



DÉCLARATION CONJOINTE D'ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE CONCERNANT LE CODE FRONTIÈRES SCHENGEN

5 Avril 2022

Les organisations de la société civile soussignées souhaitent exprimer leurs préoccupations concernant plusieurs aspects de la proposition de la Commission modifiant le code frontières Schengen.

Dans son ensemble, cette proposition s'inscrit dans une rhétorique très dangereuse qui considère que les personnes qui traversent les frontières de manière irrégulière représentent une menace pour l'UE. Elle propose d'y répondre en augmentant les contrôles et en limitant les protections. Parallèlement, la proposition ne reconnaît pas que les personnes demandeuses d'asile sont souvent obligées de se tourner vers des franchissements irréguliers de frontières à cause du manque de voies légales, ce qui complique davantage l'accès à l'asile. Les mesures proposées par la Commission entraîneraient des répercussions néfastes sur le droit à la libre circulation au sein de l'UE, sur le principe de non-discrimination, sur l'accès à l'asile et sur l'harmonisation des procédures du droit de l'UE. En outre, cette proposition augmenterait le recours aux technologies de contrôle et de surveillance, sans protection adaptée.

Liberté de circulation dans l'UE et violation du principe de non-discrimination

Plusieurs mesures de la proposition de modification du code frontières Schengen empièteraient sur la liberté de circulation au sein de l'UE (art. 3.2 TUE, art. 21 et 77 TFUE) en étendant la possibilité de réinstaurer les contrôles aux frontières intérieures et en facilitant la mise en place de mesures dites « alternatives », qui sont assimilables en pratique à des contrôles discriminants aux frontières. La nature discrétionnaire de ces contrôles aux frontières risque très probablement de cibler de manière disproportionnée des communautés racisées, de légitimer concrètement les contrôles au faciès et de rendre les personnes vulnérables aux abus institutionnels et policiers.

Bien que le code frontières Schengen réitère l'interdiction des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen, il ouvre également la possibilité de réaliser des vérifications de police aux frontières intérieures dans l'objectif explicite d'empêcher des migrations irrégulières, si ces vérifications sont fondées « sur des informations générales et sur l'expérience des autorités compétentes » (considérants 18 et 21, et art. 23). En outre, la proposition clarifie le sens d'une « menace grave », qui justifie une réintroduction temporaire de contrôles aux frontières (ce qui était déjà possible en vertu de l'article 25 de la version de ce code datée de 2016). De manière problématique, la proposition de définition d'une « menace grave » comprend également « une situation caractérisée par des déplacements massifs non autorisés de ressortissants de pays tiers entre les États membres, mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures » (art. 25)¹.

Ce type de dispositions, ajoutées à la nouvelle procédure mise en place par l'article 23(a) et analysées ci-dessous, légaliseront en pratique des contrôles systématiques aux frontières qui cibleront des personnes en fonction de leurs caractéristiques raciales, ethniques, nationales ou religieuses. Cela contrevient ouvertement au [droit européen et international relatif à la lutte contre la discrimination](#), et enfreint les droits fondamentaux des personnes migrantes.

[Une étude](#), publiée en 2021 par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, montre que les personnes « appartenant à une minorité ethnique, musulmane ou non hétérosexuelle » sont visées de manière disproportionnée par des contrôles de police, lorsqu'elles marchent et lorsqu'elles sont dans un véhicule. En outre, [une autre étude](#) de 2014 a démontré que 79 % des gardes-frontières interrogés dans des aéroports ont indiqué que l'ethnicité était un indicateur utile pour identifier, avant de leur parler, des personnes qui tentaient d'entrer sur le territoire de manière irrégulière.

Les nouvelles mesures présentées dans la version modifiée du code frontières Schengen augmenteront probablement la pratique illégale et discriminante des [contrôles au faciès](#) et rendent les personnes migrantes vulnérables à des violences institutionnelles, ce qui empêche le respect du droit à la non-discrimination et ne correspond pas aux engagements de la Commission européenne pris dans le cadre de son récent [Plan d'action contre le racisme](#).

¹ À ce sujet, il est intéressant de souligner que, bien que la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières doive rester une mesure de « dernier recours », elle a été utilisée dans [plus de 300 cas](#) depuis 2006.

Manque d'évaluations individuelles et augmentation des détentions

Les propositions de modifications au code frontières Schengen mettent en place une nouvelle procédure de « transfert des personnes appréhendées aux frontières intérieures ». En vertu de ces nouvelles dispositions proposées, si une personne, ressortissante d'un pays tiers, franchit les frontières intérieures sans avoir les titres de séjour nécessaires (par exemple de l'Allemagne vers la Belgique, ou de l'Italie vers la France) et si elle est interpellée « à proximité de la zone frontalière », elle pourrait être transférée directement aux autorités compétentes du pays de l'UE considéré comme étant l'État qu'elle quittait, et ce sans passer d'évaluation individuelle (art. 23(a) et annexe XII). Cette disposition est très large et pourrait comprendre des personnes appréhendées dans des gares ou à des stations de bus, ou même dans des villes proches des frontières intérieures, si elles sont appréhendées dans le cadre d'une opération de police transfrontalière (par exemple lors de patrouilles conjointes de police) et si un indice permet de penser qu'elles viennent de passer la frontière (par exemple, des papiers qu'elles pourraient avoir sur elles, leurs propres déclarations ou des informations tirées de bases de données relatives à la [migration ou à d'autres thèmes](#)).

La personne sera ensuite transférée sous 24 heures². Au cours de cette période, l'annexe XII indique que les autorités pourraient « prendre les mesures appropriées » pour empêcher la personne d'entrer sur le territoire ; en pratique, cela constitue une autorisation générale à la mise en détention, sans protection ni supervision judiciaire. Bien que la décision de transfert puisse faire l'objet d'un appel, ce dernier n'aurait pas d'effet suspensif. La directive Retour serait également modifiée, en y ajoutant l'obligation, pour l'État membre recevant la personne, d'émettre une décision de retour sans les exceptions actuellement listées à l'article 6 (entre autres, la possibilité d'accorder un titre de séjour pour des raisons humanitaires). Par conséquent, les personnes transférées seraient automatiquement piégées dans des placements en détention et des procédures de retours longs et arbitraires³.

Récemment, des tribunaux [italiens](#), [slovènes](#) et [autrichiens](#) se sont récemment opposés à des réadmissions réalisées via des accords formels ou informels, en les reconnaissant comme des violations systématiques des droits humains pouvant déclencher des renvois forcés illégaux dits « en chaîne ». Les tribunaux ont conclu que les plaignants étaient régulièrement renvoyés d'Italie ou d'Autriche, à travers la Slovaquie, vers la Croatie d'où ils avaient été victimes d'un renvoi forcé illégal vers la Bosnie-Herzégovine.

Concrètement, cette mesure légaliserait la [pratique extrêmement violente](#) des « renvois forcés internes illégaux », qui ont été largement [critiqués](#) par des organisations de la société civile à travers l'UE et [condamnés](#) par de hautes juridictions. La nouvelle procédure, y compris la possibilité de placer des personnes en détention jusqu'à 24 heures, serait également applicable aux mineurs ; or, cela a été [déclaré illégal par des tribunaux](#) et contrevient au consensus international qui veut que la détention des mineurs constitue une [violation des droits humains](#).

2 Des ressortissant-e-s de pays tiers « transférés » d'un État membre de l'UE à un autre seraient remis aux forces de police de l'État membre d'arrivée. La seule obligation à respecter pour appliquer cette procédure est de remplir un formulaire simple qui précise l'identité d'une personne, la manière dont cette identité a été établie, les raisons du refus d'entrée et la date du transfert. Si la personne refuse de le signer, il suffit aux autorités de l'indiquer dans la section « commentaires ».

3 Ces risques sont exacerbés par le manque d'harmonisation des normes de protection pour les personnes apatrides.

Accès à l'asile

Le nouveau code ajoute des mesures que les États membres peuvent appliquer en cas « d'instrumentalisation de migrants », qui est définie comme « une situation dans laquelle un pays tiers suscite des flux de migration irrégulière à destination de l'Union, en encourageant activement ou en facilitant le déplacement de ressortissants de pays tiers vers les frontières extérieures » (art. 2). Dans ce cas, les États membres peuvent limiter le nombre de points de passage frontaliers et leurs heures d'ouverture, et intensifier la surveillance des frontières en utilisant par exemple des drones, des capteurs de mouvement et des patrouilles (art. 5.4 et 13.5). La définition de l'instrumentalisation de migrants devrait également être lue parallèlement à la [proposition de la Commission d'un règlement visant à faire face aux situations d'instrumentalisation dans le domaine de la migration et de l'asile](#), qui ouvre aux États membres de nombreuses dérogations à l'acquis en matière d'asile.

Ces mesures pénalisent les personnes demandeuses d'asile de manière inique, en [limitant l'accès au territoire](#) et en empêchant de fait le respect de l'article 31 de la Convention relative au statut des réfugiés, qui interdit aux États d'appliquer des sanctions pénales aux réfugiés du fait de leur entrée ou de leur séjour sans autorisation sur leur territoire. Par conséquent, ces mesures contreviennent au droit international.

Harmonisation des procédures dans le droit de l'UE et acquis en matière d'asile

La proposition lève la disposition de statu quo, mise en place par la directive Retour de 2008 (art. 6.3), qui interdit aux États membres de négocier de nouveaux accords de réadmission bilatéraux. Lors de la négociation de la directive Retour, la Commission comme le Parlement européen avaient explicitement indiqué que les accords de réadmission bilatéraux devraient rester exceptionnels, car ils sapent l'objectif d'harmonisation des procédures dans le droit de l'UE.

En incitant les États à adopter de nouveaux accords bilatéraux, et en proposant une nouvelle procédure interne de transfert, la proposition de la Commission encourage la prolifération de procédures d'exception, qui sortent du cadre établi par la directive Retour et par l'acquis en matière d'asile, et qui contournent les protections intégrées aux procédures par le règlement de Dublin.

Les dispositions proposées sapent les garanties de fond et de procédure qui protègent les ressortissant·e·s de pays tiers, telles que le droit de demander l'asile, le respect du principe de « non-refoulement » et le droit à un recours effectif.

Comme indiqué plus haut, plusieurs juridictions nationales ont déclaré illégales les réadmissions réalisées dans le cadre d'accords formels et informels, qui ont souvent entraîné des « refoulements » en chaîne. Les accords de réadmission entraînent un risque important, s'ils continuent de figurer dans la proposition réglementaire actuelle : celui d'être utilisés à outrance pour commettre des « refoulements » en chaîne et des expulsions collectives, qui contreviennent à l'article 4 du Protocole no 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Usage des technologies de contrôle et de surveillance

Enfin, la proposition facilite un usage plus large des technologies de contrôle et de surveillance, en précisant qu'elles relèvent de la responsabilité des États membres à patrouiller le long de leurs frontières (art. 2). En outre, l'article 23 analysé ci-dessous précise que les vérifications aux frontières intérieures, y compris à des fins de lutte contre les migrations irrégulières, peuvent être réalisées « le cas échéant, au moyen de technologies de contrôle et de surveillance utilisées sur tout le territoire ».

En ôtant des obstacles à l'usage plus étendu de technologies de contrôle et de surveillance, ces dispositions créeraient un moyen détourné de recourir à des technologies qui seraient par ailleurs découragées par des textes européens préexistants, tels que le [règlement général sur la protection des données](#)⁴.

L'intelligence artificielle et les autres systèmes automatisés de prises de décisions, y compris le profilage, sont de plus en plus utilisés en matière de contrôle et de gestion des frontières pour mettre en place une surveillance généralisée et indiscriminée. Dans la mesure où ces systèmes servent à « détecter une présence humaine » pour « lutter contre les migrations irrégulières », **ces systèmes risquent fortement de faciliter les interdictions illégales et les violences aux points de passage frontaliers, ainsi que de limiter davantage encore l'accès à l'asile et à d'autres formes de protection.**

En outre, ces technologies ciblent de manière disproportionnée les personnes racisées, ce qui aggrave encore les risques d'une augmentation des contrôles au faciès. En effet, les technologies de contrôle et de surveillance qui s'appuient sur l'intelligence artificielle contreviennent par nature au droit à la non-discrimination, dans la mesure où elles se basent sur des données et des décisions passées et codifient donc des préjugés relatifs à la nationalité et à d'autres caractéristiques personnelles, ce qui est interdit par le droit international en matière de lutte contre la discrimination raciale⁵.

4 Voir par exemple l'article 22, qui indique que « la personne concernée a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire », ou l'article 9, qui impose des conditions spécifiques à la collecte et au traitement de données sensibles.

5 Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 21 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, article 5.

Recommandations

Au vu des préoccupations citées ci-dessus, les organisations de la société civile soussignées :

- Expriment leur inquiétude quant aux répercussions néfastes d'une rhétorique qui considère que les personnes qui traversent les frontières de manière irrégulière représentent une menace, et recommandent au Parlement européen et au Conseil de supprimer ces références au considérant 29, à l'article 23 et à l'article 25.1(c) ;
- Appellent les institutions de l'UE à faire respecter le droit à la libre circulation et le principe de non-discrimination, y compris en interdisant l'usage de technologies qui s'appuient sur l'intelligence artificielle et sur les autres systèmes automatisés de prises de décisions. À ce sujet, nous recommandons au Parlement européen et au Conseil de modifier l'article 23(a) en supprimant la mention « lutter contre la résidence ou le séjour irréguliers, liés à la migration irrégulière » au point (ii) et en supprimant le point (iv) relatif aux technologies de contrôle et de surveillance ;
- Appellent instamment les institutions de l'UE à faire respecter le droit à demander l'asile, et recommandent de supprimer la définition d'« instrumentalisation de migrants » dans l'article 2.27 et dans toutes les dispositions qui en découlent et qui seraient applicables dans cette situation ;
- Condamnent la prolifération de procédures d'exception qui empêchent le respect du droit à une évaluation individuelle, et recommandent de supprimer l'article 23(a), l'annexe XII et la proposition d'amendement à l'article 6.3 de la directive Retour ;
- Expriment leur inquiétude vis-à-vis de l'incohérence flagrante entre certaines des dispositions proposées et les engagements de la Commission européenne pris dans le cadre du Plan d'action de l'UE contre le racisme, notamment en matière de lutte contre le profilage racial, et appellent les institutions de l'UE à respecter leur engagement à combattre les discriminations structurelles et institutionnelles ainsi qu'à ajouter des références explicites au Plan d'action contre le racisme au texte du code frontières Schengen.

Signataires :

- **Organisations et réseaux européens / internationaux**

1. Access Now
2. Action Aid International
3. Border Violence Monitoring Network
4. Caritas Europa
5. Centre for Youths Integrated Development (CYID)
6. Danish Refugee Council
7. European Network Against Racism (ENAR)
8. Equinox Initiative for Racial Justice
9. EuroMed Rights
10. Fair Trials
11. FEANTSA - European Federation of National Organisations Working with the Homeless
12. MiGreat - Belgium
13. La Strada International
14. Oxfam International
15. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)
16. Sea-Watch e.V.
17. Quaker Council for European Affairs

- **Organisations et réseaux nationaux**

18. 11.11.11 – **Belgique**
19. Artha project - **Belgique**
20. Association for the Social Support of Youth (ARSIS) - **Grèce**
21. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI) - **Italie**
22. ASTI - Association de soutien aux travailleurs immigrés – **Luxembourg**
23. Caritas International - **Belgique**
24. Centre for Peace Studies - **Croatie**
25. Digitale Gesellschaft - **Suisse**
26. FAIRWORK Belgium - **Belgique**
27. Fundacion Cepaim – **Espagne**
28. Human Rights Defenders e.V. – **Allemagne**
29. Institute for International Political Studies (ISPI) - **Italie**
30. KISA - Action for Equality, Support, Antiracism – **Chypre**

31. Mujeres Supervivientes - **Espagne**
32. NGO Legis – **Macédoine du Nord**
33. Platform minors in exile - **Belgique**
34. Progress Lawyers Network - **Belgique**
35. Red Acoge - **Espagne**
36. Refugees Welcome – **Danemark**
37. Red Solidaria de Acogida - **Espagne**
38. Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) - **Espagne**
39. Stap Verder - **Pays-Bas**
40. Stichting LOS (Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt) - **Pays-Bas**

[Cliquez ici pour rejoindre la liste des signataires](#)