « *la franchir aisément ne l'annule pas* »<sup>16</sup> et la prégnance de ces questions pour la France et ses voisins mérite de s'attarder sur le rôle qu'elle peut jouer dans la maîtrise des flux indésirables.

Ayant défini ce cadre particulier d'étude, de nombreuses problématiques demeurent posées. La principale que nous avons retenue étant **celle de l'intérêt du RCFI depuis 2015 en France dans le contexte de la montée en puissance de la gestion des frontières extérieures de l'Europe**. Dans quelle mesure les gestions interne et externe des frontières par les Etats ou l'UE se complètent ou peuvent se substituer l'une à l'autre ? **La perspective de frontières extérieures durcies garantit-elle suffisamment un espace pleinement protégé de liberté de circulation « à l'intérieur » ?**

Compte-tenu du contexte et des fragilités de la « forteresse Europe », dans quelle mesure n'y a-t-il pas besoin aussi de **développer l'idée d'un RCFI raisonné plus pérenne dans le cadre d'une gestion intégrée des frontières intérieures de l'Europe, fondée sur la combinaison des actions (préventives, répressives) entre FSI nationales et la profondeur continentale?** A l'heure où les menaces transcendent les frontières et où la distinction intérieur/extérieur<sup>17</sup> s'estompe, imposant un *continuum* sécuritaire nouveau, comment ne pas considérer que la frontière intérieure comme extérieure de l'UE représente un moyen de lutte contre toutes les formes d'activités criminelles qui les traversent ? C'est l'enjeu d'un dispositif continental crédible, cohérent et suffisant.

Pour répondre à ces différents enjeux, sans toutefois avoir la prétention d'être exhaustif dans ce qui fait l'objet d'une littérature déjà très complète, il s'agit de proposer la démarche suivante en répondant à des problématiques subsidiaires.

**Tout d'abord quel lien faire entre flux transfrontaliers, et (in)sécurité ? Quelles menaces pèsent à/à travers nos frontières et quels enjeux de société ? Nous souhaitons souligner le besoin indispensable et stratégique de maîtrise des frontières pour la France face aux phénomènes menaçant sa sécurité.** Il s'agit d'identifier ici la réalité de la menace des flux transfrontaliers (migration, criminalité, terrorisme). **(PARTIE 1)**

---

<sup>16</sup> FOUCHER, *op.cit.*, p. 7.

<sup>17</sup> DE VILLIERS P., *Servir*, Fayard, Paris, 2017, 256 p.

**Ensuite du point de vue français quelle est notre capacité réelle, via le RCFI, de maîtrise des flux transfrontaliers et de lutte contre la criminalité et les migrations transfrontalière ? Dans quelle mesure ce rétablissement est-il efficace compte-tenu de l'imbrication des flux européens et des interactions très fortes avec nos voisins ? Quel est le pouvoir de dissuasion de ces mesures, ou bien est-ce un accélérateur de « contournement » ? Il s'agit d'étudier quelques cas concrets de RCFI depuis 2015, et où se situent les vulnérabilités de ces dispositifs face au risque d'inefficacité et de contournement ? (PARTIE 2).**

**Enfin, du point de vue européen et des forces de sécurité intérieure, comment a été conçu ce dispositif, et quels en sont les effets attendus ? Quelles évolutions actuelles de coopération policière et opérationnelle aux frontières pour perfectionner la « sécurité des mobilités », qui pourrait consister en une gestion intégrée des frontières intérieures de l'Europe (GIFE) ? Il s'agit de montrer que le RCFI et la GIFE se complètent plus qu'ils ne s'excluent. Des dispositifs européens à accompagner dans la durée par d'autres coopérations renforcées et concrètes pour la Police et la Gendarmerie nationales, par une répartition judicieuse des missions frontalières et la coopération opérationnelle : COMBINAISON et PROFONDEUR continentale du dispositif Schengen (PARTIE3).**

\*

\*

\*

*NB : Ce travail est autant le fruit de recherches, de lectures et d'entretiens, que de mon expérience professionnelle au sein de la Gendarmerie Nationale. Ce mémoire n'a pas l'ambition d'un véritable mémoire de recherches, le temps nécessaire à la réalisation d'un tel travail devant être bien plus conséquent et exclusif de toute autre activité connexe. Les données et informations utilisées dans ce mémoire justifient son classement en diffusion restreint dans sa version intégrale.*

## **Partie 1 : face aux risques et menaces en Europe, un impératif stratégique de maîtrise des frontières.**

Etudier « contre qui » ou « contre quoi » la France lutte à ses frontières permet d'identifier et de préciser le besoin de maîtrise des flux.

Certes la question migratoire ou la menace terroriste et le risque supposé « extra-UE » viennent spontanément à l'esprit lorsqu'on évoque les contrôles aux frontières aujourd'hui. Mais il ne faudrait pas négliger le problème de la criminalité organisée sous ses multiples formes, qui prospère tout autant en franchissant facilement les frontières intérieures de l'espace Schengen. Il ne faudrait pas ainsi considérer que la gestion des flux aux frontières ne concerne que ceux qui sont « hors-UE ». La maîtrise des **flux secondaires internes-UE**, potentiellement déstabilisateurs, s'impose aussi dans la perspective de création d'un « *espace de liberté, de sécurité et de justice* »<sup>18</sup>. Dans cette partie nous étudierons donc ces trois grands phénomènes particulièrement actuels, qui sont au cœur de la réflexion européenne sur la question de la liberté de circulation depuis les années quatre-vingts<sup>19</sup>. **Leur caractère transnational commun** implique bien la notion de « passage » et de circulation *via* les frontières.

En matière de menace, il n'est pas aisé de savoir ce qui est de l'ordre du réel, ou du supposé, sinon du ressenti. A certains égards, ces phénomènes en représentent objectivement; et à d'autres égards ils génèrent un sentiment d'insécurité dé-corrélé des faits, mais à ne pas exclure. Qu'ils soient d'origine extra-européenne ou intra-européenne, **ils constituent de facto des enjeux de sécurité qui accentuent le besoin de maîtrise des flux à nos frontières nationales.**

La maîtrise suffisante et crédible des frontières représente enfin un enjeu social important, facteur évident d'apaisement ou d'inquiétudes. Elle n'aurait pas d'ailleurs qu'un but unique (les migrations), ni ne serait limitée dans le temps ; mais constitue au contraire un impératif de stabilité de long-terme et peut prendre différentes formes.

### **Chapitre A : Les risques liés aux migrations vers l'espace Schengen :**

Une pression sans précédent (surtout illégale) ces dernières années a fragilisé les politiques migratoires et la solidarité européenne. **Le flux légal (visas, titres de séjour...) ne pose pas de problème de sécurité majeur pour les Etats, puisqu'il est supposé maîtrisé ; mais c'est bien la masse de demandes d'asiles et les réseaux illégaux qui les mettent en difficulté. Dans ce**

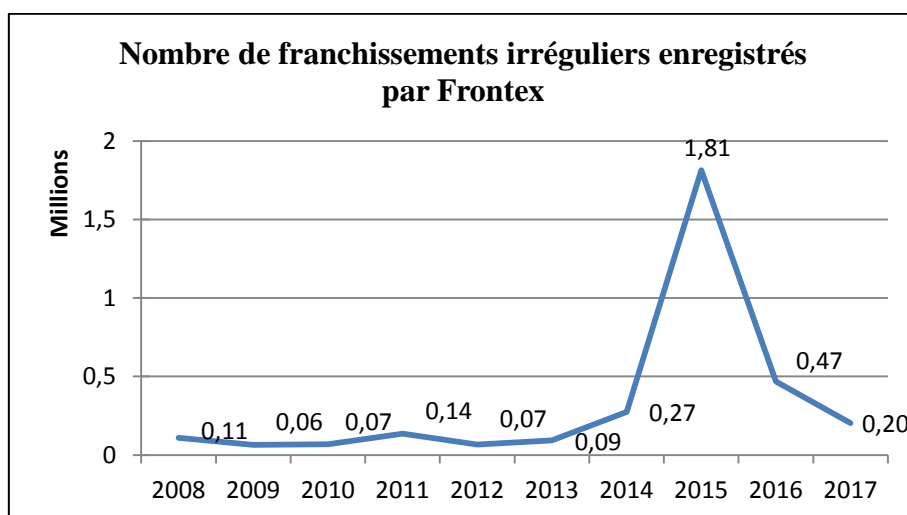
<sup>18</sup> Article 3, paragraphe 2 du traité de l'UE.

<sup>19</sup> Voir les débuts de la coopération intergouvernementale de sécurité intérieure en Europe et notamment le groupe de Trevi créée en 1975 et dont la déclaration de Dublin adopté en 1990 prévoit : « *de renforcer la coopération des services de police et de sécurité, de prévenir et de réprimer plus efficacement le terrorisme, le trafic de stupéfiants ou toutes autres formes de grande criminalité ainsi que l'immigration clandestine organisée* ». Cité par D. DUEZ. *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles (2008), 288 p., p. 79.

**contexte, la France a une attractivité particulière.** Enfin, si le flux migratoire moyen-oriental se réduit depuis 2016, les enjeux perdurent car il n'y a pas à moyen-terme de décrue attendue des flux africains qui concernent la France au premier chef.

### A1/ Etat des lieux : une pression constante illégale et légale vers l'UE.

Le continent européen a en effet connu un véritable **choc exogène migratoire** depuis les printemps arabes en 2011, particulièrement accentué dès le printemps 2014 par un afflux massif de multiples nationalités. Cette pression constante sur les Etats membres aux frontières extérieures de l'UE, agit en écho sur l'espace intérieur Schengen et donc sur la France. Selon M.Foucher<sup>20</sup>, entre 2000 et 2014 ce sont plus de 3 millions de migrants illégaux qui ont franchi la frontière Schengen essentiellement par la Grèce. L'année 2015 a même connu un pic avec « 1,2 millions de migrants entrés illégalement dans l'Union européenne ».<sup>21</sup> En 2017, ce sont 204 300 franchissements illégaux constatés par FRONTEX.



Source : données Frontex.

**La réalité des filières illégales est connue.** Au-delà des drames humanitaires générés et des atteintes à la dignité que risquent les migrants par ces réseaux, il s'agit d'un phénomène fonctionnant sur des principes criminels, frauduleux et lucratifs. Ils sont source de violences et alimentent une économie souterraine fortement déstabilisatrice. D'ailleurs la notion de « trafic des êtres humains » (distincte de la « traite des êtres humains ») fait l'objet d'une définition par les Nations Unies<sup>22</sup>, qui l'attache clairement au registre de la criminalité organisée transnationale. Au

<sup>20</sup> FOUCHER, *op.cit.*, p. 41.

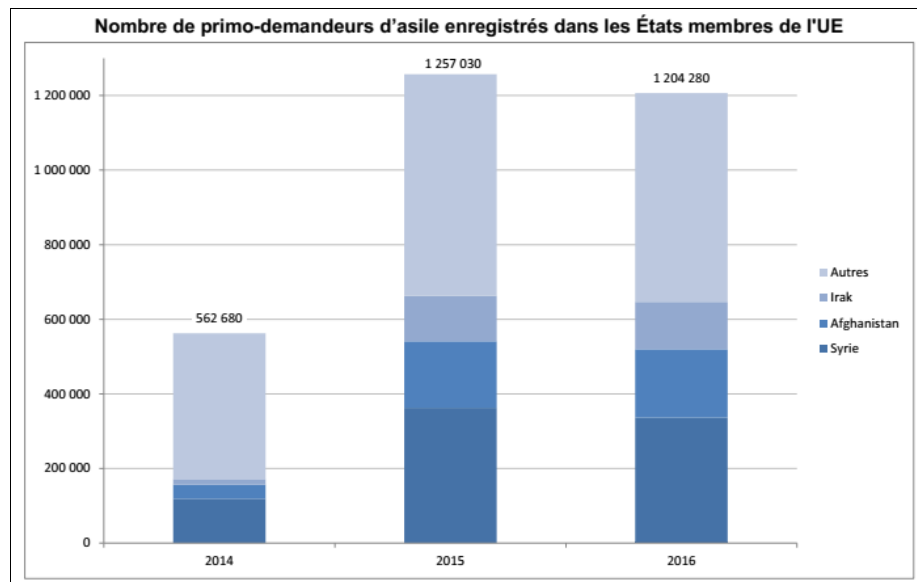
<sup>21</sup> DUMONT P-H., *op.cit.*, p 7. A titre de comparaison « 2,5 à 3 millions d'entrées illégales auraient lieu chaque année aux Etats-Unis », selon, M. R. ROUDAUT, « Une brève histoire du futur : le monde criminel à l'horizon 2025 », *Sécurité Globale*, n°6/2016, ESKA, p. 21-41.

<sup>22</sup> Cité par DUEZ, *op.cit.*, p.138. Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, Nations unies, 2000 ; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la convention des Nations unies sur la criminalité

sein de l'UE depuis les années 2000, il a été recherché une convergence des réponses pénales en la matière par des sanctions harmonisées en cas d'aide à l'entrée ou au séjour. La réalité des poursuites pénales selon les pays européens est très variable. Le cas de la **Grèce en 2014 et 2015** est à ce titre significatif des mécanismes à l'œuvre comme le rappelle M. Foucher (2016). La faiblesse étatique et de sécurité intérieure grecque dans ces années a largement été exploitée par les mafias turques en mer Egée. Selon lui, le profit estimé de ces passeurs en 2015 « *dépasse 1 milliard d'euros* »<sup>23</sup>. Nous y revenons dans le paragraphe suivant consacré à la criminalité organisée.

**Par son volume et par sa nature en lien avec des modes d'action criminels, la migration illégale est source de risques et d'insécurité pour les pays qui la subissent.** (ANNEXE 1, 2)

Si la mesure de l'immigration illégale demeure difficile, les chiffres officiels des demandes d'asile illustrent et complètent bien cette pression accrue ces dernières années.



Source : Eurostat, communiqué de presse, 46/2017 mars 2017, [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat)

A ces flux s'ajoutent « le **stock** » des demandes d'asile toujours en instance. Fin 2016, comme fin 2015, ce chiffre se situe autour de 1 million de demandes en cours pour les pays de l'UE.

**Le cas de l'Allemagne** est particulièrement représentatif des flux vers l'UE dans cette période. Plus d'un million de réfugiés sont arrivés en Allemagne pour la seule année 2015<sup>24</sup>. En 2016 l'Allemagne représente 60% des primo-demandeurs d'asiles de l'UE (722 300 personnes).

transnationale organisée ; Protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Nations unies, 2000.

<sup>23</sup> FOUCHER, *op.cit.*, p. 42.

<sup>24</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/201610106-asylgeschaeftsstatistik-dezember.html>, 06 janvier 2016.

Elle enregistre également le nombre le plus élevé de demandeur d'asile par habitant en 2016 (8789 primo-demandeurs par million d'habitants). Par comparaison, la France est à 1138 primo-demandeurs en 2016 par million d'habitants et la moyenne européenne est à 2360<sup>25</sup>.

En 2016, l'Allemagne concentre 80% des demandes d'asile formulées par les Syriens réfugiés en Europe, Ces phénomènes sont compréhensibles au regard des routes empruntées par ces ressortissants en particulier (Turquie-Grèce-Autriche-Allemagne)<sup>26</sup>. L'Allemagne concentre 55% du stock des demandes d'asiles en instance en UE.

On estime enfin à près de **500 000**<sup>27</sup> **le nombre de migrants déboutés du droit d'asile** en Allemagne, non régularisés. Cette masse de population sans ressource, conserve néanmoins la possibilité de se déplacer, ce qui n'est pas sans conséquence à court et moyen-terme pour l'ensemble de l'espace Schengen et démontre le besoin de contrôler les flux intra-Schengen, comme de coordonner les politiques d'immigration (asile et visas). Il est significatif de voir que « *les milliers d'Afghans présents en France sont, pour l'essentiel, des déboutés du droit d'asile en Allemagne* »<sup>28</sup>.

## **A2/ Le paradoxe et le défi européen :**

Ces données succinctes illustrent la charge qui pèse pour les Etats et leurs services dans la gestion tant des **flux** (légaux ou illégaux), que des **stocks** qui se constituent peu à peu au niveau européen. Une véritable **saturation administrative** se fait sentir qui entrave le juste traitement des différentes demandes (acceptation, ou renvoi).

La crainte d'un « péril migratoire », s'affirme parmi les opinions publiques européennes qui constatent que **pour la première fois en 2015 c'est bien l'accroissement migratoire qui a constitué l'accroissement total de la population en Europe** (car l'accroissement naturel européen a été négatif en 2015)<sup>29</sup>. Ce qui n'est pas sans conséquence d'un point de vue social et politique.

Au niveau européen, depuis l'Acte Unique (1986), à la définition du 3<sup>e</sup> pilier communautaire JAI (Maastricht, 1992), jusqu'au traité d'Amsterdam (1997) et au sommet de Tampere (1999), puis au TFUE (2007), la préoccupation des Etats pour cette problématique est affirmée, et comme le rappelle Duez, « *dès sa naissance, [la politique européenne d'immigration et d'asile a pris] les traits d'une politique de gestion du risque migratoire* »<sup>30</sup>, accentuée par les attentats du 11 septembre 2001.

---

<sup>25</sup> Données Eurostat, *op.cit.*

<sup>26</sup> BUFFET F-N, rapporteur, *Commission d'enquête du Sénat sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen*, Sénat Rapport n°484 (2016-2017), mars 2017, 582 p., p. 76.

<sup>27</sup> DUMONT P-H., *op.cit.*, p 12.

<sup>28</sup> *Id.*

<sup>29</sup> France culture, 2016, *op.cit.*

<sup>30</sup> DUEZ, *op.cit.*, p.76.

Pour autant il est souvent souligné **l'absence d'une véritable politique d'immigration commune**. Mais d'un point de vue européen, le consensus est difficile à trouver. En effet la réalité démographique de l'UE génère un besoin de migration légale assez important pour des raisons économiques et de main d'œuvre. Loin d'être un danger en elle-même, la migration doit pouvoir aider au renouvellement des générations alors que certains pays européens ont un taux de fécondité autour de 1,3 enfant par femme<sup>31</sup>. Représentant aujourd'hui 7% de la population mondiale, puis 6 % après le Brexit et 5% à terme avec le vieillissement de la population, c'est un besoin stratégique urgent. On estime que d'ici 2030 la population active de l'UE est supposée se réduire de 20 millions ce qui entraînerait une baisse en moyenne d'environ 1% du PIB et affaiblirait notamment l'avenir du système social et des retraites.<sup>32</sup>

Tout le défi, voire le **dilemme**, consiste donc à identifier les migrants qui sont souhaités, de ceux qui ne le sont pas au regard des critères des sociétés européennes. Sur ce point, il n'y a pas non-plus une vision harmonisée de l'immigration, ni des intérêts communs clairement définis. Dans la hiérarchie des menaces, tous les pays n'ont pas la même perception des enjeux migratoires entre l'Est et l'Ouest de l'UE<sup>33</sup>. Il y a une appréhension stratégique vis-à-vis des migrations pour les pays comme l'Espagne, la France, l'Italie ou la Grèce. Alors que les pays d'Europe du Nord et de l'Est, ont certes connu la crise migratoire de 2015, mais historiquement et sur le plus long-terme n'ont pas vécu de phénomènes migratoires extra-européens massifs ou déstabilisateurs. L'Allemagne est sur le long-terme parmi les premiers bénéficiaires des migrations intra-Schengen de ressortissants européens.

### **A3/ La place de la France et les routes vers nos frontières terrestres :**

- **La France : transit principal et accueil secondaire.**

Dans ce contexte, la France tient une place particulière et qui attire surtout **les flux secondaires**. Sur 65,9 millions d'habitants en France en 2014, 6 millions sont considérés comme immigrés par l'INSEE (3,6 millions étrangers nés hors de France et 2,4 millions de Français par acquisition, nés hors de France). Si elle ne connaît pas les niveaux actuels de l'Allemagne, elle se situe néanmoins en tête des pays européens à plusieurs titres.

En termes **d'immigration clandestine**, il est très compliqué d'en définir un volume précis. Les parlementaires qui se sont intéressés à cette question considèrent comme un bon indicateur, le

---

<sup>31</sup> Le Portugal, la Grèce, ou l'Espagne par exemple. La moyenne de l'UE est de 1,58 enfant par femme. Source EUROSTAT.

<sup>32</sup> O'NEILL P-E, *The European Union and Migration: Security v Identity?*, JOINT SERVICES COMMAND AND STAFF COLLEGE, UK, 2006, 36 p., p. 13.

<sup>33</sup> ALOMAR B., « Revue Stratégique de défense et de sécurité nationale : une occasion manquée ? », *Revue de la défense nationale*, n°805, décembre 2017, p. 34-38.

nombre d'allocataire de l'aide médicale d'Etat qui était de 300 000 en 2017 contre 200 000 en 2011<sup>34</sup>. Par ailleurs, la pression migratoire peut aussi se mesurer au nombre de refus d'admissions prononcés aux frontières. En 2016 64000 refus avaient été notifiés, et en 2017 ce sont 85 408 non-admissions d'étrangers irréguliers qui ont été prises (+34%) dans le cadre du RCFI.

En termes de **demande d'asile**, en 2017, la France a enregistré **100 412** demandes d'asiles (+17% par rapport à 2016), dont 73689 nouvelles demandes<sup>35</sup>. En 2016 le niveau des nouvelles demandes s'élevait à près de 63 935, soit 6,3% du total des primo-demandes d'asiles de l'UE ; la situant après l'Allemagne (60% des demandes UE) et l'Italie (10% des demandes UE). En 2015, 70 500 demandes avaient été enregistrées. D'après G.Collomb, ministre de l'intérieur, *l'enjeu « encore très largement devant nous est la régulation des flux migratoires secondaires, internes à l'Union Européenne, qui représentent aujourd'hui 40% des demandes d'asile »*<sup>36</sup>. Les trois nationalités les plus représentées à hauteur de 30% cumulés en termes de primo-demande d'asile, sont les Albanais, les Soudanais et les Afghans. Cette forte **pression albanaise** est une particularité parmi les 28 pays de l'UE, où les Syriens et Afghans sont les plus représentés. Nous reviendrons sur les conséquences dans la partie sur la criminalité organisée. *« Au final, en 2017, près de 43 000 personnes ont été placées sous la protection de l'OFPRA aux titres du statut de réfugié et de la protection subsidiaire, en hausse de 17 % par rapport à 2016 »*.<sup>37</sup>

Concernant la **migration légale**, via les titres de séjour, il est intéressant de noter que la pression migratoire que connaît la France comme ses voisins depuis 2014, se traduit par des augmentations sensibles des catégories « économique » et « humanitaire ». En 2017, la hausse des titres de séjours est de 13,7% pour un total de 262 000 titres délivrés, notamment pour la catégorie réfugiés.

Motifs d'admission	2014	2015	2016 (provisoire)	Évolution 2016-2015
Economique	19 054	20 628	22 792	+ 10,5 %
Familial	92 326	90 113	88 510	- 1,8 %
Etudiants	64 996	70 023	73 324	+ 4,7 %
Divers	13 742	13 866	14 546	+ 4,9 %
Humanitaire	20 822	22 903	28 751	+ 25,5 %
<b>Total</b>	<b>210 940</b>	<b>217 533</b>	<b>227 923</b>	<b>+ 4,8 %</b>

Source : [https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/104039/822272/file/Les\\_essentiels\\_%2011\\_juillet\\_2017\\_.pdf](https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/104039/822272/file/Les_essentiels_%2011_juillet_2017_.pdf)

<sup>34</sup> DUMONT P-H., *op.cit.*, p 11.

<sup>35</sup> Chiffres provisoires de l'OFPRA, <https://ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/les-donnees-de-l-asile-2017-a-1>

<sup>36</sup> Audition par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, 17 octobre 2017.

<sup>37</sup> OFPRA, *op.cit.*

Outre les motivations habituelles (zones de conflits, niveau et qualité de vie...), il faut souligner d'autres facteurs que sont la **langue, la géographie ou le cadre juridique pour expliquer cet attrait vers la France**. En effet, le ministère de l'Intérieur<sup>38</sup> constate fin 2017 que sur l'ensemble des arrivées en Italie, le flux de migrant est constitué à 93% de nationalités originaires du continent Africain. Parmi elles, une part importante est constituée d'étrangers dont la langue française est en usage dans leur pays de provenance, représentant **44%** des arrivées depuis le 1er janvier 2017. L'OFPRA « *note au cours de cette année 2017 une progression notable de la demande en provenance de pays d'Afrique de l'Ouest comme la Côte d'Ivoire et la Guinée.* »<sup>39</sup> Aussi le souhait pour des migrants de rejoindre la France depuis l'Afrique francophone est un phénomène qui se développe et s'inscrira certainement dans la durée.

De plus, la position géographique de la France, pivot entre la route historique italienne, et celle espagnole en train de monter en puissance, et les pays de destination finale (GB, Benelux, pays scandinaves), favorise depuis longtemps la cristallisation de zones de rassemblement telle que Calais. Ces camps de réfugiés sont pourtant générateurs d'une forte insécurité et favorisent les réseaux d'immigration clandestine.

Enfin, le cadre juridique de l'asile en France et la dépénalisation du séjour irrégulier<sup>40</sup>, ajoutés au manque d'harmonie européenne sur les visas, contribuent à favoriser le « *cabotage à grande échelle* »<sup>41</sup> des réfugiés d'un pays à l'autre selon les systèmes. C'est le cas avec les Afghans déboutés de l'asile en Allemagne par exemple. Car malgré la réglementation Dublin III de 2013, il est globalement aisé pour un ressortissant étranger ayant déjà fait un dépôt de demande d'asile dans un autre pays européen de vivre dans la clandestinité ou de fuir pendant 6 mois sans être renvoyé par la France dans le pays de la première demande, et ainsi de contraindre la France à l'étude de son dossier. La récente loi, votée en commission des lois de l'Assemblée Nationale en novembre 2017 permet en dernier recours de procéder au placement en CRA des « dublinés » le temps de l'étude du dossier pour éviter les fuites et augmenter le taux de renvoi vers le pays de la première demande.<sup>42</sup>

**A la fois pays de transit pour une partie du flux, et pays d'arrivée pour une autre**, la France est au premier plan concernée par les migrations au sein de l'espace Schengen.

- **Les principales routes vers la France sont terrestres :**

Pour mener à la France, plusieurs routes existent tantôt utilisées par les flux migratoires, criminels ou terroristes. Selon la Police aux Frontières (PAF), **les entrées irrégulières en France se**

---

<sup>38</sup> Documentation interne et entretiens avec des personnels du ministère.

<sup>39</sup> <https://ofpra.gouv.fr/fr/1-ofpra/actualites/les-donnees-de-l-asile-2017-a-1>

<sup>40</sup> La loi du 31/12/12, supprime l'article L.612-1 du CESEDA, qui prévoyait 1 an d'emprisonnement et 3750 euros d'amende en cas d'entrée illégale ou de maintien sur le territoire au-delà du visa.

<sup>41</sup> DUMONT P-H., *op.cit.*, p 12.

<sup>42</sup> E. de MARECHAL, « L'Assemblée renforce la rétention pour les migrants dublinés », Le Figaro, 29/11/2017.

**font essentiellement par le vecteur terrestre, en intra-Schengen** (trains, bus, camions, véhicules personnels, taxis, etc.). Si certaines frontières naturelles de la France imposent quelques points de passages, ces flux demeurent néanmoins très agiles.

- Pour aller du général au particulier, l'agence FRONTEX distingue **8 routes vers l'UE à la fois maritimes et terrestres** (ANNEXE 3).

Comme le communique l'agence<sup>43</sup>, les flux ont connu en 2017 un basculement vers l'Ouest méditerranéen et l'Espagne, au profit d'un allègement de la pression sur la Grèce. FRONTEX a dénombré 22 900 cas de franchissements illégaux vers l'Espagne, un record depuis l'enregistrement de ces statistiques en 2009. La Grèce continue de représenter 41 700 franchissements en 2017, (182 524 en 2016, 885 000 en 2015). L'Italie quant à elle conserve une très forte exposition aux routes calabraise et de la méditerranée centrale et continue de représenter le flux principal vers l'UE (119046 franchissements illégaux en 2017). Des mouvements qui s'inscrivent dans une « *tendance lourde* » de l'émigration africaine comme le souligne M.R.ROUDAUT<sup>44</sup>. (ANNEXE 2)

Mais ce panorama des frontières extérieures de l'UE serait incomplet sans l'étude des flux une fois **à l'intérieur de l'espace Schengen**. Peu de carte ou de documentation existe en la matière.

- Vers l'Allemagne, la sensibilité est très forte vers sa frontière sud avec l'Autriche, d'ailleurs l'objet du RCFI toujours en vigueur en 2018. Fin 2017, les Allemands procédaient à environ 290 interpellations par semaine sur cette frontière.
- Et pour l'Autriche c'est à la frontière de l'Italie du Nord, au col du Brenner que se concentrent les passages. Aussi fin 2017, une coopération s'est mise en place entre les 3 pays, notamment sur l'aspect du contrôle ferroviaire par de la coordination de bout-en-bout jusqu'à Munich<sup>45</sup>.
- Vers l'Est également, l'Autriche, la Hongrie et la Slovénie ont eu à gérer des masses très importantes de migrants, notamment jusqu'en 2016. Le renforcement physique des frontières hongroises, et slovènes et le RCFI autrichien vers l'Est a tari ce flux en 2017.

- **Pour aller vers le plus particulier encore**, les frontières terrestres de la France ne sont actuellement pas toutes sensibles au même titre.

La France est concernée par une très forte pression migratoire au Sud-Est dans la région de Nice et des Alpes du Sud depuis 2011 et surtout 2014. Le chiffre des migrants présents en 2017 dans les structures d'accueil en Italie n'est pas communiqué mais on peut estimer qu'il avoisine les

---

<sup>43</sup> Point presse FRONTEX, janvier 2018, <http://frontex.europa.eu/pressroom/news/migratory-flows-in-2017-pressure-eased-on-italy-and-greece-spain-saw-record-numbers-aZQrlj>

<sup>44</sup> M. R. ROUDAUT, *op.cit*, p. 24.

<sup>45</sup> Entretien avec un représentant du ministère de l'intérieur fédéral Allemand en décembre 2017.

190 000 <sup>46</sup>. D'ailleurs, pour illustrer la sensibilité actuelle, le flux de migrants sur le département des Hautes-Alpes ne faiblit pas, et malgré une surveillance accrue des forces de l'ordre, tous les axes pour entrer en France sont « testés » par les filières ; y compris des cols alpins. Nous détaillons dans la partie 2- D/ le cas particulier du dispositif français dans le Sud-Est.

Néanmoins au vu des évolutions actuelles des routes, les **Pyrénées** revêtent dès aujourd'hui une sensibilité renouvelée la situant en seconde position en termes de pression migratoire.

Enfin, il ne faut pas négliger sous d'autres aspects **les 620 km de frontières avec la Belgique**, et qui sont particulièrement faciles à traverser vers la région de Calais pour les candidats à l'émigration vers l'Angleterre ; en provenance du BENELUX ou d'Allemagne.

De même que la frontière sur le Rhin, compte-tenu de la masse d'immigration reçue en Allemagne ces dernières années, n'est pas à l'abri de tentatives de passages illégaux conformément au « cabotage » décrit précédemment. Des frontières plus difficiles à tenir pour dissuader les trajets criminels ou terroristes en raison de l'interconnexion très forte avec nos pays voisins et du grand nombre de points de passages (ANNEXE 4).

## **Chapitre B : La criminalité organisée :**

En parallèle des flux migratoires massifs vers l'espace Schengen depuis 2014, il est aussi des constantes criminelles transnationales qui représentent des menaces réelles, durables ; même si elles sont moins médiatiques, moins chargées de « pathos » et plus discrètes. Pour le CFS, la criminalité organisée fait partie des critères justificatifs du RCFI.<sup>47</sup>

Aussi, dans la perspective de l'étude de la maîtrise des frontières, il paraît intéressant de ne pas dissocier les enjeux afin d'avoir une appréhension globale de ce que représente aujourd'hui la frontière intérieure Schengen comme risque, mais aussi comme opportunité de lutte contre l'insécurité grâce aux effets leviers de la coopération opérationnelle et judiciaire.

**Via la frontière s'écoule plusieurs natures de flux qu'il faut connaître pour mieux les juguler, voire les réduire si besoin.**

### **B1/ Définition et état des lieux :**

*« Inlassablement la criminalité transfrontalière organisée continue à tisser sa toile. »<sup>48</sup>*

La criminalité organisée qui peut être à la fois d'origine extra-Schengen, mais aussi intra-Schengen est évidemment un phénomène transfrontalier majeur et une menace incontestable. Comme le souligne d'ailleurs M.R.ROUDAUT, « *au-delà d'une simple question de sécurité*

<sup>46</sup> Données MININT, novembre 2017.

<sup>47</sup> Règlement (UE) 2016/399, *op.cit.*, A26 a)

<sup>48</sup> BERTHELET P., « Inlassablement la criminalité transfrontalière organisée continue à tisser sa toile », <http://securiteinterieurefr.blogspot.fr/2017/12/inlassablement-la-criminalite.html>

*publique* [le crime organisé] devient une préoccupation de *sécurité nationale et globale*, influençant les relations internationales, l'économie et la société dans son ensemble. » Pour un marché criminel mondial estimé à 2100 milliards de dollars en 2009 (3,6% du PIB mondial), dont 870 milliards générés par an par la seule criminalité transnationale<sup>49</sup>, l'Europe représente une aire géographique particulièrement attractive. Le coût estimé pour l'UE chaque année est de 110 milliards d'euros (1% du PIB UE)<sup>50</sup>. L'agence EUROPOL définit la criminalité organisée selon 11 critères dont 3 cumulatifs qui la distinguent de la délinquance de droit commun. (ANNEXE 5)

**Définition**<sup>51</sup> de la criminalité organisée par L'Organisation internationale de police criminelle (OIPC-Interpol) : *toute association ou tout groupement de personnes se livrant à une activité illicite continue, dont le but premier est de réaliser des profits sans souci des frontières nationales.*

Comme le relève le service français SIRASCO<sup>52</sup>, depuis 2015 il y a une stratégie de diversification et de décloisonnement, et une nouvelle dynamique des groupes criminels organisés (GCO). La tendance est au renforcement des secteurs du trafic de stupéfiants, des règlements de compte, du blanchiment d'argent et des escroqueries sophistiquées internationales. Les services français constatent aussi des alliances d'opportunité entre groupes et la présence active à côté (contre) des GCO français, de GCO étrangers (notamment caucasiens et des Balkans).

Les menaces criminelles actuelles se concentrent sur le trafic de stupéfiant, le trafic de migrants, la traite des êtres humains (TEH), les vols, et le trafic d'armes<sup>53</sup>. Europol estime que la contrebande de migrants est « *désormais un grand marché criminel, rentable et sophistiqué, comparable aux marchés de la drogue* »<sup>54</sup>. Protéiforme, cette criminalité s'accommode des zones de grand rassemblement<sup>55</sup>, soit pour y conduire (par les filières d'acheminement), soit pour aider dans le pays le migrant à s'y maintenir (filières de faux papiers, fraude documentaire...) <sup>56</sup>. Les filières démantelées récemment mettent en avant des modes opératoires violents et criminels, avec le plus souvent la détention d'armes à feu par les passeurs et d'importantes sommes d'argent.<sup>57</sup> Il faut enfin souligner les très forts liens entre les filières d'immigration illégale et le phénomène de travail dissimulé au sein des pays d'accueil qui entretient la clandestinité. Pour le droit pénal, ce sont les

<sup>49</sup> Rapport de l'ONU DC 2011, cité par LALDJI M., « Les menaces des entités criminelles transnationales sur la sécurité intérieure des Etats », *Sécurité Globale*, n°6/2016, ESKA, « Le monde criminel à l'horizon 2025 », p. 45-62., p. 46.

<sup>50</sup> LALDJI, *op.cit.*, p. 53

<sup>51</sup> Citée par G.AUBRY, *op.cit.*, p. 26.

<sup>52</sup> SIRASCO : service d'information, de renseignement et d'analyse stratégique sur la criminalité organisée créée par la police et la gendarmerie nationale au sein de la DCPJ.

<sup>53</sup> Cf Rapport Europol-SOCTA 2017

<sup>54</sup> BERTHELET, décembre 2017, *Ibid.*

<sup>55</sup> Hotspot et leurs abords, mais aussi zones comme la jungle de Calais ou à la frontière franco-italienne.

<sup>56</sup> Filières de reconnaissance induite de paternité, organisatrices de mariages de complaisance, fraudes aux « étrangers malades »...

<sup>57</sup> Source Direction Générale Gendarmerie Nationale

passagers qui sont poursuivis et mis en cause, tandis que les migrants sont considérés comme des victimes évidentes de ces réseaux.

De même, la TEH qui a pour objet l'exploitation des êtres humains par le travail représente un secteur en croissance, qui trouve chez les migrants en situation de vulnérabilité en Europe des cibles privilégiées.

Les GCO sont de plus en plus « poly-criminels » et les interactions entre différents secteurs s'accroissent. LA crise migratoire est un facteur de cause identifié dans ces stratégies de diversification et « d'agilité ». <sup>58</sup> (ANNEXE 6)

Des groupes qui développent des techniques d'évitement à la répression policière : cryptage et protection de leurs communications, fraude documentaire, vols de véhicules, location frauduleuses pour échapper aux contrôles terrestres... **L'analyse des routes continentales empruntées**, montre que les points de passages sont souvent les mêmes que ceux des autres flux intérieurs. C'est tout l'enjeu d'un RCFI surtout tourné contre ces modes d'actions et ces réseaux.

**B2/ Les GCO transnationaux actifs en France**<sup>59</sup> : tour d'horizon des groupes les plus mobiles.

« *La France a toujours été un territoire d'opération pour des groupes criminels étrangers.* » <sup>60</sup>

-- **Les PECO** : Géorgiens, Lituanais, Ukrainiens et Moldaves sont en France des communautés à fort potentiel criminogène et les plus impliquées dans des affaires judiciaires. Ces bandes organisées sont notamment actives dans des « raids » de vols de frets, de cambriolages ou vols à l'étalage en masse, de recels d'habitude ou encore de contrefaçons. Très mobiles, des « **razzia** » sont le plus souvent opérées en un temps réduit (quelques jours ou semaines) avant de retourner dans le pays d'origine.

-- **Les Balkans et la problématique albanaise** : actifs dans toute l'Europe, et agissant en équipes constituées, les ressortissants notamment Roumains, Bulgares, Kosovars ou Albanais représentent une menace très préoccupante. S'appuyant sur une diaspora fidèle<sup>61</sup>, ils agissent tous azimuts (mendicité, prostitution, vols, fausse monnaie, stupéfiants, armes...). Il y a actuellement en France, en lien avec le phénomène migratoire et d'asile, une évolution préoccupante pour les autorités concernant les **albanophones**<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> *Id.*

<sup>59</sup> Les données et faits présentés dans cette sous-partie sont issues d'études publiées, référencées, mais aussi d'entretiens ou obtenues directement auprès de services du MININT.

<sup>60</sup> AUBRY, *op.cit.*, p. 28.

<sup>61</sup> Le ministère de l'Intérieur dénombre plus de 12000 Albanais officiellement en France pour environ 40 000 albanophones estimés.

<sup>62</sup> Une langue extrêmement difficile à comprendre pour les non-albanais, du fait de son caractère singulier au sein des langues indo-européennes, permet en outre de mieux cloisonner l'organisation criminelle.

Ces réseaux occupent une place prépondérante sur l'échiquier criminel européen, avec une **forte pression vers l'Allemagne et le Royaume-Uni en transitant par la France**. En effet, fonctionnant en mode « clanique », particulièrement mobiles, ils sont très actifs dans les domaines du trafic de stupéfiants et de la délinquance d'appropriation, tout en diversifiant constamment leurs activités criminelles. Principalement intéressées par le « business » (profits rapides, prise de risque minimale), les mafias albanaises disposent d'excellentes capacités d'adaptation, où la stratégie repose sur l'opportunisme absolu. L'Albanie reste un important producteur européen d'herbe de cannabis. Un essor à destination de l'Union Européenne qui s'explique par l'appui des diasporas évoquées *supra* et ne se limite pas au trafic de cannabis, l'héroïne et la cocaïne prenant une part de plus en plus importante.

Outre sa participation active dans les domaines du proxénétisme et de la traite des êtres humains, la communauté albanaise est fortement impliquée dans la délinquance d'appropriation. En effet, en fonction des pays ciblés, les groupes criminels albanais concentrent principalement leurs activités délictuelles dans la commission de vols avec effraction d'appartements et de locaux commerciaux. Ces malfaiteurs se basent sur un socle de compatriotes implantés localement pour rapatrier dans leur pays d'origine le produit des vols ou l'argent sale<sup>63</sup>. Particulièrement efficaces, la rapidité et l'étendue des **raids** opérés par les cambrioleurs albanais dans les capitales et grandes villes européennes sont préoccupants.

En matière de blanchiment d'argent, ces malfaiteurs investissent dans des commerces divers, dont les stations de lavage de voitures (notamment au **Royaume-Uni**) et sont devenus experts en matière de rapatriement d'argent sale, par le biais de  **caches** de plus en plus sophistiquées créées de toutes pièces au sein de véhicules (de nombreux garages, propriétés ou en liens avec ces équipes, situés au **Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Belgique**, sont spécialement dédiés à la fabrication de ces emplacements).

Extrêmement violents<sup>64</sup> à l'encontre des autres organisations mafieuses susceptibles de contrecarrer leurs projets, ils n'hésitent toutefois plus à nouer des alliances avec certaines (cartels sud-américains, mafias turque et italienne).

En France, les interpellations d'ESI Albanais sont en augmentation et à un niveau élevé, ce qui illustre une **présence irrégulière préoccupante**<sup>65</sup>.

Les pays européens dont la France ont cherché à réagir à cette menace en forte expansion en créant des unités d'investigations dédiées ou en renforçant la coopération institutionnelle et opérationnelle. L'implication de l'Etat Albanais demeure une difficulté et un point clef, surtout que

---

<sup>63</sup> C'est particulièrement vrai en Italie, en Espagne, en Suisse et en Allemagne ; dans ce dernier pays, en 2016, les albanais représentaient la 3ème communauté étrangère impliquée dans les cambriolages d'appartements et étaient également particulièrement actifs dans les domaines des vols avec effraction de locaux commerciaux et des attaques de distributeurs automatiques de billets.

<sup>64</sup> Les criminels albanais sont en tête en ce qui concerne les trafics de stupéfiants et d'armes ainsi que les séquestrations.

<sup>65</sup> La PAF dénombre 4637 ESI en 2016, 5538 en 2015, 5257 en 2014, 3397 en 2013.

depuis fin 2010 le pays bénéficie d'une **exemption<sup>66</sup> de visa sur l'espace Schengen**. La fragilité et l'instabilité en Albanie (corruption au plus haut niveau<sup>67</sup>, services de police désorganisés...), limitent les effets de la lutte contre cette criminalité. Pour la France, la maîtrise de la diaspora albanophone par le droit d'asile ou les titres de séjours est un point clef pour ne pas encore renforcer davantage l'assise de ces groupes. Migration et criminalité organisée ont parfois des confluences directes. Car dans la diversification de leurs activités, les GCO Albanais ont une part active dans des **réseaux d'immigration illégale**. Des opérations récentes fin 2017 en Grèce et en Albanie ont mis au jour des groupes organisés impliqués dans l'aide au passage et la fourniture de faux documents à des Albanais désireux le plus souvent de rejoindre le Royaume-Unis en passant par la Grèce et trompant les procédures Schengen ou le dispositif Dublin. Evidemment pour aller au Royaume-Unis, la route principale passe ensuite par la France.

-- **Les Italiens** : particulièrement actifs dans la région niçoise et en Rhône-Alpes, ces mafias conservent une forte empreinte géographique à proximité de l'Italie et les mises en cause judiciaires de leurs membres démontrent l'implication dans le trafic de stupéfiant notamment. Leur implication est aussi avérée en France dans la logistique, le blanchiment d'argent (investissement immobilier), ou la « sécurisation » de leurs voies de communications entre les deux pays y compris en terme d'immigration. En 2007 et 2008, on comptait « *qu'un tiers des mandats d'arrêt européens exécutés dans le département des Alpes-Maritimes émanait des autorités italiennes et concernait principalement leurs ressortissants* ». <sup>68</sup>

-- **Les Turques** : les réseaux turcs sont particulièrement impliqués dans l'immigration clandestine ces dernières années. La crise de 2014-2015 l'a parfaitement illustré via la route des Balkans. La Turquie est aussi le pivot du trafic d'héroïne vers l'Europe. En France les réseaux turcs alimentent aussi l'économie souterraine et le travail dissimulé.

-- **Les Africains** : les activités criminelles issues de l'Afrique de l'Ouest sont les plus marquantes, notamment dans la mise en place des routes de la drogue vers l'Europe. Ils sont aussi actifs dans les réseaux de prostitution en Europe et la TEH. Le 22 novembre, la police italienne a arrêté 4 demandeurs d'asile, séjournant dans un centre d'accueil, pour des faits de trafics de migrants. Les mis en cause originaires du Togo, du Burkina Faso et de Côte d'Ivoire favorisaient le passage en

---

<sup>66</sup> Exemption, depuis décembre 2010, de visa de séjour (pour une durée de moins de trois mois) dans l'espace Schengen pour les ressortissants albanais titulaires d'un passeport biométrique permet de faciliter leurs déplacements.

<sup>67</sup> Comme par exemple par l'interpellation en novembre 2017 d'un juge de la Cour d'Appel de Tirana dans le cadre d'une affaire de corruption et d'abus de pouvoir. Ou la mise en cause d'un ancien ministre de l'intérieur au centre d'un scandale sur fond de trafic de stupéfiants après l'interpellation en Italie d'un de ses cousins.

<sup>68</sup> AUBRY, *op.cit.*, p. 30

France des migrants originaires d'Afrique subsaharienne en les dissimulant dans les espaces techniques des trains traversant la frontière, moyennant le paiement d'une somme de 150 à 300 €.

### **B3/ Les routes de la criminalité organisée vers la France :**

Tous ces GCO étrangers présentés très succinctement, empruntent des routes internes à l'espace Schengen, et qui traversent souvent la France en ses frontières. Leur mobilité et leur agilité leur confère un avantage certain dans un espace de libre circulation des biens et des personnes. Les « raids » ainsi opérés présentent un intérêt évident pour un **risque peu élevé d'interception aux frontières intérieures**. Les axes majeurs, routiers notamment, sont des vecteurs privilégiés de ces trafics vers ou depuis l'Europe de l'Est, les Balkans ou l'Afrique. L'office central de la délinquance itinérante (OCLDI), comme EUROPOL sont en charge de la lutte contre ces GCO qui emmènent bien souvent les enquêteurs dans nos pays voisins, où bien à appréhender des ressortissants étrangers. Il y a une forme **d'internationalisation des réseaux pour sécuriser les « routes » criminelles**. L'ensemble de l'UE est concerné par ces évolutions. Le cadre national est de plus en plus dépassé pour les anticiper et pourtant demeure, celui qui permet la maîtrise de l'espace terrestre et des flux *via* les frontières. Les services français constatent aussi l'installation de certains membres de GCO étrangers dans des logements sociaux en cités sensibles en France.

**Dans ce contexte en effet, le contrôle aux frontières à côté de la coopération policière et judiciaire apparaît un moyen évident de lutte contre les GCO. Or si celle-ci a constamment été renforcée, il y a des interstices béants dans les dispositifs territoriaux au sein de l'espace Schengen et sur lesquels n'a pas été porté l'effort politique de coopération.**

**Contre des organisations qui font fi des frontières, et trouvent un espace libre, le contrôle adéquat des personnes et des marchandises reste pourtant de nature à les entraver sérieusement dans leur fonctionnement et à perturber « l'économie » ainsi en place.**

## **Chapitre C : Le terrorisme :**

### **C1/ Caractéristiques et état des lieux :**

Dans la même perspective que la partie précédente, la thématique terroriste touche aussi au contrôle aux frontières. D'ailleurs c'est une des premières justifications françaises du RFCI auprès de l'UE depuis 2015.

En effet, dès la surprise stratégique du 11 septembre 2001 pour l'Occident, le terrorisme est au cœur des préoccupations politiques nationales et pour l'UE<sup>69</sup>. Dès lors, le phénomène migratoire a été appréhendé sous sa dominante de lutte contre l'immigration clandestine liée à la lutte contre le

<sup>69</sup> Comme le rappelle DUEZ, *op.cit.*, p. 15, depuis les sommets de Séville (2002) et de Thessalonique (2003).

terrorisme islamisme. Ce contexte a vu naître l'idée de **gestion intégrée des frontières extérieures, des frontières « intelligentes »** et d'un **corps de garde-frontière européen**.

Les évènements suivants en Espagne (2004, 2017), en Angleterre (2005, 2017), en Allemagne (2016), en Belgique (2016), et en France (2015, 2017) ont maintenu un fort niveau de mobilisation des Etats<sup>70</sup>.

Le phénomène terrorisme islamiste actuel représente une menace qu'il n'est pas nécessaire de décrire davantage. En revanche le lien au contrôle territorial frontalier et aux migrations mérite un peu d'attention.

La menace terroriste sous sa forme depuis les attentats en France en 2015, présente la caractéristique d'être tant endogène qu'exogène aux nations européennes. Aussi, les attentats peuvent être tout autant « téléguidés et planifiés », qu'« inspirés », mais souvent nécessitent des déplacements transnationaux de la part des auteurs.

## **C2/ Les liens avec la problématique des frontières :**

Tout d'abord, le flux migratoire, et c'est l'analyse de la plupart des pays européens, contient potentiellement une menace dissimulé qui trompe les dispositifs de contrôle aux frontières extérieures de l'UE compte-tenu de la masse connue en 2014 et 2015. De plus, les arrivées massives de Syriens décrites précédemment, ont donné lieu à un traitement particulier des demandes d'asile et de visas. Pour ce pays, « *le pourcentage de requêtes ayant reçu une réponse positive (statut de réfugié, statut de protection subsidiaire ou temporaire, autorisation de séjour pour raisons humanitaires) était de 97% en 2015.* »<sup>71</sup> Aussi il y a un risque connu de « vrais- faux passeports » avec des falsifications d'identités, voire de données biométriques avérées. Mais aussi de trafic de documents volés ou perdus notamment depuis la Syrie. Ainsi, « *l'arrestation de plusieurs terroristes impliqués dans les attentats de Paris et Bruxelles et qui sont entrés en Europe en se faisant passer pour des réfugiés* ». <sup>72</sup> Ce fut notamment le cas d'un des passeports retrouvés sur les kamikazes de l'attaque au stade de France le 13 novembre 2015, qui était enregistré parmi une série de passeports volés dans la base de données d'Interpol (SLTD)<sup>73</sup>. Ou encore le cas de A.Abaaoud, le coordonnateur de ces attentats, entré en UE par la Turquie, la Grèce puis la Hongrie avec un faux passeport syrien parmi un flux de réfugiés.<sup>74</sup> S'il ne s'agit pas d'une pratique généralisée, et difficile à démontrer avec précision, ces infiltrations représentent une menace sécuritaire réelle. Sur cette

---

<sup>70</sup> 2400 victimes du terrorisme en Europe depuis 2001, 142 attaques recensées en 2016.

<sup>71</sup> *Id.*

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>74</sup> BUFFET, Sénat, *op.cit.*, p.77.

thématique, le phénomène du retour des combattants de la zone irako-syrienne vers l'Europe est particulièrement sensible actuellement quant au ciblage des passages frontaliers potentiels.<sup>75</sup>

Ensuite, les derniers attentats en Europe ont montré quels étaient les *habitus* criminels des terroristes, notamment en terme de déplacement au sein de l'espace Schengen. Ainsi après les attentats de Paris en novembre 2015, Salah Abdelslam a-t-il pu passer la frontière franco-belge quelques heures après les faits pour fuir et se cacher à Bruxelles<sup>76</sup>. Comme l'explique également Gérard Collomb en 2017, « *on a par exemple appris rétrospectivement qu'Abdelhamid Abaaoud, un des terroristes les plus recherché d'Europe, a pu réaliser des allers-retours avec la Syrie, et donc franchir à plusieurs reprises les frontières de l'UE, sans être inquiété, et fomenter l'attentat déjoué à Verviers en Belgique en janvier 2015, puis participer aux attentats de Paris en novembre 2015* »<sup>77</sup>. De même, Anis Amri (Tunisien), après avoir commis l'attentat du marché de Berlin le 19 décembre 2016, a fui en train et car vers l'Italie en transitant par la frontière germano-hollandaise à Nimègue et Amsterdam, puis vers Bruxelles en train, jusqu'à Lyon par bus via l'Allemagne, et enfin en train par les Alpes (Chambéry) jusqu'à Milan où il a été neutralisé par les forces de sécurité intérieures italiennes le 23 décembre 2016<sup>78</sup>(ANNEXE 7). Enfin le cheminement des auteurs Marocains avant l'attentat de Barcelone en juillet 2017, montre qu'ils se sont rendus en région parisienne, en Suisse et en Belgique<sup>79</sup>. Le franchissement des frontières intérieures comme extérieures de l'UE fait partie de la stratégie des terroristes, en préparation en amont ou en repli.

Autre caractéristique, si certains des auteurs des attentats cités supra sont Français, Belges ou à double nationalité (marocaine, tunisienne) ; d'autres sont des ressortissants de pays non-UE (attaque à Marseille 01 octobre 2017<sup>80</sup>, Berlin décembre 2016, Barcelone 2017) ce qui pose évidemment la question du suivi des titres délivrés, de l'entrée et du maintien dans l'espace Schengen et de sa gestion coordonnée d'un pays à l'autre.

Enfin, la menace terroriste outre sa mobilité entre les pays européens, entretient des liens avec les réseaux criminels pour ce qui est du trafic d'armes, de nature à renforcer l'état de la

---

<sup>75</sup> Fin 2017, les autorités françaises dénombrent plus de 300 combattants français rentrés dont 240 adultes et 60 enfants. Près de 700 combattants français ou résidant en France seraient encore dans les zones de combats.

<sup>76</sup> BERTHELET P., « L'Union européenne de la sécurité à marche forcée », *The Conversation*, 20 août 2017. <http://theconversation.com/lunion-europeenne-de-la-securite-a-marche-forcee-82731>

<sup>77</sup> Audition en Commission des affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, 17 octobre 2017.

<sup>78</sup> E.JACOD, « Attentat de Berlin: Amri a traversé l'Europe avec son arme », *Le Figaro*, 04/01/2017

D.DELSENY, « Attentat de Berlin : comment Anis Amri s'est joué des frontières », *Le Parisien*, 29/12/2016, <http://www.leparisien.fr/faits-divers/comment-anis-amri-s-est-joue-des-frontieres-29-12-2016-6503847.php>

<sup>79</sup> AFP, 23/08/2017, <https://www.ladepeche.fr/article/2017/08/23/2632409-attentats-en-espagne-la-police-retrace-le-parcours-des-suspects.html>

<sup>80</sup> L'auteur de l'attaque à Marseille était de nationalité tunisienne, en séjour irrégulier en France. N.BIRCHEM, « Attentat de Marseille, l'administration a-t-elle failli ? », *La Croix*, 04/10/2017, <https://www.la-croix.com/France/Securite/Attentat-Marseille-ladministration-elle-failli-2017-10-03-1200881629>

menace via les frontières terrestres intérieures.<sup>81</sup> Il est avéré que « des armes en provenance des Balkans occidentaux ont ainsi été utilisées dans les attentats de Paris de novembre 2015 ».<sup>82</sup>

## Chapitre D : Autres enjeux sécuritaires identifiés :

Dans cette dernière sous-partie, nous souhaitons analyser les liens entre les flux (migratoires, criminels, terroristes) et la sécurité : à la fois dans ce qui semble des **conséquences objectives d'insécurité** pour les pays concernés, mais aussi dans **le champ des perceptions**. Car c'est à la rencontre de ces deux aspects que se dessine la complexité des enjeux sécuritaires liés aux frontières et à leur maîtrise.

### D1/ Liens entre migrations et sécurité :

Les conséquences des menaces potentielles décrites précédemment sont de nature : à troubler **l'ordre public** (grands rassemblements, flux massifs, problèmes de voie publique, salubrité), à causer des **victimes** (criminalité, délinquance, agressions, terrorisme), à déstabiliser **l'économie** (fraudes, économie souterraine), à générer un **sentiment d'insécurité** car touchant de manière générale à **la paix publique**.

Comme le soulignent les auteurs de l'Université de Lausanne et dans un contexte terroriste en 2015-2016, « finalement, *l'aspect sécuritaire de la crise migratoire ne peut être sous-estimé* [et à] fait tout naturellement l'objet d'une attention particulière ». <sup>83</sup> Et pour compléter, on peut identifier: “3 dangers to societal security through migration: **public order may be undermined; cultural identity may be challenged, and; the domestic labour market may be destabilized**” <sup>84</sup>.

Cette approche joue en faveur de la « **sécurisation des migrations** »<sup>85</sup> (plus largement des *flux criminogènes*), qui est critiquée par des auteurs qui mettent en garde sur le risque *d'ethnicisation* des analyses par manque d'études approfondies et de statistiques sur les liens entre migration et insécurité. Ils remettent en cause un discours<sup>86</sup> qui inquiète et justifie la sécurisation<sup>86</sup>.

L'analyse des menaces et de l'insécurité comporte le risque d'être surestimées et biaisées par la construction sociale qui la porte. En la matière, l'objectivité est ardue et l'analyse a ses limites, malgré l'honnêteté qui sied à l'étude. Conscients de ce dilemme, il s'agit pour nous de

<sup>81</sup> Voir les propos rapportés du directeur de FRONTEX le 01/09/2015 sur Europe 1, cité par MARQUIS L. (dir.), Immigration, sécurité et comportement électoral : Les Européens face aux crises économique, migratoire et sécuritaire, *Les Cahiers de l'IEPHI*, Université de Lausanne, IEPHI Working Paper Series, n°66, 2016, 157 p., p. 20.

<sup>82</sup> *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*, DICOD, octobre 2017, p. 33.

<sup>83</sup> MARQUIS L. (dir.), p. 20.

<sup>84</sup> O'NEILL P-E, *op.cit.*, p. 9.

<sup>85</sup> BOURBEAU P., « Processus et acteurs d'une vision sécuritaire des migrations : le cas du Canada », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 29 - n°4 | 2013

<sup>86</sup> BIGO D., « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures & Conflits* [En ligne], 31-32 | printemps-été 1998, mis en ligne le 16 mars 2006, consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://conflits.revues.org/539>

distinguer ce qui, de ces phénomènes (notamment migratoire), est de nature réellement menaçante. Nous n'avons pas la prétention de régler ici cette question politique.

Néanmoins, **le champ des perceptions n'est pas du tout négligeable** et constitue une réalité de « la menace », que les acteurs publics doivent intégrer et qu'il convient de tempérer si elles divergent manifestement des faits.

## **D2/ De la perception = le sentiment d'insécurité ou de sécurité lié aux frontières.**

### **⇒ Les enjeux des frontières :**

« La frontière » n'a évidemment pas qu'une valeur physique ou géographique, mais comporte une dimension politique très forte. En un sens, si elle peut être critiquée parce qu'elle serait l'outil de la division entre les nations, et que le « territorial » a nourri nombre des guerres dans l'Histoire; elle apparaît aussi de nos jours le cadre politique de nature à rassurer les populations. Elle est ainsi le marqueur de la souveraineté de l'Etat, qui a un devoir de protection face aux dangers. M.Foucher affirme que c'est le « *périmètre de l'exercice d'une souveraineté et l'un des paramètres de l'identité politique en tant que cadre de la définition d'une citoyenneté, les frontières sont des marqueurs symboliques* »<sup>87</sup>. Il rappelle bien que les frontières ont un rôle dans le temps long et sont constitutives des Etats, et donc de leur sécurité ou de leur « insécurité culturelle ». En plus d'être des « sociétés de l'histoire » d'après M.Gaucher, il ajoute qu'elles sont « géographiques ». Aussi, « *rétablir la visibilité des frontières colmate l'anxiété culturelle, parfois fantasmée, face au bruit et aux fureurs du monde* »<sup>88</sup>. Si les phénomènes transfrontaliers criminogènes avérés, anxiogènes au moins, sont perçus comme tels, les frontières apparaissent alors comme une solution légitime à équilibrer avec le besoin d'ouverture. **La fonction de la frontière est centrale dans la création ou la réduction du stress ou du sentiment d'insécurité.** Le retour du « politique » identifié par de nombreux auteurs en Europe et en Occident, souligne que le couple liberté/protection, responsabilité/ouverture ne concerne pas que les « flux marchands », mais replace en avant d'autres aspects symboliques<sup>89</sup>.

**A défaut, c'est sur le niveau de vie des européens, la cohésion sociale et sur la question d'identité que se fondent les réactions émotionnelles des opinions publiques face aux vagues de migrants.** C'est pourquoi on constate une large approbation du principe de contrôle des frontières : en 2016 72% des Français s'y estimant favorables.<sup>90</sup>

### **⇒ La perception de la menace et de l'insécurité :**

---

<sup>87</sup> FOUCHER, *op.cit.*, p. 7.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>89</sup> M.FOUCHER, « Le retour des frontières », *Revue Etude*, septembre 2017, n°4241.

<sup>90</sup> FOUCHER, *op.cit.*, citant la Fondation J.Jaurès d'avril 2016 (FOURQUET J., note 304), p. 40.

La question des perceptions est éminente dans le domaine politique, des médias, de la communication, mais aussi de la sécurité ou de la guerre. Ainsi l'OTAN utilise cette devise « *La perception construit la réalité* » signifiant que les faits sont insuffisants pour, seuls, influencer les opinions.<sup>91</sup> Dans cette dynamique le sentiment d'insécurité peut être déconnecté de la réalité criminelle ou des menaces, mais il construit une forme d'insécurité. L'inverse peut aussi se trouver (la criminalité organisée est moins perçue comme menace grave que les migrations, or nous avons montré quels conséquences elles génèrent pourtant sur nos sociétés). La perception est une contrainte à prendre en compte par les autorités pour définir des stratégies ayant des effets adaptés.

Si la liberté de circulation est appréciée et souhaitée par les européens, il demeure paradoxalement des tensions sur la gestion des réfugiés et l'accueil des migrants. Les études d'Eurobarometre sont claires sur ce point : la perception de l'immigration comme le « problème le plus important pour mon pays » a atteint des niveaux historiques dans tous les pays.<sup>92</sup>

La perception de la migration comme une menace vient du fait qu'elle remet en cause les normes sociales et de l'identité culturelle des sociétés européennes et qu'elle s'insère à moyen et long-terme au sein même des sociétés<sup>93</sup> : « *de nouveaux enjeux sont apparus comme autant de menaces à la sécurité* » qui, loin de relever de l'univers traditionnel des relations inter-étatiques, *s'inscrivent plutôt dans les structures sociales ou économiques, comme le crime organisé, les migrations.* »<sup>94</sup> Ce mouvement de l'extérieur vers l'intérieur génère des inquiétudes, surtout s'il est subit. La question se pose du niveau de migration à partir duquel la question de la « sécurité » émerge dans l'opinion publique. Les masses connues depuis 2014, semblent être un facteur anxiogène aggravant selon les chercheurs.<sup>95</sup>

Plusieurs facteurs<sup>96</sup> agissent sur la perception des flux frontaliers: la proximité culturelle du migrant, la visibilité des migrants dans le pays, les voies d'entrées et les effets des politiques migratoires précédentes.

Ainsi, la façon dont un migrant entre (légalement ou illégalement) dans un pays est un élément clef de la perception, qui anime largement le débat médiatique et politique. Les liens supposés et généralisés de la migration avec la criminalité ou le terrorisme accentuent l'inquiétude sur l'immigration illégale. Dans ce cadre il ne faut pourtant pas oublier que de nombreux

---

<sup>91</sup> CHAUVANCY F., « Servir pour protéger », Blog défense et sécurité lemonde.fr, 12/11/17.

<sup>92</sup> Cité par MARQUIS L. (dir.), *op.cit.*, p. 22.

<sup>93</sup> Voir les débats en France sur le port du voile en 2004, ou sur les menus des cantines scolaires, ou la place des jours fériés religieux dans le calendrier par exemple.

<sup>94</sup> LAVENEX S., MERAND F., « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne », Politique européenne, vol. n°22, 2007/2, p. 5.

<sup>95</sup> BADINIER V., « Les politiques européennes de sécurité et le défi des migrations », Lyon Risk Management, 8 mars 2017.

<sup>96</sup> Identifiés par RUDOLPH C., 'Security and the Political Economy of International Migration', Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, Paper WP2002-4. , cité par O'NEILL P-E, *op.cit.*, p. 9.

« clandestins » sont entrés légalement en Europe, mais qu'ils outrepassent leurs visas et restent dans les pays d'accueil à l'échéance. Cette réalité souvent ignorée souligne la subjectivité des analyses qui peut exister.

La perception de-corellé comporte des risques. La cohésion nationale peut être déstabilisée par un cercle vicieux : une xénophobie croissante, notamment un risque d'islamophobie sur la base de faits divers tels que les agressions de Cologne du 31/12/15, ou les différentes attaques terroristes... Ils sont autant de facteurs qui affectent *in fine* l'unité nationale et la stabilité de l'opinion publique.

*“Migration is now clearly located in the security debate [...] **Whether the cause of the security threat is real or perceived is, in some ways, less important than the effect the debate has in creating the impression of a genuine concern.**”<sup>97</sup>.*

Aussi, l'enjeu des pouvoirs publics est de **répondre à cette anxiété** (vécue ou ressentie, fantasmée ou réelle), sans la sous-estimée car une politique qui ne la prendrait pas en compte ne pourrait être pleinement de « sécurité » sous tous ses aspects : *ie*, lutter contre les phénomènes criminels en eux-mêmes, **et** le sentiment d'insécurité (qui est une réalité). Le dilemme et l'équilibre instable à trouver se situe entre la fermeture totale des frontières, ou des frontières ouvertes mais semi-poreuses et suffisamment maîtrisées, ce que M.Foucher nomme la « *souveraineté suffisante* »<sup>98</sup>.

\* \*

*Il n'y a donc pas que pour les migrations que la maîtrise des frontières Schengen a un **rôle régulateur**, mais il faut considérer les flux transfrontaliers **dans leur ensemble**. La menace majeure n'est pas forcément la plus visible.*

*Entre migration illégale, flux secondaires internes, criminalité polymorphe ou terrorisme, le contrôle aux frontières a **plusieurs buts et vocations**. Le besoin de maîtrise des frontières est indispensable et stratégique pour la France, face aux phénomènes menaçant sa sécurité.*

*Dans ce contexte, mais aussi pour des raisons tout à fait exceptionnelles, la France, depuis 2015 fait valoir les dispositions prévues au code Schengen pour rétablir des contrôles intérieurs*

***A l'heure du continuum des menaces intérieures et extérieures, sauf à démontrer le caractère parfaitement hermétique des frontières extérieures de l'UE, le contexte sécuritaire nécessite aussi une attention particulière aux frontières intérieures.***

<sup>97</sup> O'NEILL P-E, *op.cit.*, p. 13.

<sup>98</sup> FOUCHER, *op.cit.*, Revue d'Etude.

## **Partie 2 : Atouts et faiblesses des dispositifs actuels : ne pas baisser la garde.**

Face aux différentes menaces ou risques décrits dans la partie précédente, la réponse apportée par la France depuis 2015 est un changement important de la perspective des dispositions Schengen, notamment par leur durée de mise en œuvre. Un début de réaction, parmi d'autres mesures prises dans l'urgence, et qui remplit globalement les objectifs attendus, dont nous nous attachons à montrer qu'il convient de l'adapter, voire de le renforcer quelque soit sa forme juridique, car le risque de contournement est majeur. La dissuasion crédible n'est jamais durablement acquise sans effort. **L'enjeu n'est plus l'urgence mais le moyen et le long-terme sur le continent face aux flux secondaires ou criminels.**

### **Chapitre A : L'urgence et les circonstances exceptionnelles justifiant le retour du contrôle aux frontières internes Schengen :**

Le RCFI décidé par la France ne fait que reprendre « les clauses de sauvegarde » prévues dans le CFS, en évoquant des circonstances exceptionnelles qui permettent de déroger temporairement au principe de libre circulation.

#### **A1/ Ce que permet le code Schengen et l'usage du rétablissement des contrôles avant 2015 ?**

- **L'espace Schengen :**

L'espace Schengen sans contrôles aux frontières intérieures regroupe aujourd'hui 26 pays dont 22 des 28 de l'UE, et dont 4 n'appartiennent pas à l'UE (ANNEXE 8), issu de l'accord du 14 juin 1985 conclu initialement entre l'Allemagne, la France et le Benelux. Un accord entré en vigueur seulement le 26 mars 1995<sup>99</sup>, date de levée effective des contrôles frontaliers, après la convention d'application de Schengen du 19 juin 1990 qui prévoit les dispositions concrètes de l'abolition des frontières. Cette convention pose également les fondements de la coopération policière et de justice, ainsi que le **système d'information Schengen (SIS)** facilitant l'échange d'informations entre pays.

Le principe de ces accords, très **pragmatiques**, est la création d'un espace de libre circulation des personnes et des marchandises dépourvu de contrôles **systématiques** aux frontières intérieures. L'ensemble des dispositions écrites qui fondent la libre circulation au sein de l'espace Schengen est appelé « **l'acquis Schengen** » depuis qu'il a intégré le droit communautaire en 1999

---

<sup>99</sup> BUFFET, Sénat, *op.cit.*, p.24.

par un protocole annexé au traité d'Amsterdam<sup>100</sup>. C'est l'article 77 du TFUE de Lisbonne qui « donne compétence aux institutions de l'Union européenne pour développer les politiques en matière d'abolition des contrôles aux frontières intérieures, de contrôle des frontières extérieures et à l'introduction graduelle d'un système de management des frontières extérieures »<sup>101</sup>. Au final, contrôle des frontières et visa sont formalisé par le CFS de 2006<sup>102</sup>, tandis que SIS II, asile et immigration intègrent distinctement le droit de l'UE. Le « système Schengen » comprend « au moins 12 textes »<sup>103</sup> de droit de l'UE en plus du CFS (SIS II, règlement sur le petit trafic frontalier, décision de création de l'agence Frontex...).

Il s'agit d'un **outil concret de coopération renforcée** qui reste un système d'essence intergouvernementale, certes de plus en plus communautarisé mais en proie aux réticences des Etats.

En effet, la mise en œuvre de cette liberté de circulation « se traduit à la fois par la suppression des contrôles intérieurs », mais prévoit aussi dès les premiers accords<sup>104</sup>, « la possibilité de les rétablir dans certains cas prédéfinis [ainsi que] des mesures compensatoires visant expressément à limiter les conséquences de cette suppression »<sup>105</sup>. Il n'est donc pas étonnant que les Etats y fassent appel quand ils sont face à une **crise**.

#### ❖ Le rétablissement des contrôles :

Pour Yves Bertoncini<sup>106</sup>, c'est l'esprit même de Schengen que les Etats assurent leur sécurité en mettant un contrôle aux frontières. C'est une clause possible et dans le fond justifiée. Il n'y a donc pas d'incohérence à ce que les Etat l'invoquent. Pour lui : « Schengen ce n'est pas qu'un espace, c'est un code, c'est une boîte à outil dont les Etats membres peuvent se servir pour mieux coopérer ensemble »<sup>107</sup>. Le CFS se concentre sur ce rétablissement des contrôles et a été modifié en 2013 et 2016.

Pour résumer, le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures (RCFI) est possible dans **les trois cas** suivants<sup>108</sup>, limités dans le temps et l'espace : (ANNEXE 9 )

**1 – (A 25) Le cadre général, pour des menaces prévisibles** : « En cas de *menace grave* pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre dans l'espace sans contrôle aux

<sup>100</sup> Protocole n°2 annexé au TUE et au TCE, *J.O.C.E.*, C340, 10 novembre 1997, p. 93.

<sup>101</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>102</sup> Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

<sup>103</sup> NOKERMAN, *op.cit.*, p. 24

<sup>104</sup> Convention d'application de l'Accord de Schengen 1990, article 2, paragraphe 2

<sup>105</sup> BUFFET, Sénat, *op.cit.*, p.21.

<sup>106</sup> Directeur de l'Institut Jacques Delors et président du mouvement Européen.

<sup>107</sup> France Culture, Podcast 22/12/2016, du Grain à Moudre, *l'Esprit Schengen est-il mort?*,

<https://www.franceculture.fr/emissions/du-grain-moudre/lesprit-de-schengen-est-il-mort>

<sup>108</sup> Présentés au Titre III « Frontières Intérieures », Chapitre II, Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, A25 à A35 du Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 (code frontières Schengen), *op.cit.*

frontières intérieures », le RCFI est possible sur tout ou partie des frontières intérieures **pour maximum 30 jours**, ou bien la durée de l'évènement prévisible. La durée est limitée au **nécessaire** et qu'en « **dernier recours** » (A25 (2)).

⇒ Le **renouvellement** par périodes de 30 jours maximum est possible en cas de menace persistante, mais « *la durée totale de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, y compris toute prolongation prévue [...] ne peut excéder six mois.* ».

**2 – (A28) Le cadre exceptionnel, pour une « action immédiate ».** Ce sont lors de circonstances non-prévisibles et parce « *qu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre exige une action immédiate* ». Un RCFI limité à **10 jours**, notifié simultanément à sa mise en œuvre aux autres Etats membres et à la Commission de l'UE.

⇒ Le **renouvellement** par périodes de 20 jours maximum si la menace est persistante, mais la durée totale pour cet article ne peut dépasser **2 mois**.

**3 – (A29) Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures :** en pareilles circonstances, « *du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures* », le RCFI est possible pour **6 mois initialement**.

⇒ En cas de menace persistante et depuis la modification de 2013, 3 **prolongations** maximum, de 6 mois maximum sont autorisées, soit **2 ans au total**. Un article particulier puisque c'est sur une proposition de la Commission que le Conseil européen « *peut, en dernier recours et à titre de mesure de protection des intérêts communs au sein de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures, recommander à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures ou sur des tronçons spécifiques de celles-ci.* »<sup>109</sup> Dans ces circonstances, l'Etat concerné est obligé de coopérer pour mettre en œuvre les mesures recommandées (coopération douane, FRONTEX, policière, évaluation des risques....) Si tel n'est pas le cas, l'A29 peut s'appliquer et cet Etat sortir de fait de la GIFE le temps du RCFI mis en œuvre par ses voisins.

Le RCFI doit répondre à des critères de **justification** et l'Etat concerné doit présenter son **évaluation** aux autres membres, au Parlement européen et à la Commission<sup>110</sup>. Il doit surtout être fait état de la **proportionnalité** des mesures prises, de leur caractère **d'ultime recours** et de leur **nécessité**. Des justifications que les autres membres, ou la Commission peuvent contester en émettant des avis.

<sup>109</sup> Règlement (UE) 2016/399, *op.cit.*, A29.

<sup>110</sup> *Ibid.*, A27.

❖ **Entre 2000 et avril 2015, les études montrent que le RCFI n'a jamais cessé d'être utilisé, mais seulement par une moitié des Etats et souvent dans des durées limitées.**

A. Nokerman dans son étude <sup>111</sup> recense **88 RCFI** notifiés à la Commission conformément au CFS. Sur cette période, la France (22 cas) et l'Espagne (17 cas) en comptent le plus et sont les plus significatifs.

La répartition par année des RCFI montre que les premières années (2000-2004) de l'intégration de l'acquis Schengen et l'application du traité d'Amsterdam ont été l'occasion pour les Etats de conserver des contrôles ; et que les années d'élargissement de l'UE (2004, 2008) ont aussi justifié des RCFI <sup>112</sup>.

Enfin, en termes de faits « justificatifs », Nokerman recense notamment :

- ⇒ 51 RCFI au titre des conférences, sommets internationaux (G7, G20, OTAN, UE....) ou visites de chefs d'Etat. Un type de justification utilisé par beaucoup d'Etats de manière assez **homogène** et ponctuellement.
- ⇒ 19 cas justifiés par la « **menace terroriste** » : **seulement par la France et l'Espagne**. Dont 8 par la France en 2005-2006 et prolongés pendant 8 mois suite aux attentats de Londres en juillet 2006, le reste par l'Espagne dont 7 liés à la menace d'ETA.<sup>113</sup>
- ⇒ **3 cas seulement au titre de « l'immigration »**. Un motif **particulièrement peu utilisé** alors que c'est le sujet majeur dès 2011 et 2013 de la réforme du CFS de 2006<sup>114</sup>.

#### **A2/ « A l'épreuve des faits » exceptionnels en 2015 : menace terroriste, migration de masse.**

- **Migration de masse et frontières extérieures de l'UE non maîtrisées :**

La Commission européenne le reconnaît, « *le système a été profondément ébranlé ces derniers mois par l'ampleur du défi que pose la plus importante crise de réfugiés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale* »<sup>115</sup>. En effet la **crise migratoire est le principal fait justificatif utilisé par les Etats depuis 2015 pour le RCFI**. Déjà en 2004, et 2011 des épisodes similaires mais d'ampleur moindre s'étaient produits. En tout état de cause jamais l'espace Schengen n'avait connu un tel retour des frontières intérieures depuis sa création en 1985.

**Les printemps arabes en 2011** avaient déjà généré des pressions migratoires intenses *via* la Méditerranée. C'est la période où l'île italienne de Lampedusa était particulièrement submergée de

<sup>111</sup> NOKERMAN, *op.cit.*

<sup>112</sup> *Ibid.* p. 42. Plus 10 Etats en 2004, et l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie en 2008.

<sup>113</sup> *Ibid.* p. 50.

<sup>114</sup> *Ibid.* p. 51.

<sup>115</sup> COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route* », COM(2016) 120 final, p. 2.

réfugiés (50000 entrées en 2011). Les fortes tensions entre la France et l'Italie à l'époque sur la gestion de ces migrants (dont beaucoup de Tunisiens francophones), avaient conduit la France le 08 avril 2011 à rétablir les contrôles à la frontière à Menton, faisant valoir la clause de sauvegarde du CFS de 2006.<sup>116</sup> L'Italie annonçait vouloir accorder des titres de séjour provisoire qui leur permettraient grâce à des autorisations de voyage de se déplacer dans tout l'espace Schengen. Dès cette époque la confiance a été rompue par la position inquiétante de l'Italie.

En 2015, les pays membres ont commencé à justifier leurs RCFI par le phénomène migratoire sans précédent, que nous avons décrit dans la partie précédente. Une surprise pour l'UE, pour qui « **le choc est rude** »<sup>117</sup>, qui s'est traduite par des RCFI **en effet domino** sur le fondement de l'A28 du CFS: le 13 septembre d'abord par l'Allemagne, le 16 et 17 septembre en Autriche, Slovaquie et Hongrie, le 12 novembre en Suède, au Danemark le 26 novembre et en Norvège le 04 janvier 2016 (ANNEXE 10).

Cette première série de décisions « *furent prises sans coordination ni concertation préalables aux niveaux bilatéral et européen, le CFS ne prévoyant aucune procédure spécifique en cas de fort afflux d'immigration* »<sup>118</sup>. Les institutions de l'UE ont été prises de court dans la gestion de cette crise comme le soulignent les rapporteurs du Sénat.

Puis entre novembre 2015 et mars 2016, l'Allemagne, l'Autriche, la Suède, la Norvège et le Danemark ont notifié les prolongations de leurs RCFI pour 6 mois sur la base de l'**A29** du CFS et du péril global aux frontières extérieures de l'UE. En revanche les prolongations suivantes jusqu'à aujourd'hui se sont fondées sur l'A25, la Commission estimant que les conditions de l'A29 ne sont plus réunies et la GIFE à nouveau suffisamment crédible à ses yeux.

- **Les événements terroristes : une justification spécifiquement française.**

C'est le second défi de l'espace Schengen en 2015. Nous avons décrit dans la partie 1, la réalité de cette menace en lien avec les flux frontaliers : *pré* ou *post* attentats, et le rôle des « combattants étrangers ».<sup>119</sup>

Si la France avait notifié dès le 16 octobre 2015, un RCFI (A25 du CFS) en prévision de la COP 21 à Paris ce sont bien les attentats **du 13 novembre 2015** qui ont précipité le rétablissement le jour même. Depuis cette date, la France a maintenu par diverses prolongations son RCFI jusqu'au **30 avril 2018, au-delà des six mois** prévus (ANNEXE 11).

---

<sup>116</sup> BERTHELET P., « La « gouvernance de Schengen » à la suite des crises migratoires. D'une réforme à l'autre :quoi de neuf ? », *Diploweb.com*, janvier 2018.

<sup>117</sup> FOUCHER, *op.cit.*, p.8.

<sup>118</sup> BUFFET, Sénat, *op.cit.*, p.79.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 77.

Le cas particulier français, comme le souligne la Commission<sup>120</sup> implique une justification du RCFI totalement différente des autres Etats Schengen cités *supra*.

En effet, la France ne s'est jamais portée sur la justification de l'A29 ou de la lutte contre les migrations mais uniquement sur le registre de l'A25 et des *menaces graves à la sécurité intérieure*. Ce fut encore la « *persistance de la menace terroriste* » et la problématique des *returnees* qui a justifié la demande d'octobre 2017 pour la prolongation de contrôle en cours jusqu'au 30 avril 2018<sup>121</sup>.



### **A3/ Des causes plus profondes de désunion :**

Au-delà des évènements et des flux incontrôlables subis par Schengen en 2014-2015, des raisons plus profondes fondent les réactions successives de RCFI : il s'agit d'**une crise de la**

<sup>120</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, *op.cit.*, p.11.

<sup>121</sup> CONSEIL D'ETAT, Arrêt du 28 décembre 2017, « Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres », N° 415291 .

**confiance et de la solidarité** européenne. Deux présupposés du système Schengen et de la GIFE où la libre circulation et la sécurité à l'intérieur sont garanties par une maîtrise extérieure suffisante. Comme le souligne Nokerman : *« d'une part, chaque État membre reconnaît la validité des contrôles aux frontières extérieures réalisés par les autres membres comme similaires à ceux qu'il aurait lui-même appliqués à ses frontières ; d'autre part, les États responsables des contrôles aux frontières extérieures doivent agir en protection de l'intérêt général de l'Union européenne et des autres États membres puisque de par l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, laisser entrer une personne dans l'espace Schengen revient à lui donner accès à presque tout le territoire de l'Union. »*<sup>122</sup>

**C'est bien là l'enjeu de ce qui fonde la question de savoir si la GIFE et le rétablissement de contrôles internes se complètent ou si la première se suffit à elle-même et peut substituer suffisamment le second.**

Dans ce contexte, la **Grèce** a directement été mise en cause pour ses défauts de gestion de la frontière Schengen. La commission européenne évoque même *« de graves défaillances sur certains tronçons des frontières extérieures de l'UE [ce qui a] amené certains États membres à appliquer la politique du «laisser passer» »*<sup>123</sup>. Selon elle, c'est ce qui a généré la montée en puissance de la route des Balkans en direction du Nord de l'UE et partant, les premières mesures de RCFI de septembre 2015, prises de manière unilatérale et sans concertation. M.Foucher (2016), souligne la problématique de la route par la Grèce, largement utilisée par les réseaux turcs et géorgiens avec une certaine complaisance des autorités du gouvernement Syriza lors des négociations financières de 2015 ordonnant aux forces de l'ordre de ne pas arrêter les migrants.

La question de l'ouverture initiale de l'Allemagne et de la Suède aux premières vagues de migrations, a aussi suscité des réactions anxieuses critiquant l'effet **« d'appel d'air »** de ces décisions pour l'ensemble de l'espace Schengen.<sup>124</sup>

**L'absence d'un « climat de confiance mutuelle »** sur la capacité des Etats aux frontières extérieures à garantir la sécurité à l'intérieur entraîne de la **« défiance réciproque »**<sup>125</sup> et justifie les RCFI. La commission européenne rappelle que *« si les États membres ont rétabli les contrôles aux frontières intérieures, c'est en conséquence des mouvements secondaires permis par ces carences. Ces manquements graves mettent donc en péril l'espace Schengen dans son ensemble et témoignent d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure en son sein.»*<sup>126</sup>

<sup>122</sup> NOKERMAN, *op.cit.*, p.58

<sup>123</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, *op.cit.*, p.2.

<sup>124</sup> Facteur « pull » d'attraction décrit par BERTHELET P, *op.cit.*, , janvier 2018.

<sup>125</sup> MARTINGE J., L'espace Schengen : crise et méta-crise. L'Europe à l'épreuve des crises, *Les notes de travail de Migrations sans frontières*, oct 2016, Blog Migrations sans frontières, p. 10.

<sup>126</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, *op.cit.*, p.12.

Enfin, c'est aussi le constat d'un déficit de **solidarité** qui est posé puisque les Etats les plus au contact des arrivées migratoires et des phénomènes (Italie, Grèce notamment) ne disposent pas en interne de la capacité de tenir suffisamment les frontières extérieures de l'UE, et qu'ils ont été peu aidés. C'est pourtant sur la garantie de cette frontière que s'est bâti le système Schengen de libre circulation intérieure. Le dispositif « Dublin »<sup>127</sup> sur le traitement de l'asile par exemple, dispose en outre que l'Etat européen d'entrée du requérant est le seul compétent pour traiter la demande, ce qui est une forme de « renvoi » et de charge supplémentaire pour ces mêmes Etats. Or ce règlement n'est pas appliqué et nombre de « dublinés » ayant fait des demandes d'asile dans d'autres pays européens, viennent réaliser une nouvelle demande dans un autre pays, *embolisant* ainsi le système. D'ailleurs les négociations sur la révision du règlement Dublin sont bloquées depuis plus d'un an en raison des divergences des Etats membres sur le principe d'un mécanisme de solidarité permettant la **relocalisation**<sup>128</sup> de réfugiés entre Etats membres en cas de flux migratoire important. Lors du sommet franco-italien de Lyon (septembre 2017), l'Italie a toutefois donné son accord pour rechercher une position commune entre France, Allemagne et Italie, qui ferait basculer les équilibres et qui permettrait de relancer les négociations.

Le principe est la **solidarité et le partage des responsabilités entre les Etats membres**, c'est-à-dire la mutualisation de moyens aux frontières extérieures, ou les relocalisations. Mais en réalité le système est juridiquement peu contraignant (hormis l'A29 du CFS) pour inciter les Etats d'entrée à tenir leur rôle consciencieusement, sans complaisance ; tout comme pour pousser à la solidarité opérationnelle et financière suffisante de la part des autres membres, à la hauteur des enjeux collectifs. *In fine* cette tension a généré des RCFI, qui eux-mêmes sont source d'une forme de report de la charge migratoire sur les Etat de la périphérie.

Crise des réfugiés et terrorisme constituent un **double test de Schengen**, envers lequel les Etats ont utilisé les **clauses de sauvegarde du CFS**, mais pour modérer l'appréciation liberticide que ces mesures suscitent parfois<sup>129</sup>, force est de constater que globalement l'application reste très **proportionnée, limitée** dans le temps et l'espace, donc loin d'un blocus total de la liberté de circulation, voire « *qu'ils ne l'ont pas appliqué en réalité* »<sup>130</sup>.

---

<sup>127</sup> Règlement 604/2013 du Parlement Européen et du Conseil.

<sup>128</sup> DUMONT P., *op.cit.*, p. 11 « *La relocalisation désigne le transfert d'un demandeur d'asile du pays européen responsable de l'examen de sa demande vers la France dans le cadre du programme mis en place par l'Union européenne en septembre 2015.* »

<sup>129</sup> ANAFE, « Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence, conséquences en zone d'attente », *Note d'analyse*, mai 2017, 15 p.

<sup>130</sup> France Culture, 2016, *op.cit.*

Le RCFI français s'applique aux frontières intérieures, soit **2940** km terrestres, avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne, la Suisse, l'Italie et l'Espagne. Les forces de sécurité intérieure (FSI) et la douane sont chargées de l'application de cette mesure.

### **B1/ Les effets recherchés par la France:**

- **Qu'entend-on par contrôle aux frontières ?**

Au regard du CFS (A32), la décision de RCFI permet exceptionnellement d'**appliquer aux frontières intérieures (Titre III), les règles habituellement en vigueur aux frontières extérieures** (titre II du CFS). C'est-à-dire que les mêmes types de vérifications sont menés sur les personnes se présentant à la frontière intérieure rétablie. Cela signifie aussi que les citoyens hors espace Schengen qui ne disposent pas des titres de voyage ou des documents autorisés, en provenance de pays tiers, comme de pays de l'espace Schengen sont susceptible **d'un refus d'admission**<sup>131</sup> sur le territoire national.

Concrètement, il convient de distinguer les **Points de Passage Frontaliers (PPF)** des **Points de Passage Autorisés (PPA)**.

⇒ **Les PPF** sont « *tout point de passage autorisé par les autorités compétentes pour le franchissement des frontières extérieures* »<sup>132</sup> de l'espace Schengen. L'entrée dans l'espace Schengen n'est donc pas autorisée en dehors de ces points qui ont des heures d'ouverture et de fermeture. En France, en fonctionnement habituel de Schengen, **119 PPF** permanents sont recensés (73 aériens, 33 maritimes, 12 terrestres).

⇒ **Les PPA** ne sont actifs qu'en cas de RCFI et correspondent à la liste des points d'entrées sur le territoire national que l'Etat autorise le temps du RCFI. A ce jour, depuis le 13 novembre 2015, 285 Points de Passage Autorisés (PPA) placés aux frontières intérieures ont été listés. Sur ce total, **186 PPA sont terrestres**.

D'un point de vue du droit et en pratique, plusieurs termes sont aussi à définir:

⇒ **Contrôle aux frontières** : « *les activités effectuées aux frontières, [...], en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications aux frontières et en une*

---

<sup>131</sup> CFS 2016, A14

<sup>132</sup> CFS 2016, A2, 8)

surveillance des frontières »<sup>133</sup>. Ce contrôle se fait en France aux PPF et PPA, par la PAF et la DGDDI<sup>134</sup> qui ont une responsabilité partagée en la matière.

⇒ **Vérifications** : sont les opérations effectuées pour les forces de l'ordre aux **PPF et PPA** afin de « s'assurer que les personnes, y compris leurs moyens de transport et les objets en leur possession, peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres ou à le quitter »<sup>135</sup>.

⇒ **Surveillance des frontières** : « la surveillance des frontières **entre** les points de passage frontaliers et la surveillance **des** points de passage frontaliers en dehors des heures d'ouverture fixées, en vue d'empêcher les personnes de se soustraire aux vérifications aux frontières »<sup>136</sup>.

Cette mission concerne donc prioritairement les interstices géographiques entre les PPF et les PPA, qui est du ressort des unités territorialement compétentes de la DGPN et de la DGGN, et des Douanes<sup>137</sup>.

- **Les attendus du RCFI : systématique, non-admission.**

Face à des problèmes de flux massifs comme en 2015, et de menace terroriste, **deux effets principaux** sont attendus, s'inscrivant dans une logique de **dissuasion** des flux

<p>a/ la possibilité de surveillance <b>systématique</b> du flux et d'identification des personnes ;</p> <p>b/ l'usage du <b>« refus d'entrée »</b> au lieu de « la réadmissions » plus complexe ;</p>
--

a/ Le RCFI permet, de mener selon l'analyse des risques et au besoin, des contrôles qui sont **systématiques**. Il s'agit d'une véritable souplesse juridique indispensable afin d'adapter la posture des FSI engagées sur le terrain.

Hors RCFI, en France c'est l'article 78-2 du code de procédure pénale qui s'applique aux zones frontalières. Si des contrôles sont permis dans une bande de 20km, les Etats ne doivent pas confondre ces contrôles avec ceux autorisés aux frontières extérieures. La France a récemment étendu les possibilités de ces contrôles<sup>138</sup>, mais le caractère systématique et durable est exclu.

Toutefois ces renforcements opérationnels ou juridiques doivent se conformer au CFS et à la jurisprudence de la CJUE<sup>139</sup> dans la « *mesure où ils ne doivent pas avoir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières* ».

<sup>133</sup> CFS 2016, A2, 10)

<sup>134</sup> Police aux Frontières et Direction Générale des douanes et droits indirects.

<sup>135</sup> CFS 2016, A2, 11)

<sup>136</sup> CFS 2016, A2, 12)

<sup>137</sup> La Marine Nationale est également compétente pour ce qui concerne les frontières maritimes.

<sup>138</sup> Loi pour la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme du 30 octobre 2017.

<sup>139</sup> Arrêt Melki CJUE du 22 juin 2010.

L'A23 du CFS est limpide sur ce point, ces contrôles de droit commun :

- ne doivent pas non-plus avoir pour objet le contrôle aux frontières en tant que tel,
- sont particulièrement dédiés à la lutte contre la criminalité organisée selon les informations dont les FSI disposent (et pas spécifiquement l'immigration),
- sont réalisés à *l'improviste*,
- sont clairement distincts des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures.

Ce n'est donc **pas suffisant** pour effectuer un contrôle efficace face à des flux massifs et durables.

En matière de **prévention du terrorisme**, les contrôles aux frontières intérieures se révèlent particulièrement pertinents. Les leçons ont été tirées des ratés des contrôles policiers hors RCFI, par exemple lors de la fuite de S.Abdelslam vers la Belgique après l'attaque du Bataclan le 13 novembre 2015<sup>140</sup>. En effet, le RCFI permet de maintenir des effectifs sur ces axes, et donc une « mobilisation » suffisante dans des délais très courts lorsqu'un dispositif d'urgence est déclenché comme au soir du 13/11/15. De plus, l'inscription d'individus liés à des organisations criminelles ou terroristes dans les systèmes nationaux (FPR) ou communautaires (SIS) n'est utile qu'en présence d'un **dispositif de contrôle suffisamment maillé sur le terrain**. A défaut l'objectif de détection et de suivi des cibles des services de renseignement ne peut être atteint. Il s'agit bien d'une action globale, qui permet par le caractère systématique, des contrôles accrus sur les mouvements suspects. C'est naturellement l'augmentation des probabilités d'interpellation d'individus recherchés (pour différents motifs), comme d'un meilleur suivi de ceux signalés par différents services, y compris d'autres pays. **Sans contrôles suffisant sur le terrain, l'alimentation des bases de données policière n'a que peu d'utilité**. Une analyse confirmée par le ministère de l'intérieur qui indique qu'au regard de l'état de la menace et des importants revers subis par DAECH en zone syro-irakienne, il est justifié de préserver ces possibilités de contrôles. L'affaiblissement de l'organisation terroriste dans les zones de combat va conduire un certain nombre de djihadistes à regagner le territoire européen. Il ne faut pas anticiper la diminution du niveau de la menace. C'est au contraire dans cette période d'importante pression militaire de la Coalition internationale que la vigilance mérite d'être maintenue à son niveau maximum.

**b/ L'autre plus-value juridique importante est la capacité de « refus d'entrée »** (*versus* la réadmission). Il s'agit d'une disposition du CFS (A.14) prévue pour les frontières extérieures lorsqu'une personne ne détient pas les documents attendus<sup>141</sup>, (hors asile et visas) ou qui aurait été

---

<sup>140</sup> Il a été arrêté à Molenbeek en Belgique le 18 mars 2016 après 4 mois de clandestinité.

<sup>141</sup> Code Schengen 2016, article 6, paragraphe 1, *op.cit.*

signalée auparavant, **et qui s'applique à l'intérieur lors du RCFI**. La France peut donc dans ce **cadre refuser l'admission dès sa frontière sans considérer qu'elle a été franchie**.

C'est une disposition importante **puisque en dehors du RCFI**, aux frontières intérieures réputées « libres », le CFS ne permet pas cette non-admission. En pareil cas, c'est alors un processus administratif beaucoup plus contraignant qui s'applique, puisqu'il s'agit de constater à l'occasion d'un contrôle d'identité aléatoire, y compris en zone frontalière, que l'étranger est en situation irrégulière (ESI). Il est alors procédé à une procédure de ré-admission très incertaine, avec de fortes contraintes administratives et judiciaires et des réponses très diverses, posant la question de la capacité de rétention administrative de la France, comme de négociations de renvoi avec les pays tiers.

Bien qu'allégé ces dernières années, le circuit administratico-judiciaire lors d'une interpellation d'un ESI demeure complexe, et source d'une certaine inefficacité au plan national. Le placement en CRA ou en assignation à résidence est aussi contraignant (mobilisation de forces pour les transfèvements, temps passé en audiences ou rdv consulaires...etc). Cela se heurte à des contraintes de disponibilité des préfetures<sup>142</sup>, des interprètes, des places en CRA, ainsi qu'au rôle joué par la chaîne judiciaire (JLD, procureur) au long d'un processus décisionnel sous le signe de l'urgence.

## **B2/ Le dispositif et les modes d'actions des FSI en France :**

La conception du RCFI depuis 2015 en France ne consiste pas à ériger des frontières physiques ou des barrières sur des centaines de kilomètres. A la différence d'autres pays de l'UE, l'esprit général du dispositif est bien de **s'appuyer sur des PPA**, mais qui n'ont rien à voir avec les postes douaniers d'avant Schengen. Il faut bien se rendre-compte de la **flexibilité du dispositif** qui a été choisi selon l'analyse des risques. Il consiste en des dispositifs mixtes (statiques et dynamiques), le plus souvent ciblés et qui n'entravent pas la vie économique, ni quotidienne avec les pays voisins. Il y a un fort critère **d'adaptation** et de discernement pour les autorités. Il ne s'agit pas d'une application monolithique du contrôle aux frontières, dont la France n'a d'ailleurs pas les moyens. **Cette souplesse est à la fois une force, par sa réactivité, mais aussi une vulnérabilité par son caractère incomplet et contournable.**

Au regard des définitions précédentes et de la première approche du dispositif français, il est à noter que l'ensemble des FSI concourent à cette mission.

Dans le cadre du fonctionnement habituel de Schengen, DCPAF et Douanes sont principalement dédiées au contrôle des frontières. Depuis 1995 avec l'entrée en vigueur de la

---

<sup>142</sup> Inspection Générale de l'Administration, *Rapport Traitement administratif de la situation de M. Ahmed HANACHI par la préfecture du Rhône*, 17095-R, octobre 2017.

convention d'application de Schengen (1990), la France a réparti les attributions entre ces deux services. Un objectif de complémentarité est recherché, affirmant le rôle d'administration référente et de coordination nationale de la DCPAF sur les contrôles transfrontaliers<sup>143</sup>. Avec **285 PPA en France depuis 2015**, il s'agit pour ces forces d'une augmentation très sensible de leur charge de travail. Par exemple avant la mise en œuvre du RCFI, la DCPAF était en charge du contrôle de 44 PPF aux frontières de l'espace Schengen et la Douane de 74 PPF. Le 13 novembre 2015, sont venus s'ajouter 151 PPA pour la PAF et 131 PPA pour la Douane, placés aux frontières intérieures. La tenue de ces points au plus fort de la crise a mobilisé entre 4 000 et 5 000 policiers sur ce dispositif.

**D'un point de vue terrestre**, la France compte en 2017 **186 PPA terrestres** dans le cadre du RCFI. La PAF est passée de 9 PPF terrestres avant novembre 2015, à 113 PPA routiers et 15 ferroviaires. Elle assure une **permanence H24 sur 14 PPA routiers et 15 ferroviaires**. La Douane gère quant à elle 71 points terrestres.

Mais le RCFI s'appliquant à l'ensemble du territoire national, **les autres forces territoriales et mobiles, renforcées de la mission Sentinelle**, sont aussi très engagées aux frontières terrestres de la France. En effet la DCSP, les CRS et la Gendarmerie Nationale participent directement à ce dispositif, notamment entre les PPA, voire sur certains PPA, et en profondeur à 20 km en-deçà de la frontière.

**La Gendarmerie nationale** par exemple concourt tant à des dispositifs de la PAF, qu'elle a en responsabilité des secteurs particuliers compte tenu de sa zone de compétence au contact des frontières.

Son action combine un renforcement de la frontière, à un dispositif en profondeur de contrôle des flux migratoires. Dans le Calaisis, les effectifs dédiés à la frontière représentaient en permanence en 2017, un escadron de gendarmerie mobile (EGM) mis à la disposition de la PAF en renfort de ses missions quotidiennes. C'est aussi en autonomie qu'elle agit, comme par exemple sur le site du Tunnel sous la Manche, où depuis octobre 2015, la Gendarmerie sécurise totalement le site en engageant un groupement tactique gendarmerie (GTG). Elle a aussi en responsabilité des PPA dans le département des Alpes-Maritimes à la frontière italienne, par un dispositif *ad hoc*. Tant les forces mobiles que la gendarmerie départementale, renforcées par la réserve opérationnelle participent directement à la mission de contrôle des frontières: contrôle de zone, et recherche du renseignement. Des exemples sont détaillés dans la partie suivante.

Des articulations semblables en **zone police nationale** sont déployées (frontière belge ou italienne par exemple), avec le renfort de CRS sur les PPA et en profondeur.

---

<sup>143</sup> Circulaire interministérielle NOR/INT/C//95000282C du 6/11/95, complétée par un protocole d'organisation du 06 décembre 1999, mis à jour le 9 décembre 2011.

L'engagement **des forces armées Sentinelle** est également consenti aux points les plus sensibles, mais encore dans des proportions limitées et dont les règles d'engagement restent à préciser.

Une des caractéristiques de ce dispositif c'est donc qu'il n'est pas monolithique, ni constant depuis novembre 2015. Les événements d'ampleur, ainsi que l'analyse des risques sont des facteurs d'adaptation de la posture. Il y a quelques points qui sont invariablement tenus, mais d'autres qui font l'objet d'aménagement ou de renforcement.

**Aussi par certains aspects il s'agit d'un dispositif à géométrie variable qui combine des modes d'actions statiques/systématiques à d'autres plus dynamiques/ciblés.**

## **Chapitre C : Analyse par l'étude de cas et les limites du RCFI :**

### **C1/ Appréciation positive de l'efficacité globale du RCFI :**

- **Difficultés de mesure d'efficacité et première appréciation globale :**

L'évaluation des résultats de ces mesures ne fait pas l'objet d'une littérature scientifique, universitaire ou administrative très fournie. D'une part parce que de nombreuses données ne sont pas communiquées officiellement et d'autre part parce que les critères d'appréciation ne sont pas définis. Se cantonne-t-on au nombre d'ESI interpellés ou du nombre de décisions de refus d'entrées notifiées ? Est-ce le nombre d'identifications faites dans nos bases ? *Quid* du facteur humanitaire dans cette évaluation ?

De plus, les bases de données elles-mêmes ne permettent pas toujours de discriminer ce qui ressort spécifiquement du RCFI sans être associé à l'ensemble des indicateurs utilisés pour la mission de lutte contre l'immigration irrégulière sur l'ensemble du territoire. Les administrations ne sont par exemple pas capables de donner un ordre de grandeur de la répartition entre les *hits* aux frontières et les *hits* sur le reste du territoire.

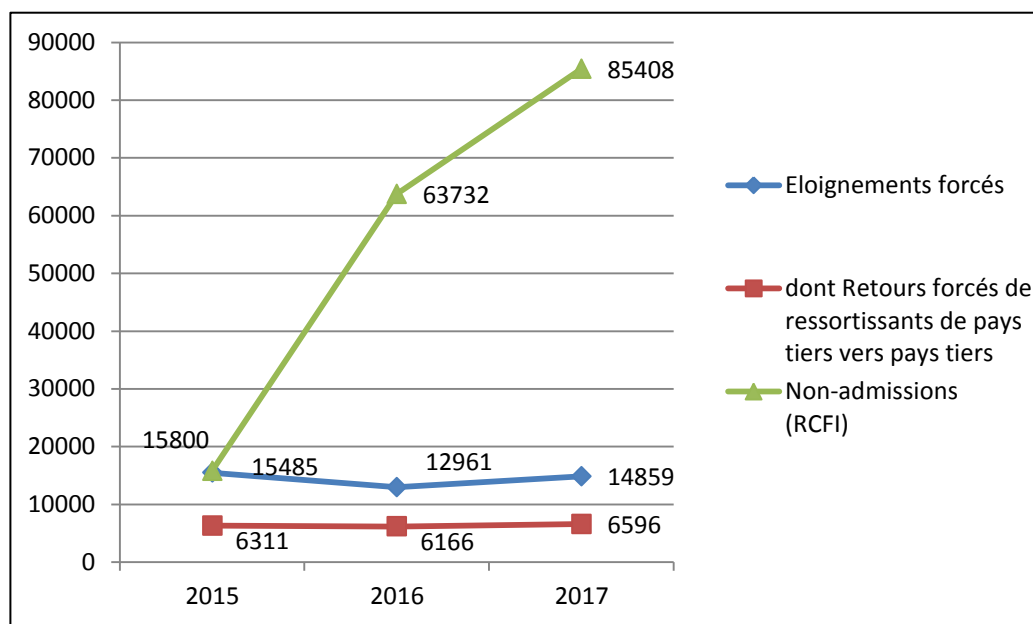
- **Une efficacité globale peu contestable: non-admission, nombres de contrôles, prévention de la délinquance.**

En approche globale, le RCFI là où il est déployé permet d'obtenir d'excellents résultats, notamment au regard des critères attendus : (cf paragraphe II/C1.)

#### **a/ La maîtrise des migrations illégales :**

Le refus d'entrée que permet le RCFI est significatif depuis 2016, après une année de contrôle. La tendance se confirme fortement à la hausse en 2017.

*In fine*, il suffit de comparer les mesures de droit commun d'éloignement des ESI aux mesures prononcées pour non-admission (cadre RCFI uniquement) :



Données: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-clefs/Communique-de-presse-Statistiques-annuelles-en-matiere-d-immigration-d-asile-et-d-acquisition-de-la-nationalite-francaise>

Au total **depuis 2015 ce sont près de 165 000 personnes refusées aux frontières dans le cadre du RCFI, contre 43 300 éloignements forcés non-aidés**<sup>144</sup>. Ces chiffres sont à compléter aussi du constat suivant en 2016 : « *les éloignements après qu'une mesure de contrainte a été prononcée [forcés ou aidés, ndlr] ont concerné environ 16.500 étrangers en situation irrégulière, pour 92.100 mesures prononcées, soit un taux d'exécution d'à peine 18 %* ». <sup>145</sup> **Il apparaît donc clairement que le RCFI apporte un cadre juridique fort qui est très efficace et donne des outils opérationnels et administratifs à même de faire face à des flux en masse.**

#### **b/ Les résultats de contrôles d'identités et l'emploi des fichiers :**

Pour la seule DCPAF, depuis le 13 novembre 2015, plus de 158 000 interpellations ont eu lieu aux frontières (différentes de la non-admission).<sup>146</sup>

En 2 ans on estime à près de 78 500 le nombre de « hits » au FPR, dont environ 19 000 individus faisant l'objet d'une fiche de type « S » (Sûreté de l'Etat) qui ont été découverts à toutes nos frontières (beaucoup aéroportuaires). **Les frontières terrestres représentent 40% de ce total.**

<sup>144</sup> L'éloignement dans sa totalité est aussi comptabilisé en ajoutant les éloignements et départs aidés (mesure d'éloignement sans contrainte) et les éloignements et départs spontanés (sans aide), mais ce sont les retours forcés qui sont comparables avec le RCFI en termes d'action des forces de l'ordre et de l'autorité administrative. A titre d'exemple, environ 3500 éloignements volontaires aidés en 2016 et 2700 départs spontanés.

<sup>145</sup> DUMONT, *op.cit.*, p. 18.

<sup>146</sup> Source MININT.

Si les motifs de ce classement couvrent des réalités différentes, en l'occurrence c'est sur la thématique terroriste et de radicalisation que la plupart se situent.

En comparaison, avant 2015, alors que les flux peuvent être considérés comme équivalents, hors-RCFI ce sont environ 4400 fiches « S » qui étaient détectées en moyenne par an, soit deux fois moins.

**Le RCFI terrestre apparaît donc aussi sur ce point comme un atout majeur**, dans la lutte contre le risque terroriste, mais aussi dans la détection des individus suivis dans les bases de données opérationnelles, voire leur interpellation pour des motifs de droit commun ou de criminalité organisé.

### **c/ Un troisième effet, conséquence positive du RCFI: la baisse de la délinquance.**

**Un effet secondaire, non-attendu au départ par les autorités, concerne son caractère dissuasif sur la délinquance.** La concentration de forces de l'ordre (militaires ou civiles) sur la frontière, dans les gares, sur les axes et aires d'autoroutes, a des effets plus larges en termes de sécurité publique. Les filières criminelles de trafics (armes, stupéfiants, humains...) sont particulièrement sensibles à la présence policière permanente sur ces points de passage obligés de leur propres voies d'acheminement. Elles sont donc gênées dans leurs mouvements et dissuadées d'agir selon leurs habitudes.

En 2016, ce sont **287** filières d'immigration irrégulières qui ont été démantelées, soit l'interpellation de près de 2000 personnes mises en cause judiciairement.<sup>147</sup>

Mais le RCFI terrestre n'agit pas que sur les infractions liées à l'immigration irrégulière. En effet, les rapporteurs du Sénat soulignent, «*des effets de bord intéressants* » en la matière<sup>148</sup>, de manière plus large. Des effets confirmés par des acteurs de terrain.

D'autres pays, comme l'Allemagne, ont fait le constat de la grande efficacité entre contrôles et alimentation des fichiers. Par exemple, lors du sommet de Hambourg pour le G20 en juillet 2017, un nombre très important d'interpellations ont eu lieu grâce à la fermeture des frontières durant plus d'un mois autour de l'évènement<sup>149</sup>.

**Comme il a été montré, le RCFI est au rendez-vous des attendus et ses plus-values sont réelles, surtout d'ordre juridique et opérationnel.**

Néanmoins l'étude de cas concrets locaux de RCFI permettra de préciser ces effets et d'en dégager les limites pour identifier des pistes d'amélioration ou les besoins. **Une efficacité à**

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>148</sup> BUFFET, Sénat, *op.cit.*, p.47. Entretien de l'auteur avec le commandant de la compagnie de gendarmerie de Menton (mars 18).

<sup>149</sup> Entretien avec haut-fonctionnaire Allemand du Ministère de l'Intérieur, Bundesministerium des Innern, BMI.

nuancer, car elle n'est jamais acquise, ni totale, et demande un effort permanent de crédibilité de l'action.

## C2/Retour d'Expérience et étude de cas :

Le RCFI décidé le 13 novembre 2015 dans un contexte d'attaques terroristes, dont la menace demeure la justification première des autorités françaises, a trouvé des emplois à d'autres occasions : événements d'ampleur, ou gestion migratoire.

- Exemples d'évènements d'ampleur :

- ❖ La COP21 :

La conférence sur le climat organisée par la France en décembre 2015 fut l'occasion de recevoir 195 délégations, et 150 chefs d'états et de gouvernements. Les autorités avaient prévu un RCFI spécifiquement pour cet événement, comme beaucoup de pays de l'espace Schengen en ont fait usage pour ce type de sommets<sup>150</sup>. Le contrôle des frontières apparaissait comme indispensable afin d'identifier ou de réduire les menaces (terroristes, politiques ultra-violentes...). Un déploiement de force de l'ordre et des directives particulières avaient été données sur les secteurs les plus sensibles de nos frontières. Certes, la France était à l'époque en **état d'urgence** qui permettait aux autorités de prendre d'autres mesures (assignations, perquisitions, réquisition des forces armées...). Quelques semaines après les attentats de Paris, le RCFI était un élément complémentaire important de gestion des risques, au sein d'une manœuvre de sécurisation plus large.

⇒ **Le bilan positif** souligné par tous les observateurs de la COP21, et l'absence de tout incident majeur ou attaque terroriste en lien avec une menace transfrontalière en est un facteur évident de réussite. Le RCFI a contribué à la **dissuasion** de toute tentative d'action terroriste contre le sommet.

- ❖ L'Euro2016 :

Le bilan de l'Euro2016 (juin-juillet 2016), s'inscrit dans une logique similaire. Aucun trouble majeur, ni action terroriste ne sont venus déstabiliser la paix publique. **1,5 millions de supporters étrangers** ont été accueillis pour les matchs partout en France. Là encore, il s'agit d'un dispositif national et d'une opération globale de sécurisation, dont le **RCFI était une composante parmi d'autres**. Dans un environnement terroriste prégnant en 2016 (Bruxelles, Thalys, Daech...),

---

<sup>150</sup> 30 RCFI pour ce type de motif entre 2000 et 2015, sur un total de 88 RCFI pour tout Schengen. NOKERMAN, *op.cit.*, p. 42.

les autorités ne pouvaient pas se passer de cette maîtrise des flux et de l'identification ou le suivi des menaces potentielles.

⇒ Le caractère dissuasif des contrôles n'a pourtant pas empêché des violences importantes commises par des *hooligans* russes à Marseille, lors d'un match contre l'Angleterre le 11 juin 2016. Il s'agit d'un exemple des **limites du RCFI**, dont les frontières peuvent toujours être **contournées**, ou biaisées, surtout sans échange de renseignement judiciaire ou opérationnel entre pays sur la dangerosité potentielle des groupes qui se déplacent.

- **Les attaques terroristes :**

Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, nous avons souligné *supra* la pertinence de l'alimentation des fichiers nationaux et européens et surtout de leur consultation effective et suffisante sur le terrain : ce que permet le RCFI.

⇒ Mais là encore, les frontières ne sont **pas hermétiques** et l'attaque dans le **Thalys** le 21 août 2015 illustre la difficulté de la coopération puisque si la France a mis en œuvre ensuite, en décembre 2016, un contrôle strict aux départs de Paris, ni la Belgique ni la Hollande, n'ont mis en place de sécurisation identique au départ de leurs gares vers la France.<sup>151</sup> La difficulté du RCFI réside en effet aussi dans **l'interdépendance et l'interconnexion** de nos réseaux et des flux quotidiens avec des pays voisins qui n'appliquent pas nécessairement les mêmes règles pour leurs flux « sortants ».

⇒ Nous rappelons enfin que l'attaque de Berlin (2016) ou de Madrid (2017) ont donné lieu avant ou après les faits, à des mouvements des terroristes au sein de l'espace Schengen, y compris en France, **tandis que le RCFI y était actif**. Là encore, les flux quotidiens et l'interconnexion (bus, trains, covoiturage...) sont tels avec nos voisins que les contrôles aux frontières sont toujours **contournables**.

- **Les migrations : l'exemple des Alpes-Maritimes.**

Pour ce qui concerne les migrations, le dispositif au Sud-Est de la France est un cas particulier de **concentration des efforts** qui, bien que non-hermétique, est efficace **et combine plusieurs modes d'action coordonnés**. En Alsace, la situation est différente, et a nécessité un changement de dispositif montrant ses limites.

---

<sup>151</sup> DUEZ D., *Atelier « La gestion des flux financiers et des personnes : comment repenser les infrastructures de sécurité »*, « Low-Tech Strikes Back » Gestion des mobilités et (re)matérialisation des contrôles aux frontières, Congrès international des associations francophones de science politique, Université de Montréal, mai 2017, p. 8.

Premièrement en zone Sud-Est, les enjeux de gestion des flux font l'objet d'une **très importante concentration des moyens de l'Etat**. Sur la frontière franco-italienne des Alpes-Maritimes (06) et de plus en plus des Hautes-Alpes (05). Dans les Alpes-Maritimes qui demeurent le plus sensible, en 2017 **un passeur y a été interpellé par jour**. La pression est très forte sur le secteur ferroviaire littoral<sup>152</sup> et quasiment tous les refus d'admissions ont lieu dans un des PPA. Ce sont en novembre 2017 **entre 1000 à 1200 interpellations par semaine**, avec un **taux de retour vers l'Italie de 98%** grâce à la non-admission propre au RCFI. En 2016 ce seul département représente **31 285 interpellations pour non-admissions** (soit **37 %** du total en France).<sup>153</sup> Un flux à cette frontière qui semble se caractériser par une majorité de migrants « économiques » et très peu de demandeurs d'asile ou de réfugiés.<sup>154</sup> Depuis début 2018, les flux se sont sensiblement taris sur cette route.

Le dispositif unique dans ce département résulte d'une forte coordination d'ensemble, effectuée par les autorités administratives départementales et régionales et **impliquant toutes les composantes des FSI, la mission Sentinelle et la Douane**. Un coordonnateur de la PAF en assure la cohérence inter-services. Il combine des PPA côtiers et des points plus en retrait. Cette répartition garantit une unicité d'action sur chaque zone, ainsi que la subsidiarité nécessaire.

Ainsi, des PPA sont sous responsabilité de la **PAF et des CRS** (autoroutières et mobile): par exemple le Péage de la Turbie sur l'A8, à Menton, dans les gares SNCF (Menton, Nice...) et routières.

La douane est peu présente sur le dispositif.

D'autres sont pris en compte par la **Gendarmerie mobile** (1 GTG) : par exemple à Sospel (le plus stratégique tenu H24), Breil sur Roya et St Ludovic (Menton).

Des effectifs des unités territoriales de la **Gendarmerie départementale**<sup>155</sup> sont aussi engagés dans les « 20 km » et aux interstices des PPA : aux contrôles des axes routiers (autoroutes et PPA), comme en contrôle de zone en montagne par des unités spécialisées.

A cela s'ajoute les réquisitions des forces armées en mission **Sentinelle**, qui participent directement avec les FSI au contrôle de zone frontalier au PPA Sospel et Breil (routier, ferroviaire, en montagne). Ils travaillent accompagnés d'un gendarme, ce qui permet de combiner leurs moyens d'observation jour/nuit à la prérogative d'interpellation du gendarme

---

<sup>152</sup> PPA de Menton-Garavan notamment. Jusqu'en 2015 90% des migrants arrivaient d'Italie par voie ferroviaire.

<sup>153</sup> BUFFET : propos du préfet de Nice, p. 550.

<sup>154</sup> *Id.*

<sup>155</sup> GGD 06 : les brigades et Escadron départemental de sécurité routière. Groupe montagne gendarmerie et Peloton de gendarmerie de haute montagne.

Les FSI bénéficient en outre de plus en plus de tablettes **NEOGEND** qui permettent de consulter le FPR, le SIS, AGDREF, le SIV... En revanche la compagnie de gendarmerie de Menton doit aller à la PAF pour consulter la borne **Eurodac** en cas d'interpellation.

Dans la réalité, pour les gendarmes **trois situations** se présentent : 1/le cas des passeurs interpellés en ZGN, qui sont systématiquement poursuivis par une garde-à-vue et une enquête judiciaire ; 2/le cas des migrants qui sont remis à la PAF après notification de la procédure simplifiée de non-admission et expulsion par la PAF vers l'Italie ; 3/le cas de ceux qui se déclarent demandeurs d'asile qui sont passés aux fichiers et remis aux centre d'accueil et d'asile à Nice.

La directive du préfet de non-admission y compris contre les mineurs isolés à récemment (début 2018) été cassée suite à une action d'associations au tribunal administratif. **La non-admission ne concerne donc plus que les majeurs.** Les mineurs sont conduits au centre d'accueil du conseil départemental. Il y a une véritable difficulté pour les unités opérationnelles face aux stratégies de déclaration de fausse minorité souvent difficile à démontrer le temps de l'action policière. C'est un moyen facile de contourner la non-admission.

⇒ **Un dispositif très efficace grâce aux accords de coopération avec l'Italie (consultation des fichiers italiens par le CCPD), grâce à ces moyens dédiés et grâce au cadre juridique autorisé par le RCFI et la non-admission. Mais qui risque d'être fragilisé juridiquement.**

En 2017, les forces de l'ordre ont constaté des passages accrus vers le massif montagneux au Nord et les Hautes-Alpes, alors que depuis 2011 et 2014, les flux se concentraient sur le littoral méditerranéen. Ainsi malgré le relief et les conditions climatiques dangereuses en hiver<sup>156</sup>, la vallée de la Néevache fait l'objet d'un flux en augmentation, via le col de Thure et la Vallée Etroite.

⇒ Mais un dispositif qui a néanmoins aussi dû s'adapter aux mouvements pendulaires routiers pour ne pas contraindre la vie locale inutilement. Un **ciblage** est donc fait dans le temps et sur les types de véhicules les plus susceptibles de transporter clandestinement des personnes. Un impératif **pour ne pas décrédibiliser l'action globale auprès de la population.**

Si dans le Sud-Est le dispositif parvient à se maintenir sous ce format compte-tenu de la configuration géographique (peu d'accès), les derniers mois du dispositif en Alsace ont vu des évolutions de modes d'actions en raisons de contraintes locales. Tout d'abord **malgré des renforts, et par manque d'équipement des postes, la tenue de nombreux points statiques n'a pu être réellement menée H24 que du 13 novembre au 13 décembre 2015 (sur 10 PPA).** De plus, avec

---

<sup>156</sup> La gendarmerie nationale a intercepté à plusieurs reprises des migrants en état d'hypothermie sur les sentiers frontaliers des Hautes-Alpes.

les habitudes et le contexte de voisinage de la frontière franco-allemande étant différent, il est **apparu insoutenable de poursuivre des contrôles systématiques**, sur une seule voie de circulation par exemple au PPA du Pont de Kehl-pont de l'Europe. Ce point n'est plus tenu de manière permanente depuis le 17 janvier 2017 et génère d'importants bouchons, incompatibles avec le trafic frontalier quotidien.

Dans cette région, ce sont **des contrôles mobiles** qui sont davantage menés permettant de durer dans le temps pour les FSI, et de créer un effet de surprise dans la gestion des flux. Une zone qui comprenait en 2017, **42 PPA routiers et 6 gares**. Un secteur plus poreux et étendu que dans le Sud-Est, qui mobilise quotidiennement 100 à 150 policiers de la PAF, et 130 gendarmes dans le cadre de leurs missions quotidiennes.

Le dispositif se traduit par une augmentation significative de l'alimentation et de la consultation des fichiers opérationnels (FVV, FPR...), et par des résultats de refus d'admission **beaucoup plus faibles** que dans le Sud-Est (3076 en 2016), néanmoins en cohérence avec la moindre pression migratoire connue sur cette frontière.

⇒ **Aussi, en cette zone qui concentre beaucoup moins de moyens dédiés au RCFI, une souplesse de mise en œuvre utile au plan local, coordonnée entre acteurs. Mais qui se montre certainement moins efficace, y compris sur la délinquance transfrontalière.**

### **C3/Limites : CONTOURNEMENT et DISSUASION**

Certains dispositifs efficaces, d'autres réarticulés, d'autres manquant de moyens : les limites du RCFI sont inhérentes à sa zone de déploiement, puisqu'une frontière hermétique est extrêmement difficile à mettre en œuvre, à moins d'y consacrer des moyens très importants. L'environnement juridique et politique de la France avec ses voisins conditionne aussi la valeur de la « frontière intérieure ».

- **Limites :**

En effet, les bons résultats obtenus par le dispositif global en France ont un **coût** en termes de disponibilité des forces de l'ordre et d'engagement. Par exemple, la DCPAF (10 000 personnels) estime que pour parvenir à ces résultats, des missions plus traditionnelles ont été suspendues, voire des CRA allégés (ce qui peut paraître paradoxal). C'est aussi sur les personnels que des restrictions de congés ou de réduction de la formation ont été décidées. De la même manière, l'emploi soutenu des forces mobiles (CRS, Gendarmerie) sur ces missions grève la réserve ministérielle disponible en cas de crise majeure. La pertinence des contrôles frontaliers n'est pas remise en cause, mais il est

matériellement et sur le long-terme très **difficile de maintenir son caractère systématique**. En revanche c'est sa souplesse d'emploi et la réactivité qui en fait sa force, lorsqu'il conserve sa capacité juridique de non-admission.

Mais il est vrai, c'est une autre limite, que la mise en œuvre du RCFI se heurte au fonctionnement Schengen et aux mouvements de populations qui sont particulièrement imbriqués (avec la Belgique, l'Allemagne, le Luxembourg ou l'Italie). A ce titre, le pont de l'Europe de Kehl qui mène directement dans Strasbourg est particulièrement symbolique de l'imbrication que la France a avec ses voisins, reliant les deux pays, y compris par une ligne de tramway commune inaugurée en 2017. Les **interdépendances économiques et humaines** sont trop fortes pour que le caractère systématique soit véritablement mis en œuvre. C'est d'ailleurs ce qui se passe sur le terrain, où les heures de contrôles sont adaptées, nous l'avons vu à Menton.

- **Contournement :**

Le risque de contournement est évidemment un risque majeur pour le RCFI. Nous en avons donné des exemples précédemment. Les FSI constatent que face à des dispositifs de contrôle des flux migratoires de plus en plus perfectionnés et étoffés, de **nouvelles « voies »** apparaissent aux frontières allemande, belge et espagnole pour entrer sur le territoire national. Un phénomène équivalent de « contournement » est aussi constaté en interne sur le TN, vers les ports de la façade Nord-Ouest française pour ce qui concerne les points de sortie des flux.<sup>157</sup> Il y a donc **des pressions croissantes sur de nouveaux points en interne comme en externe** qui illustrent la vitalité des routes et dispersent le nombre de points à tenir. Les principaux demeurent, mais les secondaires prennent de l'ampleur. De plus le fait d'entrer sur le TN en contournant les PPA/PPF n'est pas sanctionné<sup>158</sup>. Cela a des conséquences sur l'articulation du dispositif opérationnel et de concentration des efforts. D'un point de vue opérationnel, il est aussi mis en avant **le paradoxe du développement des filières illégales et clandestines, toujours plus sophistiquées à mesure que le RCFI se renforce**.

- **Dissuasion ? cohérence politique ? :**

Aussi c'est la question centrale de la dissuasion et de l'efficacité du contrôle aux frontières qui se pose, surtout face au phénomène migratoire. Nous avons donné précédemment des exemples de réussite. Or, si localement la dissuasion sur une « route » particulière ou la délinquance est au rendez-vous, plus globalement sur le phénomène des flux et selon DUEZ, **« les contrôles aux**

---

<sup>157</sup> Sur ce point, voir l'étude du LCL X. de BONVILLERS, Ecole de Guerre, 2018.

<sup>158</sup> Audition du DCPAF, D. SKULI, 12/10/17, cité par rapport BUFFET, *op.cit.*, p. 365

*frontières ne sont pas [...] des dispositifs de sécurité efficaces* »<sup>159</sup>. Il remet en cause la pertinence de ce type de dispositifs terrestres (à des points de contrôle particulier, comme dans la surveillance des interstices). Et précise que les barrières physiques, ou zones de contrôles peuvent toujours être « *surmontées, contournées, abattues, voire même franchies grâce à des tunnels creusés sous elles* »<sup>160</sup>. Ce sont des risques connus et réels auxquels les forces de l'ordre doivent s'adapter en permanence pour rester crédibles. Au final, DUEZ argumente que c'est la **valeur politique du contrôle frontalier**, plus que son efficacité opérationnelle qui compte. Selon lui, ces dispositions permettent surtout aux autorités d'affirmer leur « *fonction de protecteur de la communauté politique* »<sup>161</sup>. Dans cette optique, la dissuasion est un objectif politique **en soi**, plus que d'établir de véritables contrôles aux frontières. Il ne faudrait donc pas chercher à mesurer l'efficacité de ces dispositifs, même si on peut reconnaître des réussites locales.<sup>162</sup> De plus pour ces auteurs, les frontières étant toujours contournables, elles sont en réalité peu dissuasives, ni efficaces face aux flux constants et aux migrations qui constituent sur le long-terme l'histoire des peuples.

**Néanmoins, la dissuasion est effectivement un élément constitutif et manifestement assumé du RCFI, car elle adresse aussi un message aux populations candidates vers la France. Message et posture politiques se combinent avec la réalité du dispositif et sa pertinence opérationnelle. Il y a une interdépendance entre ces deux aspects sur lesquels s'appuient les autorités.**

La crédibilité du dispositif qui sous-tend donc la dissuasion, est elle-même fonction du « voisinage » politique et juridique de la France en termes d'immigration. Par exemple, le contexte des accords de « Dublin », comme nous l'avons souligné est contesté et semble favoriser, en temps de crise, un « *tourisme de l'asile* »<sup>163</sup> accentué par les « *inégalités structurelles entre les pays européens dans leurs conceptions et leurs pratiques du droit d'asile, ainsi que dans les moyens disponibles pour faire face à un afflux soudain de réfugiés* »<sup>164</sup>. Ce cabotage est réel et affaiblit l'efficacité du RCFI en augmentant dans un sens ou dans l'autre la pression aux frontières, et donc les moyens nécessaires pour la maîtriser. En France par exemple, **le séjour illégal n'est plus un délit pénal**. Ce qui n'avait peut-être plus de réalité en termes de poursuite et de condamnation judiciaires ces dernières années, mais qui envoie un message permissif au-delà de nos frontières. DUMONT note que c'est le « *cœur du sujet, [et que] tous les acteurs locaux confrontés à ce problème demandent que l'on revienne sur ce point* »<sup>165</sup>. Le manque de solidarité et la crise de

---

<sup>159</sup> DUEZ 2017, p. 7.

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>161</sup> *Id.*

<sup>162</sup> *Id.*

<sup>163</sup> FRATZE (2015), cité par MARQUIS L. (dir.), *op.cit.*, p 18.

<sup>164</sup> *Id.*

<sup>165</sup> DUMONT, *op.cit.*, p. 44.

confiance entre les Etats que nous avons évoqués *supra* ajoutent au manque de cohérence globale de l'espace Schengen dont se jouent les flux clandestins.

- **La critique du RCFI :**

Remis en cause pour son efficacité, le RCFI a également **un coût social** puisqu'il s'agit d'un dispositif critiqué pour le message de fermeture qu'il envoie aux populations des pays tiers et qu'il génère de l'exclusion au lieu de favoriser l'intégration.<sup>166</sup> La critique de la « **forteresse Europe** » est vive, et s'appuie sur le constat des effets négatifs du renforcement des contrôles, voire le renforcement des filières clandestines qui en découle paradoxalement.<sup>167</sup> Ces auteurs soulignent que « *cette réaffirmation des limites de la communauté s'opèrent sur le mode de la fermeture, du repli sur soi et du rejet de l'Autre ; et non sur un mode alternatif qui serait quant à lui fondé sur l'accueil et l'inclusion* ». <sup>168</sup>

Plus largement c'est l'UE qui est critiquée dans son incapacité à garantir les droits de l'homme à ses frontières en faisant passer les aspects sécuritaires avant les droits des migrants, notamment les demandeurs d'asile<sup>169</sup>. L'agence FRONTEX et les FSI nationales sont l'objet de critiques vigoureuses et récurrentes de la part d'ONG, qui observent ou obstruent les contrôles sur le terrain. Ces études soulignent **les effets pervers des contrôles des flux sur la stabilité des régions** voisines de l'UE, puisqu'en durcissant les conditions d'entrées, la clandestinité augmente et la situation intérieure des Etats voisins se dégrade.

**Nous avons pourtant vu que le RCFI en France était loin, dans son déploiement opérationnel, d'un contrôle des frontières « comme avant », ni monolithique, ni totalement hermétique dans son intention comme dans sa conception.** Les dispositifs sont adaptés selon les secteurs et après analyse.

Les questions qui émergent soulignent donc la complexité du problème migratoire et de la « sécurisation des migrations » qui ne pourra passer par le seul RCFI, au risque de faire face à un « *capability-expectations gap* »<sup>170</sup>. Il s'agirait d'une approche déséquilibrée et irréaliste. **Le renforcement des frontières est une des réponses à ces flux, parmi d'autres : dont la coopération régionale, l'aide au développement ou les frontières extérieures de l'Europe.** Car ces dispositifs ont pour vocation de contenir (difficilement) la pression des flux, plus qu'ils ne s'attaquent aux **causes** des mouvements.

---

<sup>166</sup> Sur ce point voir les effets négatifs des contrôles soulignés par DUEZ (2008), *op.cit.*, p. 13, p. 211-235

<sup>167</sup> DUEZ (2008), *op.cit.* p. 14.

<sup>168</sup> DUEZ (2017), *op.cit.* p. 9.

<sup>169</sup> Au regard de la Convention des Nations Unies. Voir O'NEILL P-E, *op.cit.*, p. 21. et ANAFE, *op.cit.*, p. 16.

<sup>170</sup> DUEZ (2008), *op.cit.* p. 14. Il s'agit « *d'un décalage entre discours et pratique* ».

\* \*

*Le RCFI décidé en France depuis 2015 répond aux besoins des Etats de rééquilibrer les risques induits par la libre circulation intérieure, face à ces circonstances exceptionnelles. A « l'épreuve des faits », l'actualité a ramené l'UE dans son ensemble à une posture plus pragmatique pour s'adapter au besoin de sécurisation des flux transfrontaliers.*

*Si ce RCFI en France dans les régions où il a été déployé s'est révélé indispensable et un atout majeur pour la maîtrise des flux avec des résultats importants, d'autres cas concrets posent la question de son caractère suffisamment dissuasif et de son contournement.*

*De plus il ne s'agit que d'un rétablissement temporaire autorisé par Schengen. Aussi, à terme quelque forme qu'il prenne, le contrôle transfrontalier interne nécessitera des **adaptations** pour compléter un maillage continental capable de s'inscrire dans la **durée**, face à des flux qui le sont eux, de toute évidence. La question de son articulation avec les frontières extérieures se pose.*

### **Partie 3 : Un contrôle intérieur *raisonné*, mais maintenu ? Vers une « *gestion intégrée des frontières intérieures* » : combinaison et profondeur des dispositifs Schengen.**

Certes le RCFI ne suffit pas, seul, à maîtriser les migrations, la criminalité ou le terrorisme. Le principe même des actions de contrôles frontaliers ne s'attaque pas aux **sources** de ces phénomènes. **Néanmoins sans celui-ci**, compte-tenu des pressions constatées à nos frontières, et « à l'épreuve des faits », la maîtrise des flux serait sensiblement moindre et bien moins efficace, voire plus risquée pour la société.

Mais les frontières extérieures de l'UE, plus durcies sont-elles la garantie **suffisante** pour lever tout RCFI ? Les **mesures compensatoires**<sup>171</sup> prévues par Schengen dans son objectif de liberté de circulation sont-elles au rendez-vous pour que les Etats se sentent suffisamment « en confiance » au sein de cet espace ? Nous les passeront en revue, notamment en présentant les dernières décisions de l'UE qui cherchent à rétablir cette confiance pour lever les RCFI.

Enfin, compte-tenu du contexte et des fragilités de la « forteresse Europe », dans quelle mesure n'y a-t-il pas besoin aussi de **développer l'idée d'une gestion intégrée des frontières intérieures de l'Europe (GIFI)**, fondée sur la combinaison des actions (préventives, répressives) entre FSI nationales et des dispositifs pérennes dans la profondeur continentale?

#### **Chapitre A : Lien frontières intérieures et extérieures :**

##### **A1/ Quel équilibre entre le contrôle intérieur et extérieur : substitution ou complémentarité ?**

- **Compter sur les seules frontières extérieures paraît illusoire aujourd'hui face aux défis posés : les risques de la levée du RCFI.**

Comme le souligne Nokerman (2016), « *l'abolition des contrôles aux frontières intérieures n'est acceptable pour les États que pour autant que les contrôles aux frontières extérieures soient estimés suffisants afin de garantir la sécurité de l'espace unique* »<sup>172</sup>. La gestion intégrée des frontières extérieures (GIFE<sup>173</sup>) est une des mesures compensatoires importante du CFS Schengen. Elle s'articule théoriquement avec une politique d'immigration et des visas commune. Evoquée dès le Conseil européen de Laken en 2001, puis formalisée en 2004 par la création de l'Agence

<sup>171</sup> On en identifie 5 : la GIFE, les bases de données, la politique commune des visas, les réadmissions, la coopération policière.

<sup>172</sup> NOKERMAN, *op.cit.*, p. 54

<sup>173</sup> *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne*, COM (2002) 233 final, 7 mai 2002

**FRONTEX**<sup>174</sup>, il s'agit d'harmoniser les modalités de surveillance aux frontières extérieures, par une meilleure coordination opérationnelle et l'assistance aux pays membres qui en ont besoin (appui technique, formation...). La GIFE, fondée sur le concept des « frontières intelligentes » doit aussi permettre, de cartographier les risques et l'état de frontières grâce aux bases de données et à l'échange d'informations (réseau **Eurosur** notamment depuis 2013).

Or, les **défauts constatés** en 2011 et 2015, tant de la GIFE que des problèmes de politique d'asile et des visas, ont donc mené aux différents RCFI en Europe. Les instances européennes souhaitant y mettre fin, pour revenir au plus vite à la liberté de circulation, estiment que le durcissement de ces limites extérieures « communautarisées » suffirait à restaurer la confiance et garantir la maîtrise des flux pour l'ensemble de Schengen. **Mais si de nombreux pays, dont la France, ont prolongé le RCFI jusqu'en 2018 c'est que ce modèle interne porte ses fruits, tout en étant loin de la caricature du contrôle douanier entravant totalement la circulation au sein de Schengen.**

C'est dans cette dynamique que la GIFE a été renforcée en 2016, espéré comme un substitut suffisant aux RCFI perçus comme une remise en cause de Schengen. Cette approche semble pourtant opposer les deux dispositifs « extérieur/ intérieur ». Ce renforcement commence à porter des fruits, notamment par la montée en puissance de l'Agence FRONTEX et d'initiatives diplomatiques de voisinage. **L'accord avec la Turquie du 17 mars 2016**, les négociations en 2017 de l'Italie et de l'UE avec les pays de départ (Lybie, Tunisie), et le déploiement de *hot spots*<sup>175</sup> a permis de juguler les flux, mais la pression reste forte, instable et les moyens consentis encore limités.

Des premiers résultats face au « *laisser-passer* »<sup>176</sup> de 2015, mais qui méritent d'être consolidés dans la durée avant de lever totalement les contrôles intérieurs, qui ont démontré leur efficacité<sup>177</sup>. **Le renforcement des frontières extérieures de l'UE n'est pas encore suffisamment achevé pour les autorités françaises.**

Pour autant à plus long-terme, les défis que nous avons décrits dans les parties précédentes, ainsi que les difficultés rencontrées par un contrôle territorial pourtant plus resserré grâce au RCFI,

---

<sup>174</sup> Règlement CE/2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *JO*, n° L 349, 25 novembre 2004. FRONTEX est opérationnel depuis le 30/10/2005.

<sup>175</sup> Cinq hotspots en Grèce et quatre en Italie sont actifs. Ces centres de crise permettent de canaliser les flux migratoires aux frontières extérieures. La Commission européenne estime désormais que près de 100% des migrants arrivés en Italie transitent par les hotspots, ce qui permet un examen médical, leur identification, leur criblage, leur enregistrement et leur information dans un seul et même lieu.

<sup>176</sup> « Les États membres doivent prendre leurs responsabilités et se conformer au droit de l'UE, qu'il s'agisse de l'octroi de l'accès à la procédure d'asile aux personnes qui le demandent ou de la non-admission à la frontière des personnes ne remplissant pas les conditions d'entrée; en vertu de la législation de l'UE, les demandeurs d'asile n'ont pas le droit de choisir l'État membre qui leur accordera une protection. », COMMISSION EUROPEENNE, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, op.cit., p.2.

<sup>177</sup> MARQUIS L. (dir.), op.cit., p. 16.

montrent que la maîtrise « au plus loin » ne saurait être seule véritablement efficace, si elle ne se coordonne pas avec un contrôle continental intérieur crédible.

**Dans ce contexte, *quid* des conséquences en cas de levée du RCFI ?** Les autorités et les acteurs locaux en identifient plusieurs.

- ⇒ La réduction du volume de contrôles d'identités, puisqu'ils ne pourront plus avoir leur caractère « systématique » au besoin, réduira très sensiblement (dans des proportions identiques) les possibilités de détection des individus signalés en « refus d'admission » par un pays tiers, comme de ceux signalés dans le FPR ou le SIS en raison de ses liens avérés ou supposés avec des activités terroristes. A titre d'exemple, dans les Alpes-Maritimes en cas de fin du RCFI, on estime à moins de 70% le taux de réadmission vers l'Italie des ESI interpellés (application des accords de Chambéry)<sup>178</sup>. Avec 181 000 migrants entrés en Italie en 2016 et près de 120 000 en 2017 dont de nombreux candidats à rejoindre la France, il serait à craindre à terme le maintien en France de nombreux ESI<sup>179</sup>.
- ⇒ De plus, le contrôle Schengen se limitera aux PPF habituels, qui laisseront libres notamment de larges voies terrestres pour rentrer sur le territoire, face à des flux toujours massifs et laissant le champ libre à la criminalité organisée. Bien évidemment des contrôles, non-systématiques et n'ayant pas le caractère de contrôle aux frontières, sont autorisés par Schengen en zone frontalière, **mais nous avons souligné l'inefficacité de ces contrôles par rapport aux possibilités du RCFI qui produit des effets de réelle vérification aux frontières.**

- **Compter sur un durcissement des contrôles intérieurs hors de tout cadre n'est pas pertinent : les coûts de la fin de Schengen ?**

Pour autant, il ne s'agit pas de rétablir des contrôles permanents intérieurs, en défiant tout le dispositif extérieur actuellement en place, et ne faisant valoir que la seule efficacité de barrières internes prétendument hermétiques.

Tout d'abord, d'un point de vue juridique cela reviendrait à sortir de la Convention Schengen et aurait un coût politique important. En effet les Européens de manière générale sont très attachés au principe de libre circulation, perçu comme « *l'une des réussites les plus appréciées de l'UE* »<sup>180</sup>. « *La mobilité est un acquis* »<sup>181</sup> rappelle M.Foucher.

<sup>178</sup> BUFFET, *op.cit.*, p.555.

<sup>179</sup> *Id.*

<sup>180</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, *op.cit.*, p.4.

<sup>181</sup> FOUCHER, *op.cit.*, p.38.

Ensuite, plusieurs études ont été faites, qui arrivent à des chiffres différents selon les modes de calculs, mais qui toutes concluent à un coût très élevé d'une sortie totale de Schengen: tant pour l'économie, que sur la liberté de circulation, que sur les moyens nécessaires à y accorder et qui décrédibilisent cette option. En effet, à court terme France Stratégie chiffre à **1,15 milliards d'euros le coût** annuel pour la France du rétablissement total des frontières intérieures permanentes<sup>182</sup>. Un coût supporté par le tourisme à 49%, et les frontaliers à 26%. Il est aussi estimé **une baisse de 10% des échanges commerciaux**, soit une perte de **10 milliards d'euros d'ici 2025 (0,5% PIB)** pour la France<sup>183</sup>. Il est aussi mis en avant des coûts indirects en termes de pertes d'investissements, ou de mobilité de main-d'œuvre entre les Etats. En France ce sont 350 000 frontaliers qui travaillent chaque jour vers nos pays voisins. Ces flux routiers et ferroviaires quotidiens ne sauraient être entravés par des **contrôles longs, et contreproductifs**.

- **En revanche, la combinaison d'un RCFI raisonné mais maintenu, avec un GIFE renforcé semble indispensable à conforter à court et moyen-terme : la GIFI ?**

Comme le rappelle Y.BERTONCINI, « *si Schengen est souvent vu comme un moment de liberté, c'est aussi la sécurité.* » *Donc ce n'est pas contre l'esprit Schengen que de remettre des contrôles.*<sup>184</sup> Au contraire : c'est l'esprit même de Schengen que les Etats assurent leur sécurité en mettant au besoin un contrôle aux frontières. C'est une clause juridiquement possible et dans le fond justifiée. Il n'y a donc pas d'incohérence à ce que les Etat l'invoquent. D'ailleurs les opinions publiques si elles sont attachées à la libre circulation, ne sont pas opposées à l'utilisation de ces dispositions Schengen au moins provisoirement. Citant une étude de la fondation Jean Jaurès d'avril 2016, « **72% des Français, 66% des Allemands et 60% des Italiens** » se disent en faveur de cette possibilité, si ce n'est de la suppression de Schengen.<sup>185</sup>

Nous l'avons souligné à plusieurs reprises, la maîtrise du continent nécessite une coordination qui inclut **une forme de contrôle frontalier intérieur renforcé**. C'est une **complémentarité des dispositions opérationnelles intérieures et extérieures, qu'il faudrait développer**. Sans qu'il ne s'agisse de l'utopie d'un contrôle permanent et total.

**Les avantages du RCFI tel qu'il est pratiqué aujourd'hui en France sont incomparables**. S'il comprend des risques ou des critiques, dont il faut être conscient, il répond néanmoins très bien aux besoins de sécurisation des flux. Des voies d'amélioration sont toujours envisageables dans l'esprit et dans la lettre de cette mission, mais globalement il n'a rien à voir avec

---

<sup>182</sup> Cité par *Ibid.*, p. 94.

<sup>183</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 91-98.

<sup>184</sup> France Culture, 2016, *op.cit.*

<sup>185</sup> FOUCHER, *op.cit.*, p.40.

le spectre du retour des frontières permanentes qui auraient un coût insoutenable pour le pays ou pour ses voisins, sous la forme d'un « blocus ».

Si on passe en revue les modalités d'application du RCFI par la France, on constate qu'il s'agit **d'un modèle équilibré** :

1. Qui n'entrave aucunement **la liberté de circulation des citoyens de l'UE**, dont les droits à entrer en France sont garantis.
2. Les dispositifs sont localement **adaptés et proportionnés**, selon une évaluation des risques propres à chaque secteur frontalier, qui permet de maintenir une fluidité aux entrées/sorties de la France.
3. De plus, depuis plus de 2 ans de RCFI en France, il n'y a **pas jusqu'à présent d'effet notoire sur l'activité économique** des départements concernés.
4. Il s'agit d'un RCFI juridiquement encadré, et raisonné, pour lequel la France doit régulièrement se justifier avec des éléments précis et circonstanciés auprès des instances européennes<sup>186</sup>.
5. Un RCFI qui n'est pas unilatéral, où la France joue le jeu de l'information et de la coopération policière et douanière avec ses les Etats limitrophes.

Les coûts du RCFI cités dans le paragraphe précédent ne s'appliquent d'ailleurs pas tout à fait à cette hypothèse, puisqu'ils mesurent un rétablissement total et permanent des frontières et la remise en cause de la liberté de circulation en UE. Ce n'est pas l'idée formulée ici. Mais si on devait reprendre quelques chiffres, il s'agirait du **coût budgétaire à moyen-terme** sur les investissements aux frontières (évalué entre 880 millions et 2,1 milliards d'euros par an). Les coûts de **fonctionnement** sont quant à eux évalués entre 150 et 251 millions d'euros par an.<sup>187</sup> Or, on peut estimer qu'un **RCFI partiel, « adaptable et modulable »** représente des investissements et coûts inférieurs à ces chiffres, abordables pour un pays comme la France.

Mais surtout, l'idée d'un **RCFI raisonné**, repose :

1. sur la **souplesse** de son emploi – c'est-à-dire un usage « au besoin » à la discrétion des **Etats**, de manière réactive, et mobile.
2. suffisamment crédible **dans la durée** au regard des faiblesses du GIFE et des flux internes préoccupants : des maximum déterminés selon l'évaluation de la persistance de la menace par l'Etat ;
3. conservant pleinement ses avantages face aux crises – capacité de **refus d'admission** et **systématisme** des contrôles, posture dissuasive.

<sup>186</sup> Voir le mécanisme d'évaluation des risques requis au niveau national et audité par Europol et Frontex au profit de la Commission.

<sup>187</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 93.

4. Néanmoins encadré – respectant les évaluations et justifications auprès de l’UE, la **proportionnalité et le discernement** dans sa mise en œuvre sur le modèle actuel français, garantissant la liberté de circulation des citoyens de l’UE et la fluidité du trafic.
5. Surtout coordonné sur le terrain entre Etats, **en maintenant le RCFI à quelques points stratégiques de l’espace continental Schengen dans la profondeur.**

**La fin du RCFI a aussi des coûts, et si les conditions sont réunies pour un RCFI raisonné et acceptable, pourquoi ne pas ainsi s’inspirer de celui de la France qui propose un modèle intéressant ?**

GIFE et contrôle intérieurs pourraient alors se coordonner dans un dispositif de **« gestion intégré des frontières intérieures » (GIFI)**. La GIFI n’existe pas en tant que tel aujourd’hui, mais pourrait apporter une réponse politique et opérationnelle au défi de la maîtrise continentale des flux.

- ⇒ D’une part cette GIFI renforcerait la **coopération opérationnelle** commune aux frontières intérieures, notamment celle des dispositifs locaux, bilatéraux, *ad hoc*, un peu *artisanaux* et de portées encore limitées.
- ⇒ D’autre part elle garantirait la capacité pour les Etats de pouvoir **s’appuyer sur le « refus d’entrée » et le « systématisme »** de manière réactive, coordonnée entre voisins en évitant la dispersion des mesures entre Etat alors que les pressions frontalières sont souvent identiques.<sup>188</sup>
- ⇒ Elle intégrerait et investirait dans des **dispositifs mixtes** combinant les avantages respectifs des *« low-tech et smart borders »*.<sup>189</sup>
- ⇒ Reposant sur le principe de **RCFI raisonné**, elle s’articulerait avec la GIFE, sur des zones déterminées et coordonnées entre Etats membres par FRONTEX qui serait chargée, selon les besoins des Etats, d’établir **différents plans ponctuels de RCFI, à vocation opérationnelle** après une analyse au sein de l’espace Schengen **des flux secondaires, criminels et terroristes**. En termes de coopération frontalière, FRONTEX pourrait aussi être fondée pour lancer des **opérations d’ampleur entre plusieurs Etats à l’intérieur** de l’espace Schengen, comme elle le fait aujourd’hui aux frontières extérieures : Opération Dragon2017, **Joint Action Day**<sup>190</sup>. La **FGE**<sup>191</sup> serait aussi tout à fait à même de participer à un tel dispositif par sa capacité de **planification et de conduite d’opérations**, avec un renfort mutualisé de gendarmeries européennes. L’exemple de gestion des PPA gendarmerie (GTG) en France pourrait être diffusé.
- ⇒ Cela donnerait lieu à des **contrôles en maille plus fines et dans la profondeur** des Etats membres, **complémentaires** aux dispositifs extérieurs. En somme une meilleure répartition du

<sup>188</sup> L’actuelle « mosaïque de décisions » de RCFI jouant en faveur d’un dumping migratoire entre Etats membres.

<sup>189</sup> DUEZ (20117), *op.cit.*

<sup>190</sup> <http://frontex.europa.eu/news/24-people-smugglers-arrested-in-frontex-coordinated-operation-at-europe-s-land-borders-b2ASNm>  
<http://frontex.europa.eu/operations/types-of-operations/land/>

<sup>191</sup> EuroGendFor créée en 2004. Il s’agit d’une organisation inter-étatique entre 7 pays (France, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Pologne) qui regroupe les forces de police à statut militaire. Dispose notamment d’un Etat-Major de planification et de conduite d’opérations.

**cadre espace-temps** entre Etats et une **mutualisation** des efforts permettant de durer dans le temps de manière dissuasive (Europol, Interpol, Frontex, FSI nationales, unités mixtes, FGE...).

⇒ Enfin, à l'instar de l'utilisation de l'article 29 du CFS en mai 2016, demandant à certains Etats un RCFI dans des zones limitées et sur certains tronçons et points de passage à risque définis avec l'UE, on peut imaginer une démarche similaire **par la tenue plus pérenne de quelques points ou bandes de frontières intérieures au sein de Schengen, qui sont identifiés comme stratégiques sur les différentes « routes » des mouvements secondaires ou criminels.**

## **A2/ FRONTEX<sup>192</sup> : une montée en puissance encourageante, des effets stratégiques encore limités.**

L'action extérieure directe, *via* FRONTEX est la matérialisation concrète de mesures compensatoires.

Sur le plan juridique, d'abord simple institution en 2004, FRONTEX est devenu en 2016 après une forte impulsion politique, une véritable « **agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** ». <sup>193</sup> Cette transformation, symbolique et de fonctionnement va de pair avec de nouvelles prérogatives.

Les missions de FRONTEX sont :

- d'élaborer la gestion opérationnelle des frontières extérieures de l'UE et d'en superviser le fonctionnement sur le terrain ;
- d'aider les Etats par des opérations conjointes et des renforts techniques, y compris des interventions rapides aux frontières ;
- de fournir l'appui nécessaire pour l'organisation d'opérations conjointes d'éloignement de ressortissants de pays tiers.

Sur le plan opérationnel, la montée en puissance de FRONTEX est en cours.

Dotée de moyens importants, son budget est passé de **6,3 millions d'euros en 2005**, à 87 millions d'euros en 2010, à 143 millions d'euros en 2015 pour atteindre **302 millions en 2017**. <sup>194</sup> Cette montée en puissance indique le changement de posture des Etats et de l'UE à s'occuper concrètement du sujet des frontières extérieures communes. Mais la question du transfert de charge de souveraineté <sup>195</sup> « *n'est pas totalement assumé par l'UE ni efficace* ». <sup>196</sup>

<sup>192</sup> Dirigé par un Français, Fabrice LEGGERI, ancien sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière au ministère de l'Intérieur, qui est Directeur exécutif de l'Agence.

<sup>193</sup> Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, JO L 251, du 16.9.2016,

<sup>194</sup> MONNET M., Homo Viator : la libre circulation des personnes entre ancienne et nouvelle mondialisation, les Éditions du Cerf, 2016, p. 165 et [www.FRONTEX.EU](http://www.FRONTEX.EU)

<sup>195</sup> Fin des frontières intérieures pour les Etats, puisqu'un report sur le front extérieur de l'UE devenu frontière commune.

<sup>196</sup> MONNET, p. 165

FRONTEX permet à l'UE et aux Etats membres de renforcer leur capacité de surveillance des flux (surtout migratoires). L'Agence fonctionne grâce à des moyens en propre, à la capacité d'investir dans des équipements et aussi par la contribution des Etats.

Les **personnels propres de l'Agence**, ont cru d'un tiers en un an (près de 500 en 2017, avec un objectif de 1000 en 2020).

Fin 2017, **1700 gardes-frontières** des différents Etats membres étaient déployés dans différentes **opérations d'appui** pilotées aux frontières extérieures de l'UE (Grèce, Italie, Bulgarie, Espagne, Balkans occidentaux, opérations maritimes). Au total, ce sont **550 personnels français qui auront été déployés par la France** dans le cadre de ces opérations pour l'année 2017.

Une **« réserve de réaction rapide » de 1500 gardes-frontières** de l'ensemble des Etats membres, prêts à être déployés sous 5 jours, a été mise en place. **La France contribue à hauteur de 170 personnels à ce pool** (dont 50 gendarmes). Il s'agit d'une capacité de réaction à une crise ponctuelle à la demande d'un Etat ou suite à une décision du Conseil en cas de péril global ou de défaillance d'un membre. Des exercices sont menés avec la participation de la France.

La France participe aussi à la **tenue des hotspots**<sup>197</sup>. 15 à 20 Français sont présents en permanence sur ceux en Italie (pour 170 agents européens au total dans ces centres). Un dispositif considéré comme efficace pour ce qui est de l'identification et de l'enregistrement des migrants et demandeurs d'asile, ainsi qu'en termes d'amélioration de la coopération.

Avec l'élargissement de ses prérogatives FRONTEX peut proposer à un Etat d'organiser elle-même des vols retours à son profit et dispose de personnels pour cette mission (*les équipes d'intervention européennes pour les retours*). **La France y contribue à hauteur de 87 personnels.**

FRONTEX développe aussi des outils d'analyse opérationnelle. Elle produit ainsi des **« évaluations obligatoires de vulnérabilité » et des recommandations** à destination des Etats qui sont incités à les suivre. Les manquements, refus ou dysfonctionnement d'un Etat membre aux frontières extérieures peuvent mener la Commission et le Conseil à l'application de l'Article 29 du CFS en cas de péril grave pour le fonctionnement global de l'espace Schengen.

Enfin, l'agence a un nouveau rôle dans **la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme**, en ayant la capacité de coopérer avec les services d'enquêtes (Europol, forces de l'ordre nationales...) grâce aux données qu'elle collecte.

De prérogatives très limitées en 2005, FRONTEX prend progressivement une ampleur nouvelle aujourd'hui. Les premiers résultats sont particulièrement concentrés en méditerranée, et sur le continent permettant de bloquer des flux, voire d'arrêter des *returnees*.

---

<sup>197</sup> Qui associent le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST pour appuyer les autorités locales à répondre aux obligations du droit Schengen en terme d'identification des migrants, et de prise des empreintes.

Mais si FRONTEX est un dispositif intéressant, dynamique et qui se renforce, il est aujourd'hui **encore trop inégal et inefficace aux 14000 km de frontières extérieures de l'UE pour se substituer totalement aux frontières intérieures**, que ce soit vis-à-vis des migrations, de la criminalité ou du terrorisme les défis sont énormes et à traiter en profondeur. Un « entre-deux »<sup>198</sup> inachevé puisque les agents déployés par FRONTEX **n'ont pas les mêmes pouvoirs que les locaux**, ce qui réduit sa capacité d'action concrète et induirait une forme de délégation des Etats hôtes à Frontex de pouvoir bénéficier de prérogatives identiques.

***In fine* : plutôt complémentarité durable que substitution hasardeuse.** Les deux dispositifs ne sont pas antinomiques. Si la GIFE est évidemment un élément crucial de la réponse globale à apporter à ces enjeux, **elle paraît difficilement exclusive**. Aujourd'hui **encore trop faible**, il y a toujours urgence à aider les Etats par davantage de solidarité. Des initiatives vont en ce sens. Pour autant, sur le long-terme, il apparaît peu probable que cette GIFE soit suffisante en elle-même et que les Etats puissent se passer de contrôles intérieurs. **Aussi pour éviter l'éclatement à répétition des postures nationales comme depuis 2015, une hypothèse consisterait à intégrer la gestion des frontières intérieures (GIFI), par une approche coordonnée du contrôle continental des mobilités, autorisant un RCFI raisonné, activé au besoin, potentiellement plus long ou permanent en certains points, et crédible.**

## **Chapitre B : Dernières évolution de Schengen et limites :**

Déjà réformé en 2013, avec le « Schengen Governance Package »<sup>199</sup> qui avait assoupli autant que contraint à de nouvelles règles de contrôle institutionnel les Etats favorables au RCFI<sup>200</sup>, « à l'épreuve des faits », l'espace Schengen a connu ensuite en 2016 et 2017 d'autres avancées plus pragmatiques, visant à combler des mesures compensatoires qui se faisaient attendre depuis les années quatre-vingt-dix, ou négligées à l'époque. **Les annonces d'un « pack sécurité » le 18 octobre 2017 par la Commission européenne**<sup>201</sup> montrent un changement d'état d'esprit sur ces questions et la volonté d'y mettre les moyens. Il s'agit de **chercher à améliorer la coopération pratique** plus que de changements lourds de traités européens. Année après année, l'UE va de plus en plus vers la mise en œuvre technique des décisions politiques prises auparavant.

<sup>198</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 165.

<sup>199</sup> Cf règlements UE 1051/2013 et 1053/2013

<sup>200</sup> NOKERMAN, *op.cit.*, p. 67., BERTHELET, *op.cit.*, janvier 2018.

<sup>201</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3947\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3947_fr.htm)

BERTHELET estime que « *d'ores et déjà, la physionomie de l'Europe de la sécurité de 2017, n'a rien à voir avec celle d'avant les attentats parisiens de novembre 2015.* »<sup>202</sup> Selon lui, l'UE cherche à « *ménager les souverainetés et à faire fonctionner de manière optimale l'existant* ». Pourtant la Commission n'envisage pas encore dans ses propositions l'introduction de **PPA permanents** à quelques frontières intérieures stratégiques.

**Les mesures compensatoires** sur les bases de données, la politique commune des visas et la question des retours/réadmissions sont toujours incomplètes, auxquelles l'UE tente de répondre. Mais leur mise en œuvre concrète est parfois longue à appliquer ou à produire des effets, ce qui justifie pour les Etats de conserver un RCFI minimum.

**B1/ Fichiers opérationnels et « frontières intelligentes »** : avancées notables et limites des propositions de la Commission européenne de mars 2016 et de septembre-octobre 2017.

« *Ce n'est pas tellement aux frontières qu'on arrête les criminels, mais par la coopération et les échanges de renseignements que permettent les « outils de Schengen »* »<sup>203</sup>. Cette conviction en ces leviers de la sécurité incite les institutions au développement des « frontières intelligentes » et d'une plus **grande interopérabilité des bases de données européennes et nationales**. Il s'agit à terme pour les Etats, dont la France de « *créer un système complet permettant de contrôler l'ensemble des entrées et sorties aux frontières extérieures de l'espace Schengen* ». <sup>204</sup> Cette mesure compensatoire pour les Etats repose notamment sur le système d'information Schengen (**SIS**), devenu au fil des années et de ses modifications<sup>205</sup>, une « **frontière électronique dématérialisée** », mise en œuvre à chaque instant depuis environ un demi-million de terminaux d'interrogation dans les trente États connectés.<sup>206</sup> Chaque pays alimente depuis ses bases nationales (en France FPR, FOVeS, TES et DOCVERIF) *via* un système national (N-SIS), la base centrale (C-SIS) gérée par l'agence euLISA. En temps réel, le C-SIS met les données à disposition de tous les autres Etats connectés, accessibles aux forces de l'ordre autorisées<sup>207</sup>.

Le **SIS II qui intègre des données biométriques** contient des signalements sur des personnes recherchées et des objets signalés, entre-autres pour ce qui nous intéresse ici :

- Les personnes recherchées pour arrestation (extradition, mandat d'arrêt européen) ;
- Les étrangers signalés aux fins de **non-admission** ;

<sup>202</sup> BERTHELET P., « L'Union européenne de la sécurité à marche forcée », *The Conversation*, août 2017, <http://theconversation.com/lunion-europeenne-de-la-securite-a-marche-forcee-82731>

<sup>203</sup> BERTONCINI, cité par BUFFET, *op.cit.*

<sup>204</sup> G.COLLOMB, commission des affaires étrangère de l'Assemblée nationale. 2017.

<sup>205</sup> Mis en place depuis 1995, un SIS II de seconde génération a succédé au SIS le 9 avril 2013 en raison des élargissements successifs de l'UE. Règlement n°1987/2006. Décision 2007/533/JAI.

<sup>206</sup> 26 de l'espace Schengen, plus la Roumanie, la Bulgarie et le Royaume-Uni, et la Croatie depuis 2017.

<sup>207</sup> Services de police, de gendarmerie, de douane, autorités judiciaires, et autorités administratives chargées de la délivrance des titres de séjour ou de l'immatriculation des véhicules (préfectures) et des visas (consulats). En France, Le bureau SIRENE, positionné au sein de la section centrale de coopération opérationnelle de police (SCCOPOL) de la DCPJ, traite l'ensemble des échanges relatifs aux découvertes dont il est avisé, en lien avec ses homologues des autres Etats et les services nationaux concernés.

- Les personnes « observées », et véhicules « sous surveillance » pour contrôle discret ou contrôle spécifique tant en matière de criminalité qu'en matière de sûreté de l'Etat ;

A côté du SIS II, il existe le système **VIS**, créée en 2004 et totalement opérationnel dans les consulats depuis **2016** concernant les visas. Il vise à **partager les demandes de visas** reçues par chaque pays membre, d'en éviter les doublons et les fraudes en intégrant des données personnelles, photos, données biométriques et l'historique des demandes accessible pour les services en charge des migrations et des contrôles aux frontières.

Enfin dans le cadre des accords de Dublin, les pays alimentent la base **EURODAC** (2003) par l'enregistrement des **empreintes digitales des demandeurs d'asile** et de tout **ESI interpellé**, afin de vérifier s'ils ne sont pas enregistrés comme demandeurs d'asile auprès d'un autre pays membre, évitant ainsi les doublons et permettant les réadmissions vers le pays d'entrée.

- **Cette architecture de données, encore très fragmentée et peu** interopérable est en évolution constante par le développement de nouvelles fonctionnalités ; quelques exemples :

**Depuis le 07 avril 2017, des contrôles informatiques systématiques aux frontières**<sup>208</sup> ont été mis en place. Cette décision tire les leçons des défaillances des contrôles policiers après les attentats de Paris lors de la fuite de S.Abdelslam en Belgique<sup>209</sup>. Désormais, **chaque individu** (citoyen de l'UE et de pays tiers) se présentant aux frontières extérieures de l'UE (ou en RCFI) doit faire l'objet d'un criblage dans les fichiers, pour vérifier si le passeport est régulier et si l'individu est recherché ou signalé dans le SIS, voire INTERPOL. Avant, ces contrôles ne concernaient que les non-Européens, et sans passage systématique dans les bases de données. Par exemple, il est désormais possible de repérer l'entrée sur le territoire de l'UE d'un ressortissant français fiché au FSPRT<sup>210</sup>, qui est connecté au SIS.

⇒ En revanche, il ne s'agit que de consultation des base, mais pas d'enregistrement ni de traçabilité des mouvements à nos frontières.

**Pour y remédier, en 2017, un « système entrée/sortie » de l'UE** a été décidé par le Conseil de l'UE et le Parlement européen. Il s'agit de **l'enregistrement** des franchissements (données biométriques, dates d'entrées, documents d'identité...).

---

<sup>208</sup> Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, JO L 74 du 18.3.2017, p.1., nouvel article 8-2 du Code Frontières de Schengen.

<sup>209</sup> BERTHELET P., *op.cit.*, août 2017.

<sup>210</sup> Fichier des signalements pour la prévention et la radicalisation à caractère terroriste.

- ⇒ Or seuls les ressortissants **non-Européens en court** séjour Schengen sont visés par ce système pour l'instant. La France soutient la négociation d'un nouveau texte permettant l'inclusion des ressortissants européens ainsi que des non-Européens en long-séjour, dans la continuité de la mesure présenté *supra*.<sup>211</sup> Sur ce point le Parlement européen reste à convaincre.
- ⇒ De plus, le système n'est annoncé que pour **2020**.
- ⇒ Enfin, les modalités de consultation de cette base de données restent complexes et ne permettent pas un usage souple sur le terrain par les enquêteurs, ce qui risque d'en faire une base « sous-consultée »<sup>212</sup>. Des améliorations sont attendues à terme.

Dans la même dynamique, **les instances européennes ont annoncé un système de déclaration anticipée d'arrivée sur le territoire européen d'un ressortissant de pays-tiers exempté de visa (ETIAS-Système européen d'information et d'autorisation de voyage)**. Inspiré de l'ESTAS américain, il s'agit d'un recueil de données personnelles en amont d'un séjour en Europe. L'intérêt est de pouvoir faire des vérifications dans les fichiers, sur le degré de menace que ces voyageurs représentent et de les informer en conséquence d'un éventuel refus d'entrée.

Enfin, propre au trafic aérien mais indispensable à la maîtrise des frontières, **le PNR européen**, en débat depuis 2005, permettra le suivi des itinéraires aériens depuis et vers l'UE. Adopté en avril 2016, il est annoncé opérationnel pour **mai 2018**. Pourtant la CJUE, dans une jurisprudence de juillet 2017 sur l'accord « UE-Canada » remet en cause les conditions de protection de la vie privée par ce type de fichiers.

- ⇒ Une mise en œuvre donc bien engagée, mais qui n'est pas encore opérationnelle, estimée de manière plus réaliste pour des raisons techniques à **2020**<sup>213</sup>.
- ⇒ L'absence actuelle du PNR sur les liaisons aériennes **intra-Schengen** constitue également un handicap. Cette faille devrait cependant être en partie comblée puisque les Etats membres vont avoir, la possibilité d'étendre l'obligation de communication des données aux compagnies aériennes assurant ces liaisons. Un dispositif risquant d'être incomplet et à l'efficacité limitée au début.

- **Des lacunes persistantes : technique et gouvernance.**

Toutes ces mesures visent à redonner confiance aux Etats dans la structure globale de sécurisation des flux par Schengen à leurs frontières communes.

---

<sup>211</sup> BUFFET, *op.cit.*, p.196, Proposition n°30.

<sup>212</sup> *Id.*

<sup>213</sup> *Ibid.*, p. 146.

Mais, le SIS est encore incomplet<sup>214</sup> par son mode de consultation, car il n'intègre pas encore la consultation dactylo mais uniquement par alphanumérique. Incomplet aussi par des par des fonctionnalités perfectibles : manque des types de signalements relatives aux ESI, manque d'harmonisation des pratiques nationales dans l'alimentation des fichiers, interdictions d'entrées de citoyens tiers pas enregistrées systématiquement....

En plus des limites identifiées *supra* pour chaque mesure récemment proposée, il reste l'ambition inachevée de **l'interopérabilité des systèmes d'information**, dont l'absence actuelle est un frein majeur à l'efficacité stratégique de Schengen : des bases potentiellement de plus en plus alimentées, mais « en silo » et difficilement consultables ou sous-employées<sup>215</sup> par les services. La **fragmentation** de tous ces systèmes et sous-systèmes est en effet un handicap majeur identifié par tous les acteurs européens. Aussi, la Commission a proposé en septembre 2017 une initiative qui devra compter sur la vigilance des juges de la CJUE, « *désireux d'empêcher l'émergence d'un « Big Brother européen » en matière antiterroriste* »<sup>216</sup>.

Il s'agit d'une volonté politique forte pour la France de créer à l'horizon 2020 une nouvelle architecture des fichiers<sup>217</sup>, *via* un **portail commun de recherches**, mettant en relation immédiate selon les besoins de la consultation par les forces de l'ordre : **SIS, PNR européen, ETIAS, SES, système VIS, Eurodac et système européen d'information sur les casiers judiciaires**.

L'accès à ce portail devra être possible à terme *via* les moyens de contrôles mobiles tels que développés en France (**NEOGEND**) et déployés à chaque gendarme d'unité territorial. Un système en cours de déploiement dans la Police et la PAF.

Cette nécessité de consultation pose la question de la formation des gendarmes et policiers à l'ensemble de ces outils, pour exploiter toutes les fonctionnalités du système. Aujourd'hui complexe ou opaque, son **usage n'est pas optimal** et nécessite de la pédagogie. Aussi on constate un **déficit qualitatif et quantitatif** tant dans l'alimentation que dans la consultation des fichiers. Les évaluations Schengen et SISII de la France en 2016 par la Commission ont souligné que paradoxalement **les FSI n'exploitaient pas toutes les possibilités nouvelles du système** (liens entre signalements, photos, harmonisation des catégories de signalements....)<sup>218</sup>.

Un dispositif Schengen qui se concentre donc surtout sur les outils numériques aux frontières extérieures, mais qui doivent aussi avoir un **usage intérieur**, combinant les informations reçues aux « entrées/sorties » avec le contrôle de zone continental en profondeur indispensable à la

---

<sup>214</sup> Voir Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du SIS II, 21 décembre 2016, cité par *Ibid.*, p. 116

<sup>215</sup> BERTHELET, *op.cit.*, 20/08/17

<sup>216</sup> *Id.*

<sup>217</sup> Intéropérabilité (consultations croisées) entre les bases, plutôt qu'un interconnexion (bases communes) qui pose des difficultés en terme de protection des données.

<sup>218</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 190. Proposition n°22.

sécurité de l'Europe. Si « *les fichiers, les données, les réseaux informatiques et le Big Data sont devenus des éléments constitutifs, pour ne pas dire l'essence, du modèle européen de sécurité intérieure* »<sup>219</sup>, il n'est **pas exclusif d'autres modes de fonctionnement**, moins virtuels, peut-être « *rematérialisés* » et « *low-tech* ». En effet, malgré des « *frontières intelligentes supposées être aussi efficace en termes de contrôle qu'invisibles pour les voyageurs de bonne foi* », le contrôle « *dématérialisé* » des flux ne saurait être mené sans des dispositifs concrets sur le terrain, alliant **coopération policière** (aux PPF et PPA ou aux abords...), et **visibilité** (dissuasive) des **effectifs** déployés. Mais, aussi parce que l'accès aux bases n'est pas optimal : des zones de contrôles (montagnes, déserts numériques...) ne sont pas encore couvertes par les réseaux, **la capacité de consultation « en mobilité » de bases idoines par le moindre agent sur le terrain est loin d'être le cas en France** comme dans les autres pays. Entre la « *technologisation* »<sup>220</sup> des frontières extérieures et les dispositifs plus classiques, il paraît judicieux d'associer ces deux tendances et rechercher des **modes d'actions complémentaires**. L'accès aux fichiers opérationnels partagés est un atout évident de la maîtrise des flux, mais on voit bien aussi par exemple que **FRONTEX a surtout besoin de personnels** pour réaliser les contrôles (hotspots, PPA...) et que c'est le premier renfort dont les Etats les plus faibles ont besoin, avant le déploiement de nouveaux outils numériques.

## **B2/ Politique des visas, d'asile et problématique des réadmissions et relocalisations:**

**Les mesures compensatoires** liées à la politique d'immigration (visa/asile) sont loin d'être satisfaisantes pour les Etats. Un objectif de cohérence affirmé par la Commission : « *l'absence de contrôles aux frontières intérieures devrait aller de pair avec le développement d'une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures [...]* »<sup>221</sup>

Or, nous avons vu en quoi, sur le sujet de la **gestion de l'asile** le déficit de confiance a généré la crise de Schengen en 2015. Si des avancées sont encourageantes, elles **ne suffisent pas pour lever sereinement le RCFI avant une amélioration sensible**.

Un régime d'asile européen commun qui fait donc toujours défaut<sup>222</sup>. Le « *cabotage* » ou « **asylum shopping** » n'est pas supprimé en raison de pratiques trop divergentes entre les Etats membres. Si les *hotspots* apportent une première réponse de solidarité à la fragilité des accords de Dublin, on n'y traite pas encore totalement la gestion des décisions d'asile. Il serait souhaitable par exemple qu'en sortie des *hotspots*, seuls les migrants qui sont effectivement des « *réfugiés* »

<sup>219</sup> DUEZ, *op.cit.*, p. 1.

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>221</sup> COMMISSION EUROPEENNE, *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*, *op.cit.*, p. 3.

<sup>222</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 127.

puissent accéder au territoire européen, et les autres réadmis directement. De plus le programme de **relocalisation** suscite une mise en œuvre mitigée<sup>223</sup>.

Les divergences des Etats sur les accords de Dublin bloquent les négociations du « paquet asile », notamment sur la question du principe de solidarité et des relocalisations vers d'autres membres en cas de crise migratoire massive. Néanmoins les discussions se poursuivent sur ce sujet entre la France, l'Allemagne et l'Italie notamment. Un projet de renforcement du Bureau européen d'appui à l'asile (EASO)<sup>224</sup> est en cours, pour en faire une véritable agence chargée de l'évaluation de la mise en œuvre par les Etats du Régime d'asile européen commun, et disposant de nouveaux outils comme une **réserve d'experts**, issus des Etats, sur le modèle de ce qui existe pour Frontex. Une réserve qui viendrait renforcer sur le terrain en cas de crise migratoire les Etats les plus exposés.

**L'harmonisation des politiques de visas** initiée en 1995 et consolidé par un *code des visas de l'UE* en 2009 ne concerne en réalité que les courts séjours de ressortissants de pays tiers : « **les visas Schengen** ». Depuis les années 2000 et avec la « directive retour » de 2008, l'UE est vigilante à négocier des **accords de réadmission** avec les pays tiers (17 au total en 2016, dont celui avec la Turquie est un des plus significatif et porte ses fruits).

Les visas pour long séjour sont de la compétence des Etats. Ils permettent de circuler dans tout l'espace Schengen. La France assortit également des facilités ou exemptions de visas à certains pays sous condition d'accord de **réadmission** pour leurs ressortissants en situation irrégulière. Il s'agit d'un sujet diplomatique majeur, parfois tendu avec certains pays (Afrique, Maghreb) en même temps que se développe une coopération renforcée de lutte contre les réseaux clandestins.

Au final, **les réalités sont très contrastées**, et dans la mise en œuvre font perdre beaucoup de temps aux autorités dans les négociations, pouvant mener à la libération des CRA lorsqu'aucun accord n'a été trouvé. En **2016 ce sont 3338 réadmissions** prononcées par la France (contre 5014 en 2015). Un volume faible au regard de la pression migratoire.

Derrière ces enjeux ce sont ceux de la **prévention de l'immigration** et de l'aide au développement surtout vis-à-vis du bassin méditerranéen et de l'Afrique. Mais malgré la **politique européenne de voisinage**, les accords de Cotonou (2000), et le partenariat pour les réadmissions, c'est un sujet qui ne donne pas totalement satisfaction pour les Etats membres.

Des évolutions de Schengen dont l'objectif général est évidemment se s'adapter aux défis, préservant toujours un espace intérieur sans contrôle (dont on a vu pourtant la complémentarité

---

<sup>223</sup> Au 4 septembre 2017, la France avait relocalisé 330 réfugiés depuis l'Italie, et 3498 depuis la Grèce.

<sup>224</sup> Augmentation du budget de 12 à 69 millions d'euros de 2013 à 2017 et passage de 71 à 235 personnels sur la même période.

qu'il pourrait y avoir avec la GIFE) et **considérant le RCFI comme un dernier recours, alors que la généralisation des procédures « temporaires » inquiète.**

Les Etats sont ainsi davantage incités<sup>225</sup> à renforcer leurs actions de police et leur coopération, distinctes du contrôle frontalier systématique, et doivent justifier que le RCFI est indispensable malgré ces mesures. En ce sens la France, après la sortie de l'état d'urgence en octobre 2017, autorise désormais des contrôles plus longs et étendus en zone frontalière. Mais on a vu en quoi **ces contrôles n'ont pas le même effet juridique ou opérationnel.**

Certes les propositions de la Commission fin 2017, permettent d'étendre les durées maximales du RCFI (de 6 mois à **1 an**, et les renouvellements de 30 jours à 6 mois pour les justifications « temporaires » des Etats), et d'introduire une **nouvelle procédure à la suite de la « procédure temporaire », « à titre exceptionnel si la même menace persiste au-delà d'un an », dont une prolongation limitée à 2 ans** (la France souhaite avoir 3 ans possibles). En somme, à l'épreuve des faits, une proposition de changement du code Schengen, « *permettant de nouvelles prolongations, le temps de la résorption du phénomène de migration secondaire* »<sup>226</sup>.

Mais des négociations toujours en cours entre membres, et des blocages des Etats sur les **obligations** « d'évaluation des risques » et de démontrer que le RCFI intervient en dernier recours, soumises à l'avis d'agences (Frontex, Europol) dont les évaluations pourraient être contraires à leurs vues, « *transformant une prérogative nationale en négociation politique européenne* ».<sup>227</sup>

De même que la **gouvernance de ces nouveaux cadres de RCFI** « *exigerait un avis de la Commission suivi d'une recommandation du Conseil établissant, si nécessaire, les conditions de la coopération entre les États membres concernés, et qui constituerait une condition préalable à toute prolongation.* »<sup>228</sup>. Certes des avis non-contraignants, mais, selon Berthelet (2018), « *cette autorisation qui ne dit pas son nom est par conséquent, un point de crispation pour certains Etats membres qui l'appréhendent comme une atteinte à leur souveraineté* ».

## **Chapitre C : Perspectives internes pour la France et enjeux de coopération policière :**

La question de la coopération policière est enfin la cinquième et dernière **mesure compensatoire**. Dans ce domaine également, des avancées importantes ont eu lieu depuis 2015, en complément des autres mesures, mais des pistes d'améliorations restent à développer dans la **perspective d'un contrôle territorial intérieur** à la hauteur des défis identifiés à moyen et long-terme :

<sup>225</sup> COMMISSION EUROPEENNE, « État de l'Union: Préserver et renforcer Schengen afin d'améliorer la sécurité et de protéger les libertés de l'Europe », Bruxelles, le 27 septembre 2017, p. 8.

<sup>226</sup> BERTHELET P., « La « gouvernance de Schengen » à la suite des crises migratoires. D'une réforme à l'autre :quoi de neuf ? », *Diploweb.com*, janvier 2018.

<sup>227</sup> *Id.*

<sup>228</sup> COMMISSION EUROPEENNE, « État de l'Union: Préserver et renforcer Schengen afin d'améliorer la sécurité et de protéger les libertés de l'Europe », Bruxelles, le 27 septembre 2017, p. 14.

**tant dans l'organisation des modes d'action français, que dans le domaine d'une coopération opérationnelle européenne intégrant l'idée d'une GIFI.**

### **C1/ Enjeux d'une meilleure répartition missionnelle et territoriale entre FSI :**

Certes les outils nouveaux annoncés par Schengen renforcent les moyens à disposition des FSI. Pour autant, l'enjeu et désormais leur **mise en œuvre concrète** dès le **premier niveau sur le terrain**, et de manière fluide. Certains dispositifs risquent néanmoins de se faire attendre.

- **En France, un besoin de repenser le dispositif frontalier :**

⇒ En France, le dispositif de contrôle des frontières (extérieures aux PPF, intérieures aux PPA) peut être amélioré vers davantage de cohérence nationale. L'**émiettement** des choix de PPF par exemple, dont les implantations sont déterminées au niveau départemental (aéroports surtout), **sans coordination centralisée** implique des contraintes sur les capacités de la PAF notamment, à tenir concrètement ces postes, sans désarmer d'autres missions (éloignement, CRA...) <sup>229</sup>. La cartographie générale des points d'entrée en France si elle gagne à être élaborée selon le principe de **subsidiarité** territoriale, nécessite néanmoins une **mise en cohérence nationale** ne serait-ce que pour y allouer les moyens, souvent l'objet d'arbitrages faits au niveau national en période contrainte.

⇒ **Un autre type d'émiettement** de l'action peut être constaté : celui de l'articulation entre **PAF, et Douane**. Les deux premiers services se partagent géographiquement des PPF dont la répartition est issue des premiers protocoles de 1995 et des implantations historiques des services avant Schengen. Or, les flux et la nature de nombreux PPF ont évolué, nécessitant des **bascules de responsabilité des Douanes vers la PAF**, cette dernière étant réglementairement en charge des points les plus significatifs en volume et en sensibilité. Dans la même logique, la responsabilité territoriale des PPA doit pouvoir être réévaluée après 2 ans de RCFI selon les évolutions des flux. Le dispositif national nécessite de l'agilité et de l'adaptabilité : particulièrement concentré au Sud-Est, il devra certainement compter **une bascule vers les Pyrénées**, sans pour autant relâcher la présence à la frontière belge dont les flux peut-être moins importants numériquement revêtent une sensibilité particulière néanmoins (criminalité, terrorisme). D'ailleurs **pourquoi ne pas étendre aussi le principe de PPA confiés à la GN ou PN locales, comme à Menton ?**

⇒ **L'articulation avec les autres FSI** pourrait aussi faire l'objet d'une réflexion et d'un **recentrage de la PAF**: la persistance des menaces que nous avons étudiées invite à reconsidérer les

---

<sup>229</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 167.

attributions actuelles entre services. La PAF, traite à la fois de la sécurisation des transports sur le territoire national, de la lutte contre la fraude documentaire, de la gestion des CRA, du contrôle des frontières aux PPF et PPA, de la coopération policière en Europe et avec FRONTEX... Elle développe sur ces sujets de plus en plus techniques une **compétence spécifique** par rapport aux FSI territoriales.

Il pourrait ainsi être envisagé une nouvelle articulation avec la **PAF** qui n'exercerait plus de contrôle de flux dans la profondeur, mais **se concentrerait sur son cœur de métier aux PPF et PPA frontaliers majeurs** : lutte contre l'immigration irrégulière et le contrôle aux frontières, gestion des CRA, prise en compte des procédures ESI, gestion des zones d'attentes et des escortes... Dans ce cadre, les unités de forces mobiles (CRS, GM) seraient toujours à même de renforcer la PAF selon l'intensité des flux.

En revanche, l'intérêt serait de clarifier les missions avec la Police (DCSP) et la Gendarmerie (GD) qui, dans leurs missions territoriales, dont la **proximité** est l'objectif stratégique<sup>230</sup>, seraient à même de prendre en compte les aspects de sécurité publique en **profondeur**, sur les **réseaux** et dans les zones laissés par la PAF (transports ferroviaires par exemple (**SNPF**<sup>231</sup>), ou zones aéroportuaires...).

Cela n'implique pas un désengagement de la Police ou de la Gendarmerie de la mission lutte contre l'immigration irrégulière et de maîtrise des flux. **Bien au contraire**, la lutte contre les filières de passeurs, le déploiement de renforts dans les départements sensibles en ZGN entre les **interstices** géographiques, voire la gestion de **PPA en propre**, le contrôle de zone en profondeur, le renseignement **criminel** ou de **radicalisation** demeurent des axes d'efforts clairement affirmés et qui complètent le dispositif national. L'articulation passe également par des bonnes pratiques locales entre la PAF, les Douanes et les FSI qui visent à **optimiser les compétences de chacun**. Par exemple, le traitement systématique des ESI interpellés vers l'OPJ de la PAF le plus proche, qui traite les procédures et joue le rôle d'interface et de régulateur avec la préfecture (ex : gestion des places en CRA). Enfin la Gendarmerie a par exemple développé le concept de « **sécurité des mobilités** »<sup>232</sup> qui s'inscrit pleinement dans ce cadre et peut participer à un aménagement de l'articulation avec la PAF.

⇒ Si la question de deux forces distinctes Douane/PAF peut aussi être étudiée, au profit **de l'idée d'un corps de garde-frontière unique**<sup>233</sup>, cette distinction trouve néanmoins son intérêt dans la complémentarité des prérogatives entre ces deux services qui agissent sur des registres

---

<sup>230</sup> Voir programme national de la Police de Sécurité du Quotidien annoncé par le MININT le 08 février 2018.

<sup>231</sup> Service National de la Police Ferroviaire, créé en 2006, dépendant de la DGPN/DCPAF.

<sup>232</sup> SENAT, Audition du général LIZUREY, DGGN le 25 octobre 2017 devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

<sup>233</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 170.

différents. Il n'y a clairement pas de doute en réalité sur le fait que la DCPAF est le service « menant » en la matière disposant d'une **position quasi-monopolistique sur la fonction « garde-frontière » en France**. L'enjeu est davantage leur coordination que leur mutualisation. Certes les douaniers ne sont pas OPJ et sont à l'origine de peu de non-admissions<sup>234</sup>, mais ils s'intéressent spécifiquement aux marchandises et aux fraudes **après** l'entrée sur le TN ; les policiers agissent davantage contre les personnes en prévention de leur entrée illégale et aussi judiciairement contre les réseaux. A tout le moins, c'est la **PAF qui s'affirme davantage comme un corps de garde-frontière administratif et judiciaire de plus en plus spécialisé**, tandis que la Douane oeuvre sur un autre spectre de la répression de la fraude et de la fiscalité, assumant qu'en second plan cette fonction.

⇒ Enfin sur le sujet de la lutte contre l'immigration irrégulière et du contrôle des frontières, il y a un véritable **enjeu de formation et de spécialisation des effectifs** des FSI. En effet, c'est une matière rendue de plus en plus complexe par la jurisprudence européenne et les dispositions Schengen, comme par les technologies employées. La maîtrise des outils numériques nouveaux, de la digitalisation et des technologies de biométrie demande des compétences particulières et un investissement certain. Aussi la PAF est la mieux placée pour les maîtriser, sachant que c'est elle qui est l'administration de référence auprès des Douanes pour la formation et l'expertise technique.<sup>235</sup> La PAF estime même que ces éléments de complexité sont « *rédhitoires pour des agents non-spécialisés (autres services de police, douane, gendarmerie)* »<sup>236</sup>. C'est toute la cohérence du dispositif de contrôle frontalier et migratoire qui est potentiellement fragilisé. Bien évidemment les FSI territoriales ont **un devoir de formation** à ces nouveaux outils pour le contrôle de zone réalisé dans les interstices entre les PPA et la bande des 20 km notamment, afin de s'assurer que leurs effectifs consultent et alimentent effectivement les bases idoines systématiquement (SIS II). La Gendarmerie a relancé par exemple sa formation d'enquêteurs immigration irrégulière avec la PAF, et aussi en fraude documentaire au Pôle Judiciaire de la Gendarmerie Nationale (PJGN/IRCGN). Les gendarmes des unités transfrontalières les plus au contact de ces problématiques depuis 2014-2015 sont à l'aise sur cette matière et maîtrisent les outils.

- **Des innovations pour les FSI en interne ?**

⇒ De nouveaux moyens sont effectivement en cours de déploiement qui facilitent le travail en mobilité des forces de l'ordre déployées sur le terrain. Les terminaux **NEOGEND<sup>237</sup>** et **NEO** pour

---

<sup>234</sup> Audition de D. SKULI, DCPAF le 12/10/17, cité par rapport BUFFET, *Id.*

<sup>235</sup> Protocole depuis 2011 DGDDI/DCPAF.

<sup>236</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 169.

<sup>237</sup> En 2017 la Gendarmerie a déployé 67000 terminaux (tablettes et smartphones individuels) aux unités territoriales permettant l'accès en mobilité, depuis le terrain à de nombreuses applications « métier » et bases opérationnelles (SIS, FPR, SIV.....).

la Police et la PAF intègrent des applications professionnelles sur smartphone permettant la consultation rapide des fichiers opérationnels au plus près du terrain et en présence des individus. Evidemment ces terminaux n'intègrent pas à ce jour toutes les capacités identiques à des installations fixes (biométrie notamment) et **les bases auxquels ils ont accès doivent pouvoir encore être élargies jusqu'au niveau tactique de consultation (idée du « portail européen commun de recherches »)**. Les frontières intelligentes intègrent de nouveaux matériels (reconnaissance faciale pour fluidifier les contrôles dans les aéroports, titres sécurisés biométriques...), qui sous condition d'interopérabilité avec les fichiers Schengen et EURODAC doivent encore monter en puissance et trouver des déploiements aux PPA terrestres par **des dispositifs mobiles, installables facilement**. On peut imaginer que ces dispositifs NEO soient aussi compatibles *via* des applications numériques avec le système d'information **EUROSUR**, actuellement utilisé pour la gestion des mouvements aux frontières extérieures et le partage d'informations opérationnelles entre pays.

⇒ Il se ressent le besoin de **donner aux unités DDSP/GGD transfrontalières, un périmètre d'accès élargi aux bases de données SISII spécifiques** afin de fluidifier leur consultation en direct par les OPJ (idée de portail SIS unique, intégration données Frontex, système EES...). Des **bornes EURODAC** pourraient aussi être déployées dans les compagnies de gendarmerie les plus touchées.

⇒ On peut aussi penser à des dispositifs passifs aux abords de PPA/PPF par le déploiement de capteurs connectés, de caméras<sup>238</sup>, de **LAPI**<sup>239</sup> systématique aux points les plus importants<sup>240</sup>...etc. En termes de contrôle routier par exemple, il faut pouvoir connecter les LAPI aux fichiers SIV, FNPC et assurances par exemple (dont le déploiement d'un fichier unique des assurés.)

⇒ Mais nous l'avons vu, le **dispositif terrestre est central** pour l'efficacité, devant se combiner à **l'accessibilité aux bases** par le moindre personnel en mission à la frontière qui est aujourd'hui la **condition décisive** à la pertinence du RCFI. A ce titre, l'emploi des forces mobiles et de la **réserve opérationnelle/Garde Nationale** qui ne cesse de monter en puissance représentent des leviers importants pour les commandements territoriaux, permettant d'opérer des bascules de forces selon l'analyse des flux et de garantir une plus grande occupation du terrain. En période de tension sur la disponibilité des forces mobiles, le concept développé en Gendarmerie de **« peloton de réservistes de contrôle des flux et des frontières »** d'une quinzaine de militaires dédiés selon un pilotage régional au renfort de la « sécurité des mobilités » sur les axes et zones frontalières sensibles s'inscrit dans cette dynamique et gagnerait à être généralisé.

<sup>238</sup> Les partenariats avec les collectivités territoriales, la SNCF, les opérateurs autoroutiers sont cruciaux en ce domaine.

<sup>239</sup> Lecture Automatisée de Plaques d'Immatriculation

<sup>240</sup> Mais qui se heurte aux capacités de traitement de masse du système de traitement central LAPI qui doit évoluer.

⇒ On pourrait envisager que ces **pelotons soient mixtes** avec les pays frontaliers dans le cadre de la coopération policière (élargissement du principe des patrouilles mixtes) ; afin de **d’opérer indistinctement de part et d’autre de la frontière sans discontinuité** et avec une meilleure coordination (espace-temps, prérogatives, langue...).

- **Quelle coordination avec l’emploi des Armées aux frontières ?**

Les Forces Armées (FA) sont engagées dans le RCFI au titre de Sentinelle, requises par les Préfets et en renfort des FSI sur des secteurs spécifiques du contrôle frontalier. Si les flux ne représentent pas en tant que tels une menace « militarisée » à même de déclencher une intervention des FA, en revanche ils demeurent « *susceptibles d’affecter la sécurité de la France* »<sup>241</sup>. Aussi l’engagement des FA doit se concentrer sur les **risques liés à l’immigration illégale/clandestine**. Dans ce cadre, ils mettent en œuvre des dispositifs issus de leurs savoir-faire (détection, observation, pénétration et discrétion sur le terrain, endurance...). Leur appui est particulièrement apprécié par les autorités administratives et territoriales et permet de mener des modes d’actions différents. Néanmoins leur cadre d’emploi pose quelques difficultés selon les conditions d’appréhension/retention des ESI, compte tenu de **l’absence de prérogative** administrative ou judiciaire des militaires engagés sur le TN. Un dispositif qui nécessite un travail mixte avec une coordination très étroite.

Les drones *Reaper* et *Harfang* de l’Armée de l’Air ont également été engagés dans des secteurs difficiles d’accès en mission de détection et de suivi de filières. Un emploi des drones (Armée de Terre ou Armée de l’Air) au titre des « **postures permanentes** » pourrait être développé à l’avenir. A l’instar de FRONTEX qui déploie des drones pour ses opérations maritimes.<sup>242</sup> Que ce soit à terre ou en mer, les moyens des FA (renseignement, protection) pourraient être globalement renforcés dans ces missions au titre de **la protection de l’intégrité du territoire en cas de crise majeure**.

Enfin, une « *stratégie d’action interministérielle* »<sup>243</sup> pourrait être définie précisément sur le cadre d’emploi et la coordination entre FA et FSI dans la prévention et l’anticipation, la connaissance des flux en direction de nos frontières depuis nos zones d’OPEX. Cela concourt également à la **dissuasion globale du dispositif national**. Les Livre Blanc de 2008 et 2013 ont malheureusement très peu pris en compte la problématique migratoire à l’époque. La récente Revue Stratégique<sup>244</sup> évoque en revanche un peu plus en profondeur le sujet de l’immigration illégale.

---

<sup>241</sup> CHAUVANCY F., « Le défi migratoire et le rôle éventuel des armées », Blog défense et sécurité lemonde.fr, 12/11/17.

<sup>242</sup> « Frontex teste des drones et des ballons captifs en Méditerranée », Ouest France, 24/01/18, <https://www.ouest-france.fr/europe/frontex-teste-des-drones-et-des-ballons-captifs-en-meditteranee-5521282>

<sup>243</sup> CHAUVANCY, *op.cit.* 2017.

<sup>244</sup> *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*, DICOD, octobre 2017.

## **C2/ Passer du seul partage de renseignements à l'ambition de dispositifs coordonnés continentaux :**

La coopération policière européenne est une mesure compensatoire cruciale pour le système Schengen. Elle porte ses fruits de manière reconnue pour ce qui est de l'échange d'informations entre services des pays membres. **Mais une coopération qui mérite à bien des égards de se traduire aussi par des dispositifs territoriaux concrets et coordonnés de SECURITE PUBLIQUE, car tout dispositif frontalier ne tient que s'il s'inscrit dans un cadre cohérent dans l'espace et dans le temps à même d'exploiter les informations échangées.** A ce titre, la France est particulièrement moteur avec ses partenaires.

- **La coopération policière judiciaire fonctionne assez bien et se renforce :** notamment grâce à des accords bilatéraux pertinents et concernant le renseignement criminel et terroriste.

La coopération européenne n'a eu de cesse d'être renforcée depuis 2001 avec l'irruption de la menace terroriste et après 2015 : mandat d'arrêt européen<sup>245</sup>, création d'**EUROJUST** unité de coopération judiciaire, renforcement du « casier judiciaire européen » par l'inscription de ressortissants hors-UE condamnés par les justices nationales, création du Centre européen de lutte contre le terrorisme (Europol), modification de la législation sur les armes à feu, lancement du PNR...<sup>246</sup>

A la suite de la Convention Schengen de 1990, la France avait signé des accords de coopération avec tous ses voisins entre 1997 et 2001<sup>247</sup>. Ces accords comprennent le **partage d'informations** policières par les Centres de Coopération Policière et Douanière (CCPD), ainsi que de la **coopération en direct entre unités frontalières**.<sup>248</sup>

**Les accords de Prüm**<sup>249</sup> reprennent les principes de ces accords et renforcent les partages d'informations lors des enquêtes judiciaires entre Etats notamment de données génétiques, d'empreintes, de données personnelles, mais permet aussi des avancées opérationnelles.

Les 10 **CCPD**<sup>250</sup> **aux frontières françaises** qui dépendent de la DCPAF, permettent aux unités de police/gendarmerie de chacun des deux pays d'obtenir des analyses sur des phénomènes de délinquance, mais aussi des réponses à des questions précises en cours d'enquête sur des faits ou

---

<sup>245</sup> Opérationnel depuis 2004, valable dans toute l'UE, il remplace des procédures complexes d'extraditions entre Etats membres par une procédure judiciaire simplifiée.

<sup>246</sup> BERTHELET P., « Face au terrorisme, Paris veut une Europe de la sécurité *à la française* », The Conversation, 22/03/2016

<sup>247</sup> Accords de Chambéry avec l'Italie (1997) ; de Mondorf avec l'Allemagne (1997) ; de Blois avec l'Espagne (1998) ; de Tournai avec la Belgique (2001,2013) ; de Luxembourg avec le Luxembourg (2001).

<sup>248</sup> Désormais encadrés par la décision-cadre « initiative suédoise » de 2006, transposée en France en 2011.

<sup>249</sup> 2005. Traité appelé « Schengen Plus ».

<sup>250</sup> 4 en France : Le Perthus, Melles-Pont-du-Roy, Canfranc, Hendaye. 6 à l'étranger : Tournai, Luxembourg, Kehl, Genève, Modane, Vintimille.

des individus. Ils facilitent également le partage de tout renseignement opérationnel (risque, ordre public, trafics, phénomènes criminels...) actualisé et utile pour les unités, voire dans l'urgence. Ils agissent également dans le domaine de la fraude documentaire entre pays, des réadmissions et de l'éloignement des personnes.

L'agence de l'UE, EUROPOL<sup>251</sup> (créée en 1992, opérationnelle en 1999) est le principal organisme d'échange d'informations judiciaires entre les Etats membres, *via* leurs officiers nationaux de liaisons à La Haye qui centralisent les demandes, *via* aussi des systèmes d'information spécifiques. Elle produit des analyses, des recoupements criminels, et dispose de système de traitement des données personnelles au profit des services demandeurs. Elle peut aussi apporter une assistance technique lorsque des phénomènes criminels graves ou terroristes concernent au moins deux Etats.

- **Davantage besoin d'amplifier une coopération policière de sécurité publique transfrontalière :**

Dans l'idée proposée *supra* d'une gestion intégrée des frontières intérieures (GIFI) et donc d'une **maîtrise continentale coordonnée des divers flux : la sécurité des mobilités à l'échelle européenne.**

Si des dispositions existent d'**observation transfrontalière, de patrouilles mixtes « brigades européennes », ou de droit de poursuite** grâce à la Convention Schengen et aux accords de Prüm, elles restent encore sur le terrain au stade « artisanal » entre unités élémentaires, et revêtent des réalités locales très différentes. A tout le moins faiblement coordonnées à l'échelle des frontières terrestres européennes. Aussi il pourrait être envisagé de « *moderniser et simplifier* »<sup>252</sup> l'emploi de ces instruments en recourant aux NTIC afin de gagner en réactivité et souplesse entre membres.

Dans cette perspective, même si le rôle des CCPD prévoit théoriquement une coordination opérationnelle par des plans communs ou *ad hoc*, on pourrait aussi envisager des contrôles coordonnés à une **plus grande échelle transfrontalières** (routiers, ferroviaire, bande des 20km...), sur l'idée des opérations d'ampleur « **Dragon** »<sup>253</sup> lancées par FRONTEX aux frontières extérieures. Ces opérations auraient alors **une vocation continentale intra-Schengen**. La coopération récente germano-autricho-italienne au col du Brenner dans des trains traversant les trois pays en est déjà un exemple *ad hoc*. Il s'agirait de sortes « **d'opérations anti-délinquance et de sécurité des**

---

<sup>251</sup> En France, la SCCOPOL (section centrale de coopération opérationnelle de police à la DCPJ) gère la coopération policière (Interpol, Europol et bureau SIRENE pour les signalements).

<sup>252</sup> BUFFET, *op.cit.*, p. 197.

<sup>253</sup> <http://frontex.europa.eu/news/operation-dragon-delivers-major-blow-to-organised-crime-hZQJD9>

**mobilités** » transfrontalières, à des **points de passages stratégiques bénéficiant de conditions de contrôles spécifiques (s'apparentant aux frontières extérieures)**, dont les effets seraient coordonnés finement dans l'espace et dans le temps par l'implication des capteurs **EUROSUR**<sup>254</sup> et des analyses FRONTEX/EUROPOL, les CCPD en assurant le relai local. La **FGE** pourrait être employé dans un mandat de conduite de cette mission européenne. **En somme, un RCFI raisonné s'appuyant sur des PPA répartis intelligemment entre les Etats, tels des pivots du contrôle des flux internes sur le modèle des PPA tenus par la gendarmerie (GTG) actuellement.**

En dehors de cette coopération de sécurité publique européenne, la maîtrise des flux dans l'espace Schengen par les unités territoriales des pays membres a très peu de cohérence globale dans la durée et se résumait à des **effets très localisés**. Même s'ils sont réalisés en bilatéral, **on constate un manque de profondeur stratégique.**

A ce titre, il est intéressant de constater en Alsace, la création de la **compagnie fluviale franco-allemande sur le Rhin en décembre 2016** qui est un exemple de coopération opérationnelle bilatérale à l'échelon des unités tactiques de sécurité publique, permettant sur un espace commun (le Rhin) de mutualiser les moyens, les modes d'action et de tenir dans la durée une surveillance accrue sans problème de compétences.

Un exemple qui pourrait trouver d'autres développements terrestres en zone frontalière et en montagne où les problématiques de milieu (technicité, élongations, accessibilité) imposent des contraintes lors des missions de surveillance ou contrôles.

Autre exemple à la faveur de la création d'une école de Gendarmerie Nationale en Espagne<sup>255</sup> à Valedemoro en 2017. La mise en œuvre de dispositifs mixtes sur le terrain permettrait une concrétisation opérationnelle de ce partenariat de formation bilatérale menant à la constitution d'une ressource en gendarmes hispanisants (120 pour 2018), facilitant la coopération avec la Guardia Civil espagnole dans le domaine de la lutte transfrontalière contre le terrorisme, la criminalité organisée et les flux migratoires.

D'un point vue plus stratégique enfin, la coopération européenne en matière de contrôle frontalier passe naturellement par la participation de la France aux dispositifs en amonts des frontières extérieures de l'Europe, « au plus loin ». A ce titre la gendarmerie développe une stratégie à l'international, visant « *un retour en sécurité intérieure* » par des actions qui contribuent directement à **la stabilisation des zones de crises**, dans le Sahel notamment<sup>256</sup>.

---

<sup>254</sup> Qui dispose de moyens satellites, de communications sécurisées, de drones ou d'ISR.

<sup>255</sup> Accord franco-espagnol signé le 23 août 2017 à la DGGN.

<sup>256</sup> Participation de la gendarmerie aux missions EUBAM Lybia, EUCAP Sahel Mali, EUTM RCA, MINUSMA, ou le soutien à la garde nationale tunisienne dans le domaine de la lutte contre le terrorisme par exemple comme d'autres initiatives s'inscrivent dans cette dynamique.

Nous l'avons vu la France contribue aussi aux besoins en personnels et experts de FRONTEX, notamment aux *hotspots*.

Dans l'hypothèse de **hotspots hors-UE** (Lybie, Tunisie...) la présence de la France est à valoriser, par l'emploi par exemple de forces comme la **FGE**, sous mandat UE. La FGE peut aussi servir à l'appui aux forces intérieures en Afrique (G5 Sahel, Lybie, Tunisie) pour agir sur la pression migratoire par un contrôle précoce sur les flux qui permettrait de développer des liens particuliers de coopération de sécurité avec les pays les plus concernés ; mais de renforcer aussi de manière non-négligeable ceux entre pays européens face à ce défi commun.

\* \*

*Les mesures compensatoires prévues par Schengen sont sur la voie d'une crédibilité retrouvée pour les Etats. Gestion aux frontières externes, fichiers partagés, coopération policière et politique migratoire commune ont fait l'objet d'un renforcement depuis 2016 notamment. Les avancées sont néanmoins inégales et les effets ne se font pas encore sentir sur la maîtrise de l'espace Schengen, ni sur les flux dans leur ensemble (migration, criminalité, terrorisme).*

*En revanche les risques post crise migratoire de 2015 sont bien identifiés en intra-Schengen. Aussi, le **RCFI adapté à ce nouveau contexte devrait se maintenir sous une forme raisonnée de maîtrise en profondeur continentale des flux** et de manière coordonnée à lutter contre les phénomènes criminogènes et terroristes. La gestion des risques aux seules frontières extérieures est encore insuffisante pour assurer un espace intérieur de libre circulation sécurisé. Les dispositifs à venir devront intégrer des « frontières intelligences » et des partages renforcés de renseignement, mais vu les enjeux, aussi combiner des dispositifs territoriaux « durcis », peut-être plus symboliques politiquement, mais qui ont leur place dans lutte contre ces menaces.*

***Dans la perspective de la coupe du monde de Rugby à Paris en 2023 et surtout des Jeux Olympiques en 2024, la France devra améliorer son dispositif interne des FSI aux frontières et œuvrer à une gestion intégrée des flux amont par une coopération renforcée.***

## CONCLUSION

Le contrôle des frontières physiques en Europe, semble être en contradiction totale avec l'esprit de la construction européenne, de l'internationalisation des échanges et de la globalisation financière. Pour autant, le contexte du début du XXI<sup>e</sup> siècle n'est plus celui des années cinquante et les Etats font face à des risques qui menacent très sérieusement leur sécurité et leur stabilité, profitant notamment de manière criminelle du remarquable espace laissé libre sur le continent européen. Tout retour du contrôle est présenté comme attentatoire à « *l'utopie d'un monde globalisé* » (Foucher, 2016) ; attentatoire à la liberté généralisée de circulation ; et comme une régression des libertés individuelles.

Pourtant,

*à l'épreuve des faits*, les vulnérabilités consubstantielles à la liberté semblent aujourd'hui moins acceptées des opinions publiques. L'affirmation de la libre circulation et l'exercice de la protection régaliennne des populations ne s'opposant pourtant pas nécessairement, il conviendrait alors que les Etats garantissent suffisamment leur intégrité et leur souveraineté en la matière.

*à l'épreuve des faits*, certains Etats d'Europe, dont la France parmi les premiers, ont donc eu besoin, dans l'urgence, de rétablir des contrôles physiques à leurs frontières nationales, et de les maintenir.

Le constat que nous avons dressé est qu'il y a au sein de Schengen depuis 2015 trop de migrants irréguliers non-éloignés, trop de migrants réguliers devenus irréguliers, d'importants flux secondaires non régulés, et des flux de criminalité persistants. La double crise de Schengen (migratoire et terroriste) a imposé des réactions dispersées des Etats et abîmé la confiance mutuelle en défiance de l'UE.

**Le RCFI en France depuis 2015**, pour vulnérable et contournable qu'il demeure, s'est montré efficace lorsque sa mise en œuvre concentre suffisamment de moyens. Il permet aujourd'hui **de contenir les flux** notamment au Sud-Est et paradoxalement, loin d'affaiblir les relations avec les pays voisins, renforce les liens de coopération opérationnelle et institutionnelle.

Loin d'un contrôle « comme avant », les frontières ne sont pas tenues en permanence de manière hermétique, ni l'ensemble du flux qui transite par les frontières françaises systématiquement analysé au risque de sacrifier la liberté de circulation pour les citoyens européens. Si cette option n'est pas à exclure selon les circonstances ou l'urgence d'une crise de très grande ampleur (avec le renfort des Armées), elle serait plus difficile à mettre en œuvre de façon

permanente en raison des coûts humains et techniques et dont surtout l'investissement n'est pas à l'ordre du jour politiquement.

Pour autant, un abandon total de la capacité du *refus d'admission et du systématisme* des contrôles **qu'offre le cadre du RCFI** serait très risqué pour la France au regard de la situation migratoire et criminelle en intra-Schengen. Surtout sans mesure compensatoire réévaluée. En effet, **la GIFE ne fait pas pour l'instant la démonstration d'une solidité suffisante**, malgré des premiers résultats en 2017, pour garantir un espace intérieur totalement libre et sécurisé en son *limes*. Et à l'avenir, **quid de la stabilité des accords avec la Turquie ou la Lybie ?** Même si à l'extérieur, les frontières de l'Europe se renforcent et où la France devra continuer à s'investir, **ce n'est pas suffisant ni exclusif du maintien sur le long-terme de la capacité juridique et organisationnelle pour les pays de contrôler les flux criminogènes intra-européens**, point-clef de la maîtrise de l'espace européen continental **parmi les plus attractifs au monde**.

Si « *l'idée d'un espace européen totalement décloisonné, tel qu'il existait il y a une décennie, s'éloigne* »<sup>257</sup>, *à l'épreuve des faits*, pourquoi ne pas envisager un espace davantage maîtrisable et régulé par un dispositif continental intra-Schengen ?

Entre la « *technologisation* »<sup>258</sup> des frontières extérieures et les dispositifs plus classiques, il paraît judicieux d'associer ces deux tendances et rechercher des **modes d'actions complémentaires**.

C'est pourquoi, dans une **tentative de définition de ce que pourrait être une Gestion Intégrée des Frontières Intérieures de l'Europe**, nous avons étudié l'idée d'un *RCFI raisonné*, reposant sur la proportionnalité et des justifications, et usant des prérogatives des contrôles aux frontières extérieures sur **quelques points et bandes stratégiques identifiés sur le continent, véritables pivots** d'un **dispositif plus global et coordonné de maîtrise continentale des flux**. En somme l'idée d'un « **maillage stratégique permanent** » permettant de mener finement des actions d'ampleur à l'échelle de Schengen, selon les analyses des agences spécialisées européenne et nationales. Les coopérations opérationnelles existantes, souvent bilatérales sont pertinentes et pourraient être mieux exploitées. L'Europe pourrait s'appuyer davantage sur ses Agences (FRONTEX, EUROPOL) ou organisations de gestion de crise (FGE...) pour coordonner ces actions. Les importantes capacités d'analyses que ces organismes déploient n'ont pas suffisamment de traduction en « effets sur le terrain » et devraient servir à l'élaboration d'une gestion continentale des flux.

---

<sup>257</sup> BERTHELET, *op.cit.*, janvier 2018

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 2.

Il s'agit **d'allier les performances des « frontières intelligences » et des NTIC, aux dispositifs de terrain**, ciblés et dissuasifs, puisque c'est néanmoins à cet échelon que se réalise la véritable maîtrise des flux et le discernement « policier ».

Aussi, *à l'épreuve des faits*, pour la France, répondre aux menaces présentes et d'avenir, passe par la **combinaison de plusieurs effets en profondeur en Europe**, conservant la possibilité d'activer plus ou moins durablement à ses propres frontières des dispositifs de régulation efficaces.

Ce n'est enfin pas tant un besoin de nouveaux accords ou traités qui se dessine désormais, que celui d'appliquer réellement et sur le terrain dès le premier niveau opérationnel les dispositions existantes et celles récemment envisagées en 2017, mais toujours longues à la mise en œuvre concrète. Une **meilleure répartition des missions entre les FSI en France** serait aussi à rechercher entre **une spécialisation à la frontière elle-même, et un élargissement de la « sécurité des mobilités » dans la profondeur du pays**.

**Les évènements sportifs majeurs à venir en France** (coupe du monde de rugby 2023 et JO2024), imposent une telle réflexion *missionnelle*.

*« Si les contrôles peuvent être nécessaires, ils ne sauraient suffire [...] contre toute menace extérieure ».*<sup>259</sup>

*A l'épreuve des faits*, l'UE et les Etats membres ont pris des engagements inédits en 2016 et 2017 dans une dynamique nouvelle et pragmatique qui reste à éprouver sur le terrain.

Aussi, à ce dispositif défensif européen mieux coordonné et visible, mais qui se limite à n'agir que sur les flux qui se présentent à nos frontières, il conviendrait notamment en matière de migration, de le compléter par des initiatives et une prise en compte plus globale en agissant sur les causes économiques, sociales et politiques des migrations. Il est un évident besoin d'une gouvernance migratoire européenne, intégrant des actions diplomatiques et sécuritaires vers les zones les plus déstabilisées.

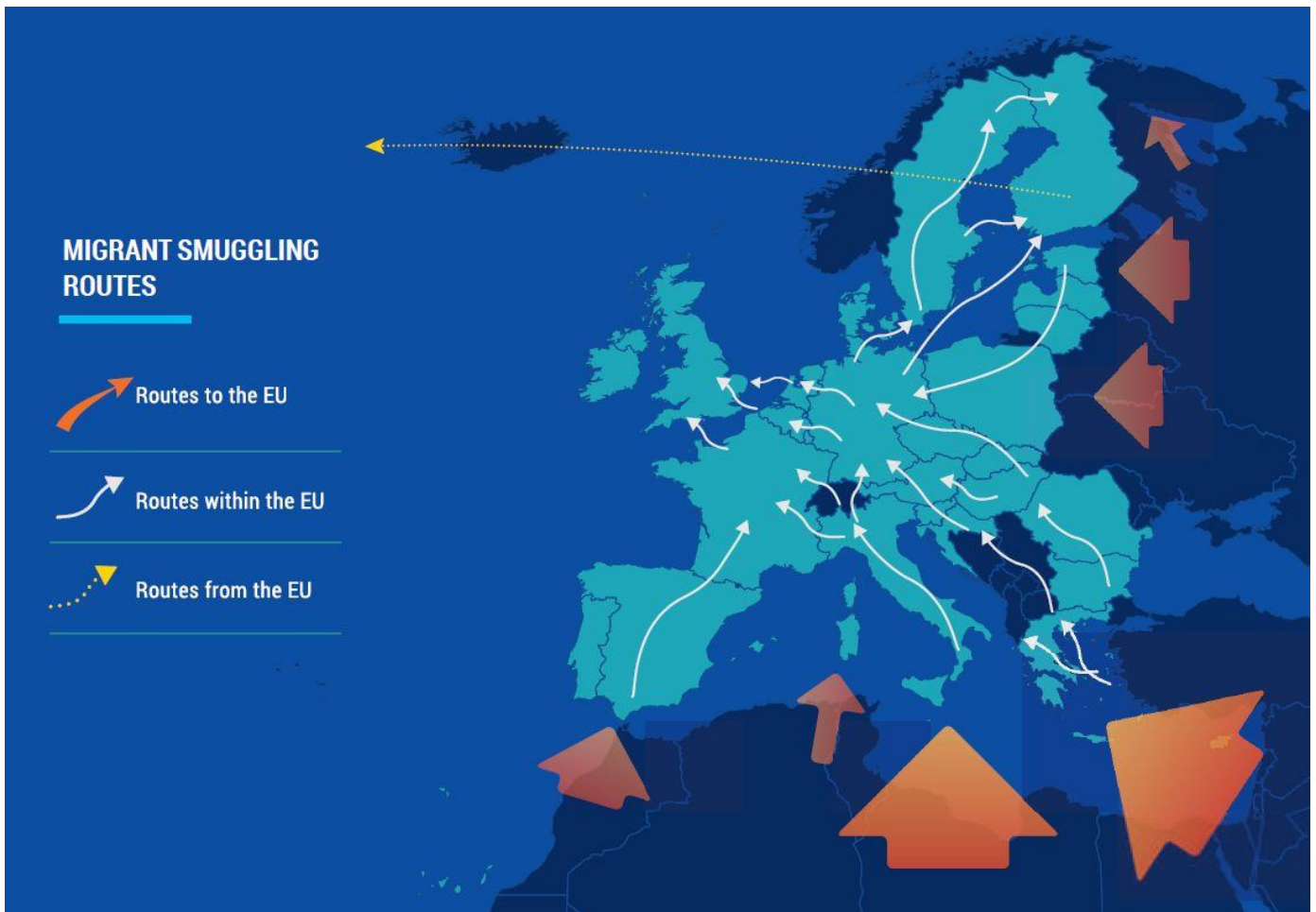
*A défaut*, la meilleure crédibilité, la dissuasion, la pérennité et l'efficacité du **contrôle de la mobilité continentale** peut déjà agir positivement pour **juguler ces flux**, et œuvrer à la lutte contre les mouvements terroristes et criminels.

\*                      \*

---

<sup>259</sup> BUFFET, *op.cit.*,

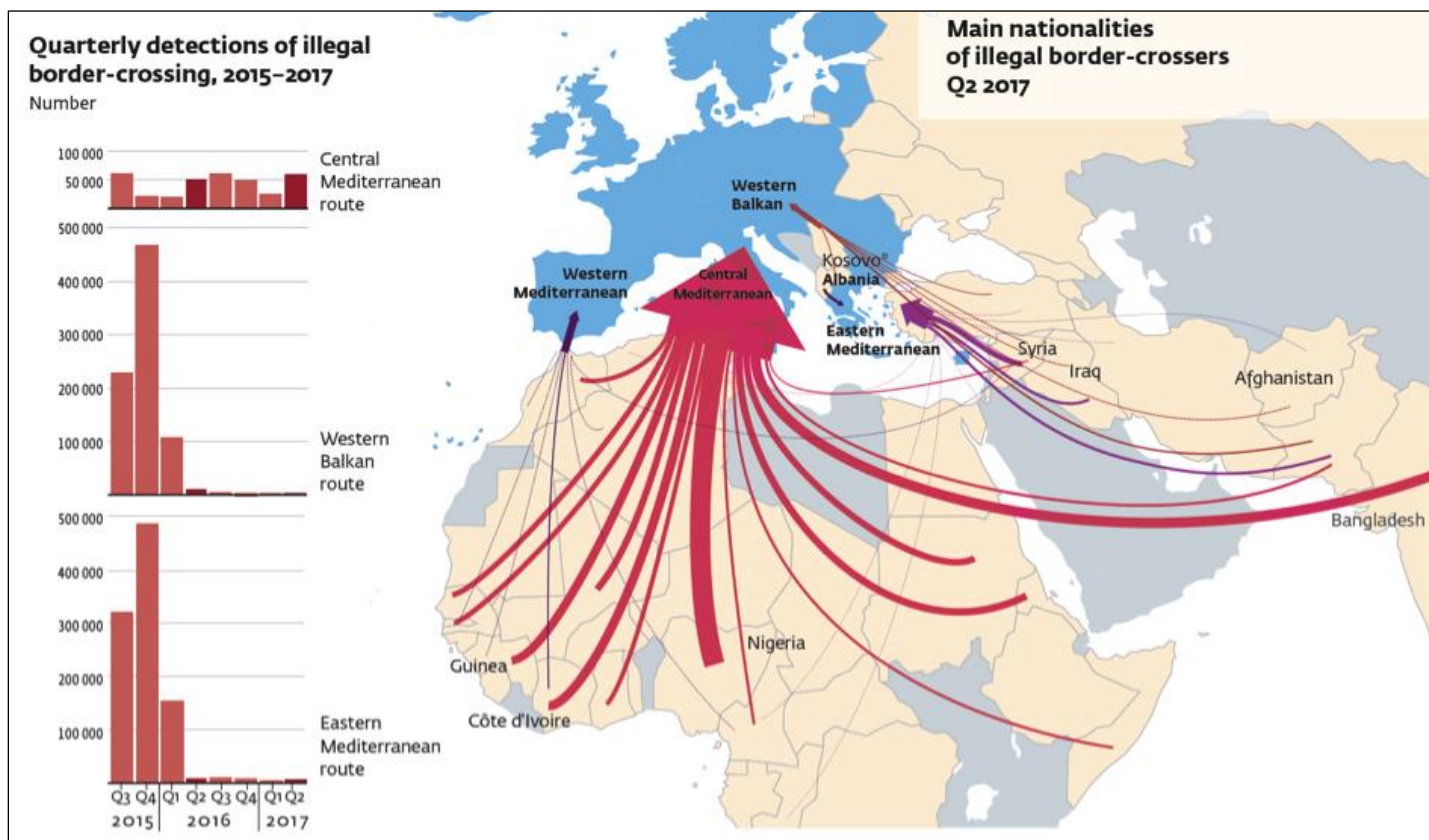
## ANNEXE 1 : Le trafic de migrants vers l'Europe



Source : EUROPOL, Rapport SOCTA, cité par BERTHELET P.

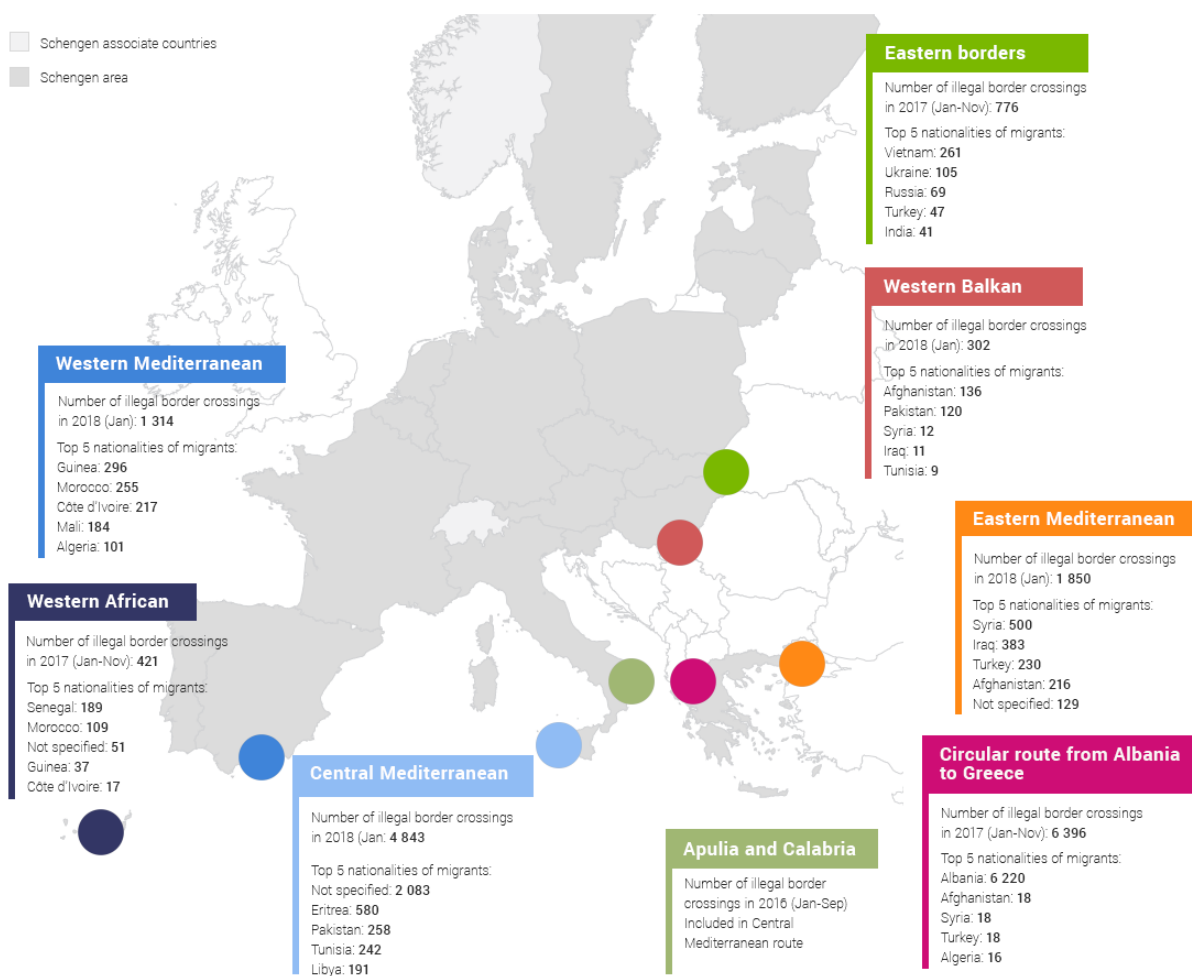
<http://securiteinterieurefr.blogspot.fr/2017/12/inlassablement-la-criminalite.html>

## ANNEXE 2 : Les flux illégaux vers l'Europe, 2<sup>e</sup> trimestre 2017.



Source :FRONTEX, rapport trimestriel 2017, cité par BERTHELET P.,  
<https://www.diploweb.com/La-gouvernance-de-Schengen-a-la-suite-des-crises-migratoires-D-une-reforme-a-l-autre-quoi-de-neuf.html>

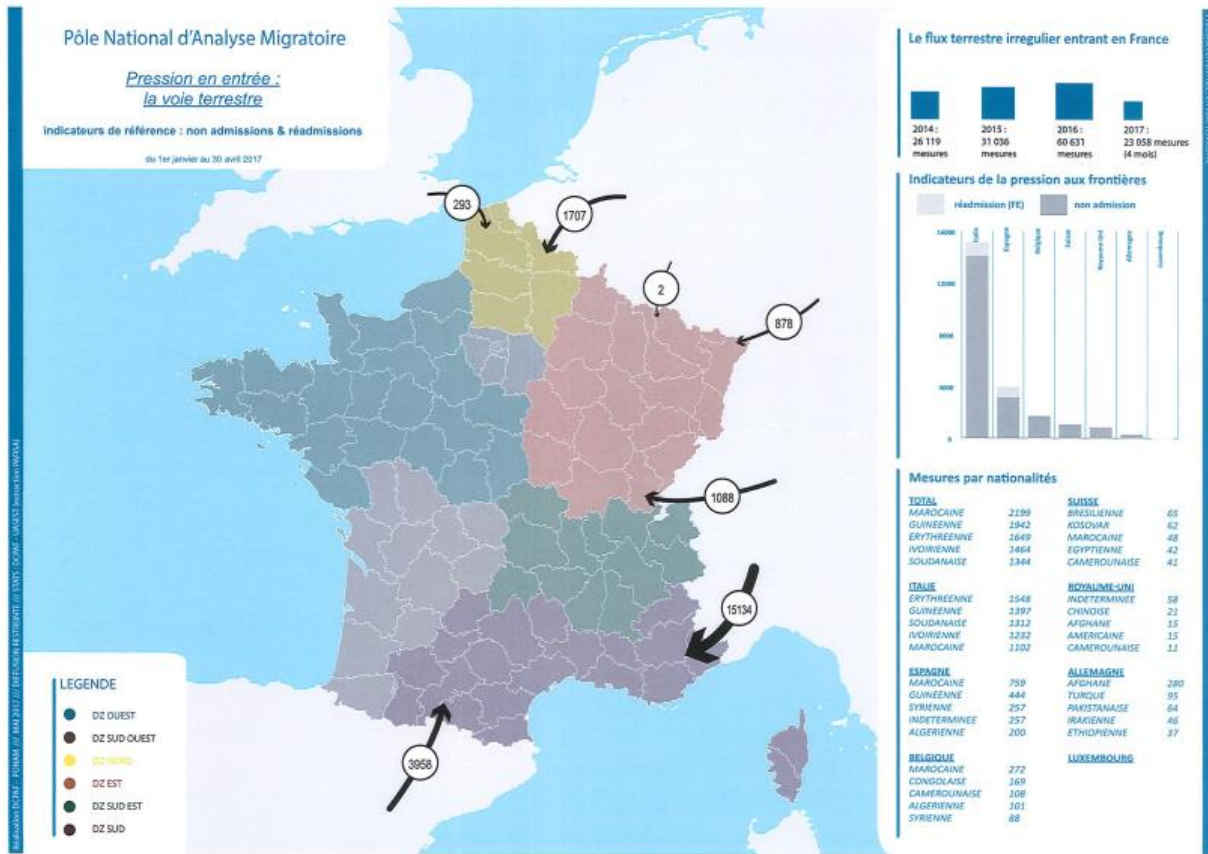
## ANNEXE 3 : Les 8 routes migratoires vers l'Europe



Source : <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map/>

# ANNEXE 4: Les flux aux frontières terrestres françaises.

**(DIFFUSION RESTREINTE)**



Source : Ministère de l'Intérieur.

## **ANNEXE 5: Les critères de la criminalité organisée**

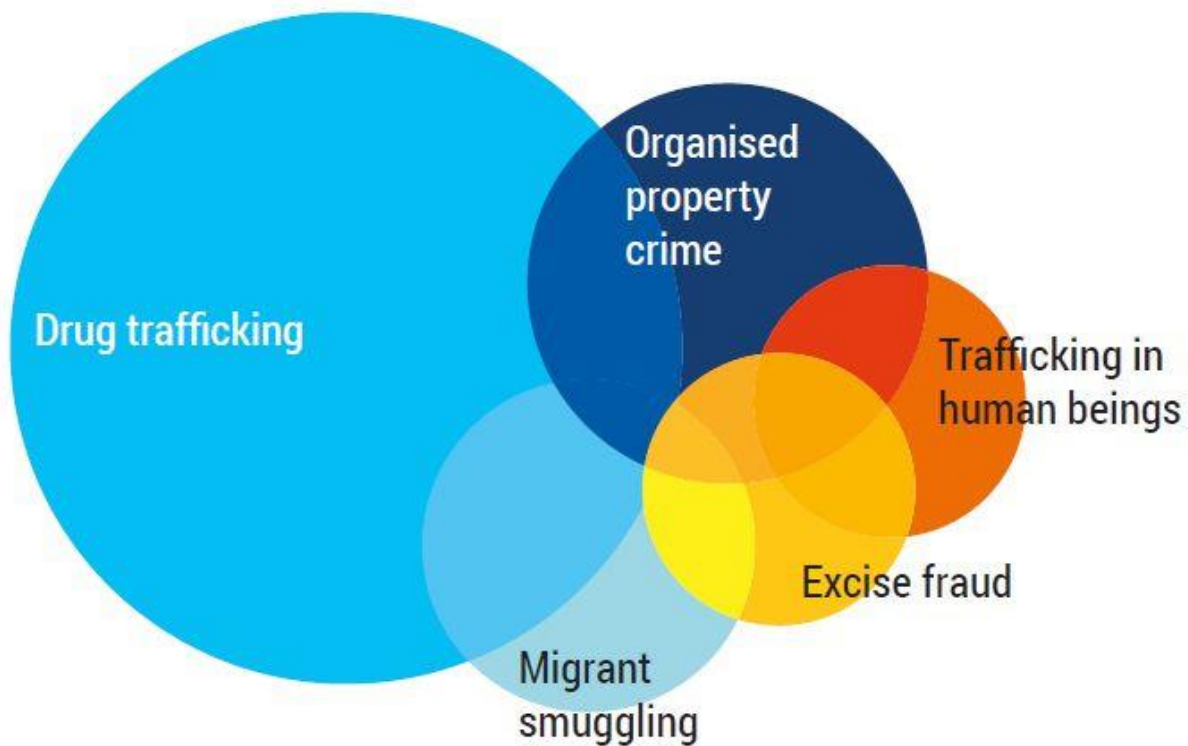
1. une collaboration entre plus de deux personnes ;
2. des tâches spécifiques attribuées à chacune d'elles ;
3. sur une période de temps assez longue ou indéterminée ;
4. avec une forme de discipline ou de contrôle ;
5. suspectées d'avoir commis des infractions pénales graves ;
6. agissant au niveau international ;
7. recourant à la violence ou à d'autres moyens d'intimidation ;
8. utilisant des structures commerciales ou de type commercial ;
9. se livrant au blanchiment de l'argent ;
10. exerçant une influence sur les milieux politiques, les médias, l'administration publique, le pouvoir judiciaire ou l'économie ;
11. agissant pour le profit ou le pouvoir.

*« au moins six d'entre eux doivent être réunis pour que l'on puisse considérer être en présence d'une manifestation de criminalité organisée, dont au moins les critères 1, 5 et 11. »*

Source : <https://www.senat.fr/rap/102-441/102-44112.html>

## ANNEXE 6 : Cartographie du crime organisé en Europe

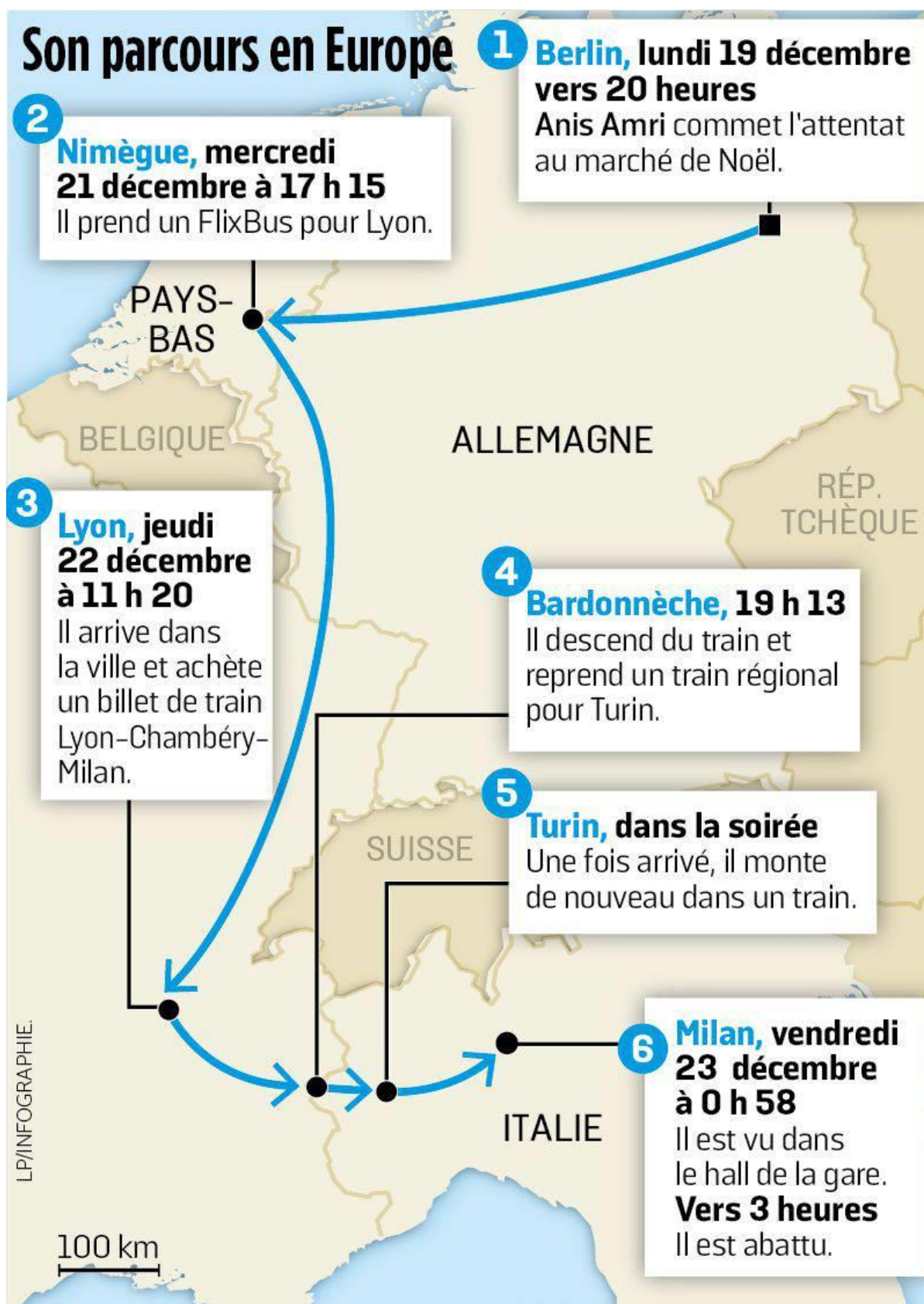
Involvement of OCGs active in the EU in different crime areas



Source : EUROPOL, Rapport SOCTA, cité par BERTHELET P.

<http://securiteinterieurefr.blogspot.fr/2017/12/inlassablement-la-criminalite.html>

## ANNEXE 7 : Le périple transfrontalier de Anis Amri, décembre 2016.



Source : <http://www.leparisien.fr/faits-divers/comment-anis-amri-s-est-joue-des-frontieres-29-12-2016-6503847.php>

## ANNEXE 8 : L'espace Schengen et ses frontières en 2016.

### L'Union européenne et ses frontières (2016)



Source : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/cartes/territoires-et-amenagement/c001847-l-union-europeenne-et-ses-frontieres-2016>

## ANNEXE 9 : Les conditions du RCFI pour le CFS 2016. <sup>260</sup>

### CADRE JURIDIQUE DU RÉTABLISSEMENT TEMPORAIRE DU CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES INTÉRIEURES DE L'ESPACE SCHENGEN

Article du CFS* (ancienne numérotation)	Procédures et types de mesures	Durée de rétablissement des contrôles
Article 25 (ex-article 23)	<b>Cadre général de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure</b>	Période de <b>30 jours</b> renouvelable ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à 30 jours, dans la limite d'une durée maximale de <b>six mois consécutifs</b> .
Article 26 (ex-article 23a)	<b>Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (évaluation de la proportionnalité de la mesure tenant compte de son incidence sur la libre circulation des personnes)</b>	
Article 27 (ex-article 24)	<b>Procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures au titre de l'article 25 (notification des États membres et de la Commission au plus tard 4 semaines avant, information quant au motif, à la portée, la date et la durée de la réintroduction prévue et nom des PPA**)</b>	Période de <b>30 jours</b> renouvelable ou pour la durée prévisible de la menace grave si elle est supérieure à 30 jours, dans la limite d'une durée maximale de <b>six mois consécutifs</b> .
Article 28 (ex-article 25)	<b>Procédure spécifique dans les cas nécessitant une action immédiate</b>	Période n'excédant pas <b>10 jours</b> , renouvelable pour des périodes n'excédant pas <b>20 jours</b> , dans la limite maximale de <b>2 mois</b> .
Article 29 (ex-article 26)	<b>Procédure spécifique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures</b>	Période n'excédant pas <b>6 mois</b> , renouvelable 3 fois maximum, dans la limite de <b>2 ans</b> .
Article 30	<b>Critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global (évaluation tenant compte de l'incidence sur la libre circulation, de tout manquement lié aux frontières extérieures et de la disponibilité de soutien technique ou financier)</b>	

\* CFS : code frontières Schengen.

\*\* PPA : points de passage autorisés.

Source : Commission d'enquête, à partir du code frontières Schengen.

<sup>260</sup> BUFFET, *op.cit.*, p.31.

**ANNEXE 10 : Réintroduction des contrôles aux frontières intérieures en UE en raison de la crise migratoire septembre 2015 à février 2016**

État membre	Article 28 du code frontières Schengen (événements nécessitant une action immédiate)	Articles 25/26 du code frontières Schengen (événements prévisibles)
<p><b>Allemagne</b> Portée: toutes les frontières; contrôles axés sur la frontière terrestre entre l'Allemagne et l'Autriche.</p>	<p>Réintroduction: 13-22 septembre 2015 Prolongations: 23 septembre - 12 octobre 2015, 13 octobre 2015 – 1er novembre 2015, 2-13 novembre 2015. Expiration/Fin des 2 mois: 13 novembre 2015</p>	<p>Réintroduction: 14 novembre 2015 – 13 février 2016 Prolongation: 13 février 2016 – 13 mai 2016</p>
<p><b>Autriche</b> Portée: toutes les frontières; contrôles plus particulièrement axés sur la frontière terrestre entre l'Autriche et la Slovaquie.</p>	<p>Réintroduction: 16 - 25 septembre 2015. Prolongations: 26 septembre - 15 octobre 2015 16 octobre - 4 novembre 2015, 5-15 novembre 2015. Expiration/Fin des 2 mois: 15 novembre 2015</p>	<p>Réintroduction: 16 novembre 2015 – 15 février 2016 Prolongation: 16 février 2016 – 16 mars 2016</p>
<p><b>Slovaquie</b> Portée: frontière terrestre avec la Hongrie.</p>	<p>Réintroduction: 17-26 septembre 2015; Prolongations: 27 septembre - 16 octobre 2015 Fin: 16 octobre 2015</p>	
<p><b>Hongrie</b> Portée: frontière terrestre avec la Slovaquie.</p>	<p>Réintroduction: 17-27 octobre 2015 Prolongations: - Fin: 27 octobre 2015</p>	
<p><b>Suède</b> Portée: toutes les frontières; contrôles plus particulièrement axés sur les ports situés respectivement dans la région de police Sud et la région de police Ouest et sur le pont de l'Öresund.</p>	<p>Réintroduction: 12-21 novembre 2015. Prolongations: 22 novembre - 11 décembre 2015, 12-20 décembre 2015, 20 décembre 2015 - 9 janvier 2016 Expiration: 9 janvier 2016</p>	<p>Réintroduction: 9 janvier - 8 février 2016 Prolongations: 9 février - 9 mars 2016</p>
<p><b>Norvège</b> Portée: toutes les frontières; contrôles axés sur les ports depuis lesquels sont assurées des liaisons par transbordeur</p>	<p>Réintroduction: 26 novembre 2015 - 6 décembre 2016 Prolongations: 6 - 26 décembre 2015, 26 décembre 2015 – 15 janvier 2016. Expiration: 15 janvier 2016</p>	<p>Réintroduction: 15 janvier - 14 février 2016 Prolongations: 15 février - 15 mars 2016</p>

vers la Norvège via les frontières intérieures.		
<b>Danemark</b> Portée: toutes les frontières intérieures; contrôles axés sur les transbordeurs en provenance d'Allemagne et sur la frontière terrestre avec l'Allemagne.	Réintroduction: 4 - 14 janvier 2016 Prolongations: 15 janvier - 3 février 2016 4 - 23 février 2016 24 février - 4 mars 2016 Expiration/Fin des 2 mois: 4 mars 2016	Réintroduction: 4 mars - 3 avril 2016
<b>Belgique</b> Portée: frontière entre la province de Flandre occidentale et la France.	Réintroduction: 23 février - 23 mars 2016	

Source : COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route », COM(2016) 120 final, ANNEXES 1 et 2.

## ANNEXE 11 : Prolongements successifs du RCFI par la France depuis 2015

Date de notification à l'UE	Période visée par la France
<b>16 octobre 2015</b>	13 novembre – 13 décembre 2015
<b>8 décembre 2015</b>	14 décembre 2015 – 26 février 2016 (2 mois)
<b>8 février 2016</b>	27 février – 27 mars 2016
<b>18 mars 2016</b>	28 mars – 26 avril 2016
<b>26 avril 2016</b>	27 avril – 26 mai 2016
<b>26 mai 2016</b>	27 mai – 26 juillet 2016 (2 mois)
<b>26 juillet 2016</b>	27 juillet – 26 janvier 2017 (6 mois)
<b>27 décembre 2016</b>	27 janvier – 15 juillet 2017
<b>19 juin 2017</b>	16 juillet – 31 octobre 2017
<b>03 octobre 2017</b>	01 novembre 2017 - <b>30 Avril 2018</b>

Sources : ANAFE, Conseil d'Etat, Commission européenne.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **• OUVRAGES/REVUES :**

ALOMAR B., « Revue Stratégique de défense et de sécurité nationale : une occasion manquée ? », *Revue de la défense nationale*, n°805, décembre 2017, p. 34-38.

ANAFE, « Rétablissement des contrôles aux frontières internes et état d'urgence, conséquences en zone d'attente », *Note d'analyse*, mai 2017, 15 p.

AUBRY G., « Organisations criminelles et structures répressives : panorama français », *Cahiers de la sécurité INHESJ*, vol. n°7, janvier-mars 2009, 241 p., p. 25-40.

BADINIER V., « Les politiques européennes de sécurité et le défi des migrations », Lyon Risk Management, 8 mars 2017, <https://www.lyonriskmanagement.com/fr/les-politiques-europeennes-de-securite-et-le-defi-des-migrations>

BERTHELET P., « Face au terrorisme, Paris veut une Europe de la sécurité *à la française* », *The Conversation*, 22/03/2016.

BERTHELET P., « L'Union européenne de la sécurité à marche forcée », *The Conversation*, août 2017, <http://theconversation.com/lunion-europeenne-de-la-securite-a-marche-forcee-82731>

BERTHELET P., « La gouvernance de Schengen » à la suite des crises migratoires. D'une réforme à l'autre : quoi de neuf ? », *Diploweb.com*, janvier 2018. <https://www.diploweb.com/La-gouvernance-de-Schengen-a-la-suite-des-crisis-migratoires-D-une-reforme-a-l-autre-quoi-de-neuf.html>

BERTHELET P., « Inlassablement la criminalité transfrontalière organisée continue à tisser sa toile », <http://securiteinterieurefr.blogspot.fr/2017/12/inlassablement-la-criminalite.html>

BIGO D., « Sécurité et immigration : vers une gouvernamentalité par l'inquiétude ? », *Cultures & Conflits*, p.31-32, printemps-été 1998, <http://conflits.revues.org/539>

BIRCHEM N., « Attentat de Marseille, l'administration a-t-elle failli ? », *La Croix*, 04/10/2017.

BOURBEAU P., « Processus et acteurs d'une vision sécuritaire des migrations : le cas du Canada », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 29 – n°4, 2013.

BUFFET F-N, rapporteur, *Commission d'enquête du Sénat sur les frontières européennes, le contrôle des flux des personnes et des marchandises en Europe et l'avenir de l'espace Schengen*, Sénat Rapport n°484 (2016-2017), mars 2017, 582 p.

CHAUVANCY F., « Le défi migratoire et le rôle éventuel des armées », *Blog défense et sécurité*, lemonde.fr, 12/11/17.

CHAUVANCY F., « Servir pour protéger », *Blog défense et sécurité*, lemonde.fr, 12/11/17.

COMMISSION EUROPEENNE, « Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée *Revenir à l'esprit de Schengen – Feuille de route*», COM(2016) 120 final.

COMMISSION EUROPEENNE, « État de l'Union: Préserver et renforcer Schengen afin d'améliorer la sécurité et de protéger les libertés de l'Europe », Bruxelles, le 27 septembre 2017 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3407\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3407_fr.htm)

CONSEIL D'ETAT, Arrêt du 28 décembre 2017, « Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers et autres », N° 415291 <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Conseil-d-Etat-28-decembre-2017-Association-nationale-d-assistance-aux-frontieres-pour-les-etrangers-et-autres>

DELSENY D., « Attentat de Berlin : comment Anis Amri s'est joué des frontières », *Le Parisien*, 29/12/2016.

DE MARESCHAL E., « L'Assemblée renforce la rétention pour les migrants dublinés », *Le Figaro*, 29/11/2017.

DE VILLIERS P., *Servir*, Fayard, Paris, 2017, 256 p.

DUEZ D., « Atelier : La gestion des flux financiers et des personnes : comment repenser les infrastructure de sécurité », « Low-Tech Strikes Back » Gestion des mobilités et (re)matérialisation des contrôles aux frontières », Congrès international des associations francophones de science politique, Université de Montréal, mai 2017, 11 p.

DUEZ, D. *L'Union européenne et l'immigration clandestine. De la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*. Editions de l'Université de Bruxelles, 2008, 288 p.

DUMONT P-H., « Immigration, Asile et Intégration », Avis à la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2018, Tome VII, n°275, octobre 2017, 47 p.

EUROSTAT, communiqué de presse, 46/2017 mars 2017, p. 1, [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat)

FOUCHER M., « Le retour des frontières », *Revue Etude*, septembre 2017, n°4241.

FOUCHER M., *Le retour des frontières*, Paris, CNRS Editions (Débats), juin 2016, 64 p.

FOUCHER M., « Les migrations sont irrépressibles », *Le Monde*, 06/08/2015.

Inspection Générale de l'Administration, *Rapport Traitement administratif de la situation de M. Ahmed HANACHI par la préfecture du Rhône*, 17095-R, octobre 2017, 23 p., <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Traitement-administratif-de-la-situation-de-M.-Ahmed-HANACHI-par-la-prefecture-du-Rhone>

JACOB E., « Allemagne: Berlin commémore l'attentat du marché de Noël », *Le Figaro*, 19/12/2017

JACOB E., « Attentat de Berlin: Amri a traversé l'Europe avec son arme », *Le Figaro*, 04/01/2017

LALDJI M., « Les menaces des entités criminelles transnationales sur la sécurité intérieure des Etats », *Sécurité Globale*, n°6/2016, ESKA, « *Le monde criminel à l'horizon 2025* », p. 45-62.

LAVENEX S., MERAND F., « Nouveaux enjeux sécuritaires et gouvernance externe de l'Union européenne », *Politique européenne*, vol. n°22, 2007/2.

MARQUIS L. (dir.), *Immigration, sécurité et comportement électoral : Les Européens face aux crises économique, migratoire et sécuritaire*, Les Cahiers de l'IEPHI, Université de Lausanne, IEPHI Working Paper Series, n°66, 2016, 157 p.

MARTINGE J., *L'espace Schengen : crise et méta-crise. L'Europe à l'épreuve des crises*, Les notes de travail de Migrations sans frontières, oct 2016, Blog Migrations sans frontières.

MONNET M., *Homo Viator : la libre circulation des personnes entre ancienne et nouvelle mondialisation*, les Éditions du Cerf, 2016.

NOKERMAN A., *Le rétablissement temporaire des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne : des origines de l'espace Schengen au « Schengen Governance Package »*, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015.

O'NEILL P-E, *The European Union and Migration: Security v Identity?*, JOINT SERVICES COMMAND AND STAFF COLLEGE, UK, 2006, 36 p.

Règlement (CE) no 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 381 du 28.12.2006, p. 4).

Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO UE, du 23 mars 2016, 52 p., <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>

Règlement (UE) 2017/458 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne le renforcement des vérifications dans les bases de données pertinentes aux frontières extérieures, JO L 74 du 18.3.2017, p. 1.

Règlement CE/2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JO, n° L 349, 25 novembre 2004.

*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*, DICOD, octobre 2017.

SENAT, Audition du général LIZUREY, DGGN le 25 octobre 2017 devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

ROUDAUT M.R., « Une brève histoire du futur : le monde criminel à l'horizon 2025 », *Sécurité Globale*, n°6/2016, ESKA, « *Le monde criminel à l'horizon 2025* », p. 21-41.

SUREAU F., « Les quatre piliers de la sagesse » : les droits fondamentaux à l'épreuve des circonstances exceptionnelles », *La Revue des droits de l'homme* n°13, 2017, <http://revdh.revues.org/3626>

#### • SITES INTERNET

<http://europa.eu>

[www.sgae.gouv.fr/](http://www.sgae.gouv.fr/)

<https://www.touteurope.eu/>

<https://ue.delegfrance.org/>

<http://frontex.europa.eu/>

- Sujet FRONTEX :

<http://paris-international.blogs.la-croix.com/lunion-europeenne-face-aux-migrants-lagence-frontex-elargit-ses-missions/2017/02/26/>

<https://www.bruxelles2.eu/2016/12/07/le-pool-de-reaction-rapide-de-frontex-operationnel/>

<http://www.politico.eu/article/eu-border-agency-chief-fabrice-leggeri-frontex-migration-let-me-give-pay-raises/>

<https://club.bruxelles2.eu/2015/12/n30-garder-les-frontieres-de-leurope-vers-un-corps-europeen-de-garde-cotes-et-garde-frontieres>

[http://www.liberation.fr/france/2017/02/06/au-fait-c-etait-comment-les-frontieres-avant-schengen\\_1541742](http://www.liberation.fr/france/2017/02/06/au-fait-c-etait-comment-les-frontieres-avant-schengen_1541742)

<http://www.lefigaro.fr/international/2017/01/24/01003-20170124ARTFIG00154-frontex-il-faut-juguler-les-flux-migratoires-en-afrique-avant-qu-ils-n-atteignent-la-libye.php>

opération DRAGON 2017, <https://reliefweb.int/report/world/24-people-smugglers-arrested-frontex-coordinated-operation-europes-land-borders>

- SIS II :

<https://www.cnil.fr/fr/sis-ii-systeme-dinformation-schengen-ii>

[https://ec.europa.eu/france/news/20161212\\_decodeursue\\_systeme\\_information\\_schengen\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20161212_decodeursue_systeme_information_schengen_fr)

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en)

- SCHENGEN

<https://www.touteleurope.eu/actualite/le-fonctionnement-de-l-espace-schengen.html>

<http://www.atlantico.fr/decryptage/retablissement-frontieres-mode-emploi-quoi-pourrait-ressembler-mise-en-oeuvre-programme-fillon-tandonnet-maxime-2944640.html/page/0/1>

<http://www.strategie.gouv.fr/publications/consequences-economiques-dun-abandon-accords-de-schengen>

<https://www.touteleurope.eu/actualite/quel-avenir-pour-l-espace-schengen.html>

- **RADIO**

France Culture, Podcast 22/12/2016, du Grain à Moudre, *l'Esprit Schengen est-il mort?*, <https://www.franceculture.fr/emissions/du-grain-moudre/lesprit-de-schengen-est-il-mort>

France Culture, Podcast 18/08/2017, du Grain à Moudre, *Faut-il externaliser la politique migratoire ?*,

<https://www.franceculture.fr/emissions/du-grain-moudre-dete/faut-il-externaliser-la-politique-migratoire>

France Culture, Podcast 06/09/2017, du Grain à Moudre, *L'Afrique doit elle mieux contrôler ses migrants ?*,

<https://www.franceculture.fr/emissions/du-grain-moudre/lafrique-doit-elle-mieux-controler-ses-migrants>

France Culture, Podcast 25/06/2017, du Grain à Moudre, *crise des migrants : la solution en libye ?*,

<https://www.franceculture.fr/emissions/dimanche-et-apres/crise-des-migrants-la-solution-se-trouve-t-elle-en-libye>