

Les contrôles de police au sein de l'espace Schengen. L'impact de l'article 23 du Code frontières Schengen sur la réalisation des contrôles de police belges aux frontières nationales

Auteur : Bernier, Victor

Promoteur(s) : Grandjean, Geoffrey

Faculté : Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Diplôme : Master en sciences politiques, orientation générale, à finalité spécialisée en politiques européennes

Année académique : 2017-2018

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/4929>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.



Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

Département de Science Politique

Les contrôles de police au sein de l'espace Schengen

**L'impact de l'article 23 du Code frontières Schengen sur la
réalisation des contrôles de police belges aux frontières nationales**

Bernier Victor

Mémoire

Master en sciences politiques, finalité politiques européennes

Année académique 2017-2018

Membres du jury

Pr. Dr. Geoffrey Grandjean (promoteur)

Pr. Dr. Quentin Michel et Dr. Vincent Seron (lecteurs)

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont aidé dans la réalisation de ce mémoire.

Premièrement, je remercie mon promoteur, le Professeur Geoffrey Grandjean, pour ses conseils précieux tout au long de la réalisation de ce mémoire, ainsi que pour ses encouragements et cette rigueur au travail qu'il transmet aux étudiants.

Je remercie aussi mes lecteurs, membres du jury, le Docteur Vincent Seron, pour ses enseignements sur le fonctionnement de la police en Belgique, et le Professeur Quentin Michel qui m'a transmis son goût pour les affaires européennes.

Je pense de même à tous les intervenants qui ont accepté de me recevoir et de répondre à mes questions en étant enregistrés.

Je souhaite également remercier mes parents qui m'ont grandement aidé dans la transcription de mes entretiens et la relecture de mon travail.

Le sujet de ce mémoire est le fruit d'une curiosité et d'un intérêt qui n'ont eu de cesse de grandir durant mes cinq années passées au sein de l'Université de Liège. Je remercie, à cette occasion, toutes les personnes qui ont fait croître en moi cet attrait pour les Sciences Politiques.

Préambule

Mon intérêt pour l'Union européenne est né assez tôt dans mon cursus en Science Politique. L'espace Schengen est une réalisation majeure de l'Union européenne qui a très vite attiré ma curiosité. Nous partageons la même année de naissance : 1995. Il a donc pour moi toujours existé. De plus, j'habite à proximité d'une frontière nationale, à quelques minutes des Pays-Bas, cette réalité fait donc partie de mon quotidien.

À la suite de la réalisation d'un travail de fin de bachelier sur la question du rôle de l'espace Schengen dans le processus de construction européenne, de nombreuses nouvelles questions avaient émergé de mes recherches. Si à première vue l'espace Schengen peut se manifester comme un objet très théorique et très « européen », il m'est très vite apparu que pour réellement décoder son fonctionnement, il fallait descendre sur le terrain, c'est-à-dire aller au-delà d'une simple analyse théorique pour rencontrer les acteurs concernés par cette politique. C'est dans cette optique que j'ai souhaité approfondir le sujet dans le cadre de mon mémoire.

Si l'espace Schengen signifie une libre circulation des personnes d'un État membre à un autre, que signifie concrètement cette libre circulation ? Après avoir fait, à plusieurs reprises, l'objet d'un contrôle de police dans le train reliant Maastricht (Pays-Bas) à Liège (Belgique), ma curiosité n'a fait que grandir. Ces contrôles de police respectent-ils mon droit à pouvoir circuler librement d'un État membre à un autre ? En tant qu'étudiant en Science Politique, mais aussi européen, belge et ressortissant de l'espace Schengen, je tente, avec ce mémoire, de déchiffrer ce droit à la libre circulation d'un point de vue à la fois juridique et politologique. Il est l'aboutissement de cinq années d'études en Science Politique à l'Université de Liège.

Victor Bernier

Table des matières

I.	Introduction.....	9
II.	Le cadre juridique européen et belge.....	12
	1. Le droit communautaire européen.....	12
	A. Le droit primaire européen : le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.....	13
	B. Le droit dérivé européen : le Code frontières Schengen.....	14
	2. Le cadre juridique belge.....	17
III.	La présentation du terrain et la méthodologie.....	20
	1. Le terrain.....	20
	2. La méthodologie.....	22
IV.	La frontière et le contrôle : objets théoriques pluridimensionnels et en évolution...27	
	1. La frontière : concept pluridimensionnel.....	27
	A. L'origine et la nature de la frontière.....	28
	B. La frontière comme enjeu et instrument de pouvoir.....	31
	C. Les différentes fonctions de la frontière.....	32
	2. Le nouveau mode de contrôle frontalier : le contrôle de police mobile, individualisé et pluriel.....	35
	A. Le contrôle spatial et mobile.....	35
	B. Le contrôle individualisé et défini par des « street-level bureaucrates »...37	
	C. Le contrôle pluriel.....	40
V.	L'article 23 face aux acteurs européens et belges.....	44
	1. Les acteurs européens et l'article 23 : le législateur et le juge.....	44
	A. Le législateur européen et l'article 23 : le gardien des traités.....	44
	a) La notion d'« effet équivalent » aux vérifications aux frontières.....	45
	b) Les quatre balises de l'article 23, entre « motif » et « fréquence ».....	46
	c) Le flou de l'article 23 et les prérogatives régaliennes des États.....	49
	B. Le juge européen et l'article 23 : le décideur politique.....	52
	a) La nécessité d'un encadrement en cas de compétences spécifiques de police en zones frontalières.....	54
	b) Le caractère non exhaustif et non cumulatif des balises de l'article 23.....	57

2.	Les acteurs belges et l'article 23 : les acteurs de police.....	59
A.	L'évaporation de la frontière physique et linéaire.....	59
B.	La frontière belge « pixellisée ».....	61
C.	L'objectif opérationnel du contrôle.....	64
D.	La lutte contre l'immigration illégale.....	69
E.	La non-permanence et la non-systématicité du contrôle.....	71
F.	L'absence de « police aux frontières » et de compétences spécifiques de police en zones frontalières.....	74
VI.	Conclusion.....	77
VII.	Bibliographie.....	81
VIII.	Annexes.....	86

I. Introduction

L'espace Schengen tire son nom d'un petit village luxembourgeois, Schengen, situé à la frontière avec l'Allemagne et la France où furent signés en 1985 et 1990 les accords qui portent son nom¹. Les Accords Schengen, entrés en vigueur en 1995, ont établi un espace de libre circulation des personnes, unique dans le monde, où les contrôles aux frontières ont été abolis. Aujourd'hui, cet espace englobe 26 États européens². Il permet à plus de 400 millions d'habitants une libre circulation au sein d'une zone géographique couvrant plus de quatre millions de km². Approcher la frontière et son contrôle, c'est s'immiscer au cœur de la souveraineté de l'État. À l'heure où le Président américain Donald Trump érige un mur à la frontière entre le Mexique et les États-Unis et où le Premier ministre hongrois Viktor Orban installe des barbelés à sa frontière avec la Serbie, l'espace Schengen apparaît d'autant plus comme une exception mondiale. La frontière est tout à la fois un instrument de pouvoir, la délimitation juridique et symbolique d'une souveraineté et d'une communauté, et le fruit d'un long processus historique et politique. Quoi donc de plus politique qu'une frontière !

Si la libre circulation en Europe fut, à son origine, un *projet économique*, en assurant une liberté de mouvement pour les travailleurs au sein du marché unique, elle est très vite devenue par la suite un *projet politique*³. Avec le traité de Maastricht, la libre circulation devient un droit découlant de la citoyenneté européenne. Cette circulation devait permettre de créer une identité européenne auprès des citoyens européens et de renforcer leur attachement à l'Union européenne⁴.

Le droit de circuler librement au sein de l'espace Schengen est la deuxième réalisation européenne la plus appréciée par les citoyens européens, juste après l'établissement de la paix

¹ Accord entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Schengen (Luxembourg), 14 juin 1985 et Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Schengen (Luxembourg), 19 juin 1990.

² Voir annexe 1.

³ Rodier Claire, « Les grandes étapes de la construction de l' 'espace européen' de Rome à Amsterdam en passant par Schengen », *Plein droit*, n°49, 2001, p.37.

⁴ Favell Adrian, « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *Politique européenne*, n°31, février 2010, p.51.

sur le continent européen⁵. Cela n'a cependant pas empêché nombre d'hommes et de femmes politiques en Europe de désigner cet espace de libre circulation comme étant à l'origine des problèmes récents qui se posent à l'Union européenne. Après les attentats terroristes qui ont touché Paris, Bruxelles ou Berlin, et face aux flux migratoires en provenance de Syrie et d'Afrique, certains États membres ont décidé de déroger temporairement à Schengen et de rétablir les contrôles à leurs frontières. Il n'est pas rare, dans ce contexte, d'entendre dire que l'espace Schengen est en crise⁶. Le présent travail ne vise pas à étudier cette récente problématique mais vise au contraire à étudier l'espace Schengen sous l'angle du principe de libre circulation.

L'espace Schengen ne peut être compris que dans une dialectique opposant « frontières intérieures » et « frontières extérieures ». Les frontières des États membres avec d'autres États membres, qualifiées de « frontières intérieures », ont été abolies, avec en parallèle l'établissement d'une « frontière extérieure » commune, c'est-à-dire les frontières des États membres de Schengen avec les États non-membres. Le Code frontières Schengen (ci-après CFS) établit des règles différentes pour le franchissement d'une frontière extérieure de l'espace Schengen et le franchissement d'une frontière intérieure à l'espace Schengen. Dans le cadre de cette étude, notre regard se portera exclusivement sur la dimension « libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen » et donc sur la gestion des frontières intérieures.

Ce mémoire cherche à répondre à la question précise : « Quel est l'impact du Code frontières Schengen, et plus particulièrement son article 23, sur la manière dont sont réalisés les contrôles de police belges aux frontières nationales ? »

L'article 23 du CFS est une disposition qui encadre l'exercice des compétences de police par les États membres à l'intérieur de l'espace Schengen. Il a l'avantage d'amener des éléments de réponse à une série d'interrogations. Une analyse du contenu de l'article 23 permet notamment de comprendre ce que signifie ce droit à la « libre circulation » à l'intérieur de l'espace Schengen et permet de saisir ce que l'on entend lorsqu'il est affirmé que les contrôles aux frontières intérieures ont été abolis.

⁵ Eurobaromètre 82.3 (QD4a) de la Commission européenne (2015) dans Ademmer Esther, Barsbai Toman et al., « 30 years of Schengen: internal blessing, external curse ? », *Kiel Policy Brief*, n°88, juin 2015, p.4.

⁶ Damgé Mathilde, « Trois questions pour comprendre la crise de l'espace Schengen », *Le Monde*, 28 janvier 2016.

Par cette question de recherche, il s'agit de se concentrer sur le cas de la Belgique et de chercher à comprendre comment les frontières communes entre la Belgique et les pays voisins membres de Schengen sont gérées. Les termes de l'article 23 apparaissent comme un énoncé assez ouvert, ouvrant la voie à une série d'interprétations et se limiter à une analyse de la norme se révèle alors insuffisant. Les agissements des acteurs sur le terrain sont essentiels à observer. Les fonctionnaires de police sont, en Belgique, les acteurs principaux dans la gestion des frontières. Avec cet environnement de libre circulation, ils sont devenus de véritables décideurs de terrain dans le cadre de leurs actions de contrôle. Afin d'étudier la manière dont le CFS et plus précisément son article 23 impactent le travail de la police en Belgique, il est nécessaire d'adopter une analyse à deux niveaux. Premièrement, au niveau européen au travers des textes européens et des positions des institutions européennes, afin de saisir le contenu de la norme. Deuxièmement, une analyse au niveau des acteurs de police belges, puisqu'ils disposent d'une large marge de manœuvre dans leurs missions relatives à la gestion des frontières.

À ce jour, aucun rapport formel de la Commission européenne n'est venu apprécier la gestion des frontières belges avec les États voisins. De même, aucune jurisprudence particulière ne découle du cas de la Belgique, ce qui ne fait que confirmer l'importance de s'intéresser aux acteurs mettant en œuvre les dispositions relatives aux contrôles frontaliers.

Ce mémoire est structuré en quatre grandes parties. Premièrement, une analyse du cadre juridique qui est fondamentale pour saisir l'impact d'une règle européenne sur des acteurs nationaux. Deuxièmement, une délimitation d'un terrain ainsi que l'adoption d'une certaine méthodologie. Troisièmement, un cadre théorique élargi et relatif aux frontières et aux contrôles frontaliers. Quatrièmement, une analyse de l'article 23 en regard du positionnement de deux types d'acteurs ; les acteurs au niveau européen, avec essentiellement la Commission européenne et la Cour de justice de l'Union européenne et ensuite, les acteurs au niveau national, c'est-à-dire les acteurs de police belges.

Au travers des deux niveaux d'analyse, européen et belge, l'article 23 fait l'objet d'un jeu successif d'interprétation par les acteurs.

II. Le cadre juridique européen et belge

La libre circulation des personnes en Europe est un objectif communautaire et a été traduit dans le droit de l'Union européenne. Encore faut-il déterminer ce que l'on entend par « libre circulation des personnes ». Dans cette optique, le CFS concrétise cet objectif européen en établissant, au travers de différentes mesures, un véritable espace européen dans lequel l'abolition des contrôles aux frontières intérieures est garantie.

Dans le même temps, en vue d'analyser l'impact d'une disposition du CFS sur les acteurs de police belges, il est essentiel de s'interroger sur l'environnement juridique national dans lequel évoluent ces acteurs de police. La loi sur la fonction de police de 1992 est le principal texte régulant les actions de la police en Belgique.

1. Le droit communautaire européen

L'espace Schengen est une réalisation européenne. Trouvant ses origines dans une organisation intergouvernementale, cette politique finira par être intégrée au droit communautaire européen en 1999 avec le traité d'Amsterdam. Depuis 1999, les décisions relatives à la libre circulation des personnes sont donc adoptées au sein des institutions communautaires européennes. Les dispositions régissant cette politique font de même aujourd'hui intégralement partie du dispositif juridique de l'Union européenne⁷. Le cadre juridique européen relatif à la libre circulation des personnes est composé du traité sur l'Union européenne⁸ (ci-après TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁹ (ci-après TFUE), tout deux faisant partie du droit primaire européen. Le Code frontières Schengen¹⁰, en tant que règlement européen, constitue quant à lui le droit dérivé.

⁷ MacErid Elli, « L'intégration du dispositif Schengen dans le cadre juridique de l'Union européenne », dans MacErid Elli, « *L'espace Schengen – Histoire et fonctionnement* », janvier 2018, p.26.

⁸ Traité sur l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, 13 décembre 2007.

⁹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *Journal officiel de l'Union européenne*, 13 décembre 2007.

¹⁰ Règlement (UE) n° 2016/399 du Conseil et Parlement européen concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), *Journal officiel de l'Union européenne*, 9 mars 2016.

A. Le droit primaire européen : le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

L'article 3 du TUE, qui énumère les grands objectifs de l'Union européenne, établit que :

« L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes [...] »¹¹.

La libre circulation des personnes est donc inscrite comme un objectif central de l'Union européenne, au même titre que la promotion de la paix et l'établissement d'un marché intérieur. L'objectif de libre circulation se présente aussi comme intrinsèquement lié à l'établissement plus large d'un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein de l'Union européenne. Que signifie cependant cette « libre circulation » ? Le TFUE, dans son titre V, développe les différentes mesures permettant d'aboutir à cet espace de liberté, de sécurité et de justice. L'article 67 stipule notamment :

« Elle [l'Union] assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures [...] »¹².

La libre circulation des personnes consisterait donc en une « absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures ». Dans son chapitre 2, article 77, paragraphes 1 et 2, le traité précise :

« L'Union développe une politique visant à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures »¹³.

Une absence « de tout contrôle des personnes » est donc garantie, tant aux citoyens européens qu'aux ressortissants non-Schengen, lorsqu'ils franchissent la frontière entre deux États membres de Schengen.

Le règlement européen du 9 mars 2016 concernant un « code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes » vise à mettre en œuvre cet objectif de libre circulation des personnes prévu aux articles 67 et 77 du TFUE. Ce règlement sera désigné par les termes « Code frontières Schengen » (CFS) dans les futurs développements de ce mémoire.

¹¹ Traité sur l'Union européenne, *op. cit.*, art.3.

¹² Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *op. cit.*, art. 67.

¹³ *Ibid.*, art.77.

B. Le droit dérivé européen : le Code frontières Schengen

Le CFS¹⁴ est le règlement européen qui met en œuvre, via l'adoption de mesures concrètes, l'objectif de libre circulation des personnes inscrit dans les traités européens. Il constitue le texte juridique central abordé dans ce mémoire. Il est pertinent de rappeler qu'un règlement européen bénéficie d'un effet direct dans l'ordre juridique interne des États membres de l'Union européenne. Les différents articles du CFS sont donc directement et immédiatement applicables vis-à-vis des États membres.

Le CFS ne cache pas son objectif. Dès l'article premier, on peut en effet lire que « le présent règlement prévoit l'absence de contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières intérieures entre les États membres de l'Union »¹⁵. Le titre III du règlement développe les dispositions liées aux frontières intérieures et à l'absence de contrôle lors du franchissement de celles-ci. L'absence de contrôle aux frontières intérieures est définie à l'article 22 :

« Les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans que des vérifications aux frontières soient effectuées sur les personnes, quelle que soit leur nationalité »¹⁶.

Dans le cadre de ce mémoire, l'article 22 du CFS sera lu en parallèle avec l'article suivant, l'article 23, qui encadre l'exercice des compétences de police par les États membres. L'article 23 pose que :

« L'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes de l'État membre en vertu du droit national, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ; cela s'applique également dans les zones frontalières »¹⁷.

Le législateur, ayant été conscient des difficultés d'interprétation qu'allaient pouvoir poser les termes de l'article 23, aurait trouvé nécessaire de mettre des balises, de préciser quatre cas de contrôle de police qui ne peuvent, en particulier, être considérés comme ayant un effet

¹⁴ Règlement (UE) n° 2016/399, *op.cit.*

¹⁵ *Ibid.*, art.1.

¹⁶ *Ibid.*, art.22.

¹⁷ *Ibid.*, art. 23(a).

équivalent à des vérifications aux frontières¹⁸. Autrement dit, il mentionne quatre cas de contrôle de police qui ne portent pas atteinte au principe de libre circulation et qui devront donc toujours être considérés comme des contrôles licites en regard du droit européen.

« En particulier, les contrôles de police ne doivent pas être considérés comme ayant un effet équivalent à des vérifications aux frontières, lorsque les mesures de police n'ont pas pour objectif le contrôle aux frontières (1), sont fondées sur des informations générales ou l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière (2), sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques effectuées sur les personnes aux frontières extérieures (3) et sont réalisées sur la base de vérifications réalisées à l'improviste (4) »¹⁹.

Après lecture et analyse des termes de l'article 23²⁰, il est possible d'organiser les quatre balises en deux groupes. Premièrement, les points (1) et (2) renvoient tout deux au motif du contrôle, autrement dit à l'objectif du contrôle de police réalisé. Deuxièmement, les points (3) et (4) renvoient quant à eux à l'intensité du contrôle de police, autrement dit à sa fréquence. Sont donc désormais identifiés deux critères au sein de cet article 23 : le critère du « motif » et le critère lié à « l'intensité ». Ces quatre points (1-4) listés à l'article 23 sont essentiels à garder en mémoire pour la suite des développements.

L'article 23 apparaît comme une garantie, accordée aux États, que l'article 22 du CFS, c'est-à-dire l'absence de contrôle aux frontières intérieures, ne portera pas atteinte à l'exercice de leurs compétences de police. Toutefois, il est précisé que cette compétence de police ne pourra pas revêtir un « effet équivalent à celui des vérifications aux frontières ».

Les concepts de « contrôles aux frontières » et « vérifications aux frontières » sont dès lors importants à saisir pour comprendre la portée de l'article 23. Ces deux concepts sont définis à l'article 2 du CFS. Les « contrôles aux frontières » sont « les activités effectuées aux frontières, conformément au présent règlement et aux fins de celui-ci, 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 surveillance des frontières »²¹. Les « vérifications aux frontières » sont, quant à elles, les « vérifications effectuées aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les

¹⁸ Labayle Henri, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union », dans *Blumann Claude (dir.) « Les frontières de l'Union européenne »*, coll. Droit de l'Union européenne, 2013, p.30.

¹⁹ Règlement (UE) n° 2016/399, *op. cit.*, art.23 [nous numérotions].

²⁰ L'intégralité des termes de l'article 23 est disponible à l'annexe 22 de ce mémoire.

²¹ Règlement (UE) n° 2016/399, *op. cit.*, art. 2(10).

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 »²². Les « contrôles aux frontières » et les « vérifications aux frontières » sont, dans le CFS, des actions qui ne sont effectuées qu'aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Il semblerait donc que le CFS veille à ce que les frontières intérieures ne soient pas traitées de la même manière que les frontières extérieures ; ce qui ne constitue, ni plus ni moins, que le fondement de l'espace Schengen.

Avec cet article 23, le législateur européen semble donc désireux de donner des garanties aux États membres et, en même temps, d'encadrer les actions de ces États membres. L'article 23 apparaît comme un énoncé assez ouvert, laissant la place à une interprétation et une appropriation de son contenu. La Commission européenne, en tant que gardienne des traités, a eu l'occasion de se positionner sur les termes de l'article 23. La Cour de justice de l'Union européenne a ensuite donné du contenu à la norme. Au final, ce sont les acteurs de police sur le terrain qui s'approprient la norme dans leurs missions de tous les jours. Face à un énoncé ouvert, une étude du comportement des acteurs concernés est alors essentielle.

²² Règlement (UE) n° 2016/399, *op. cit.*, art. 2(11).

2. Le cadre juridique belge

La police, en Belgique, présente une structure et une organisation bien spécifique. L'État belge dispose d'une police intégrée et structurée à deux niveaux ; la police fédérale et la police locale. Les compétences et missions de ces deux niveaux sont définies de manière précise dans la loi du 7 décembre 1998²³.

Dans un État de droit comme la Belgique, les acteurs de police sont soumis à un cadre légal et réglementaire dans la réalisation de leurs missions et actions. La fonction de police est précisément encadrée par la loi du 5 août 1992²⁴.

La fonction de police peut être définie comme «un contrôle social externe institutionnalisé»²⁵. Dans le cadre de leurs missions, les acteurs de police sont amenés à effectuer une série de contrôles : contrôles d'identité, fouilles, arrestations, perquisitions, etc. Ces contrôles sont toujours encadrés par des règles. Le contrôle d'identité est un des contrôles sur les personnes pouvant être réalisé par la police. Il consiste en une vérification de l'état civil d'une personne, c'est-à-dire ses nom, prénom et adresse, en vue de contrôler l'identité de celle-ci²⁶.

Les articles 21 et 34 de la loi sur la fonction de police méritent notre attention. L'article 21 stipule : « Les services de police veillent au respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers »²⁷.

L'article 34 (1-3) de la même loi définit les conditions sous lesquelles un contrôle d'identité pourra être effectué :

« § 1. Les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction.

Ils peuvent contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

²³ Loi belge du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M.B. du 5 janvier 1999).

²⁴ Loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 22 décembre 1992).

²⁵ À ce titre, le cours de « Police et fonction de police en Belgique » de Vincent Seron permet d'avoir une vision complète de l'institution policière en Belgique.

²⁶ « Contrôle d'identité, fouille, arrestation : vos droits », *Infor Jeunes*, 2017, consultable en ligne sur: <http://www.jeminforme.be/> (consulté le 7 mai 2018).

²⁷ Loi belge du 5 août 1992, *op. cit.*, art.21.

§ 2. Conformément aux instructions et sous la responsabilité d'un officier de police administrative, tout (fonctionnaire de police) peut également contrôler l'identité de toute personne qui souhaite pénétrer en un lieu faisant l'objet d'une menace au sens de l'article 28, § 1er, 3° et 4°.

§ 3. Dans les limites de leurs compétences, les autorités de police administrative peuvent, afin de maintenir la sécurité publique ou d'assurer le respect des dispositions légales relatives à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et à l'éloignement des étrangers, prescrire des contrôles d'identité à effectuer par les services de police dans des circonstances qu'elles déterminent »²⁸.

Un arrêt de la Cour de Cassation²⁹ est venu encadrer encore plus précisément les contrôles de police en Belgique. Une revue juridique en ligne le confirme :

« Afin d'éviter un contrôle systématique de certaines catégories de personnes, les contrôles d'identité ne peuvent être exercés *que si des éléments objectifs justifient un des motifs* repris ci-dessus. Il en résulte que la police peut contrôler l'identité de toute personne si elle a des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé »³⁰.

En Belgique, un contrôle d'identité par la police ne peut donc avoir lieu que sur base d'un motif. Il y a toujours un motif et une finalité à un contrôle de police. Le Commissaire Duchesne, de la zone de police Basse-Meuse, le rappelle pertinemment : « On ne peut procéder à des contrôles que quand il y a un motif pour le faire. C'est la loi sur la fonction de police qui le dit [...]. Je ne peux pas aller demander la carte d'identité à n'importe qui juste parce que j'ai envie »³¹. L'inspecteur Vanderlinden, de la police fédérale des chemins de fer, confirme que pour effectuer un contrôle il faut toujours un motif, telle une infraction ou une suspicion, il faut « quelque chose » pour réaliser un contrôle³².

En résumé de ce chapitre II, le droit européen permet une libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen. Cette libre circulation se concrétise par une absence de contrôle aux frontières intérieures de cet espace. Dans le même temps, le CFS, en son article 23, encadre l'exercice des compétences de police par les États membres à l'intérieur de l'espace Schengen. Il affirme que la libre circulation ne porte pas atteinte aux compétences de police

²⁸ Loi belge du 5 août 1992, *op. cit.*, art. 34.

²⁹ Cass., 24 janvier 2011, *Rev. dr. pén. crim.*, 2001, p. 726.

³⁰ « Les contrôles d'identité et les fouilles des personnes », *actualités du droit belge*, 2016, consultable en ligne sur : <http://www.actualitesdroitbelge.be/> (consulté le 19 avril 2018) [nous soulignons].

³¹ « Entretien avec Jean-François Duchesne, Chef de zone adjoint, zone de police Basse-Meuse », Oupeye, 11 avril 2018.

³² « Entretien avec Christian Vanderlinden, Inspecteur principal, police fédérale des chemins de fer », Liège, 14 avril 2018.

dans la mesure où celles-ci ne revêtent pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.

Le droit belge, quant à lui, définit les missions de la police belge et fixe les règles qui encadrent les actions des policiers sur le terrain, notamment en matière de contrôles d'identité sur les personnes.

III. La présentation du terrain et la méthodologie

Répondre à une question de recherche nécessite de délimiter un terrain d'analyse et d'adopter une méthode précise visant à récolter des éléments de réponse à cette question³³. Cette récolte ne peut être réalisée que de manière rigoureuse afin de garantir la qualité des informations recueillies.

1. Le terrain

Afin de répondre à la question « Quel est l'impact du Code frontières Schengen, et plus particulièrement son article 23, sur la manière dont sont réalisés les contrôles de police belges aux frontières nationales ? », il a été nécessaire de délimiter un terrain à étudier. Le terrain est le « champ des analyses empiriques » du mémoire, il est limité dans le temps et dans l'espace et découle de la question de recherche³⁴. Après lecture de la question de recherche, il apparaît que le terrain de ce mémoire se compose de deux niveaux : le niveau européen et le niveau belge.

Six éléments délimitent le terrain étudié. Premièrement, la question de recherche s'intéresse à l'article 23 du CFS. Cette disposition fait partie du titre III du CFS relatif aux « frontières intérieures » et du chapitre I relatif à l'« absence de contrôle aux frontières intérieures ». L'étude réalisée porte dès lors exclusivement sur la gestion des frontières belges intérieures à l'espace Schengen. Les frontières extérieures de l'espace Schengen présentes en Belgique³⁵ ne font pas l'objet de développements dans le cadre de ce mémoire.

Deuxièmement, afin de saisir les termes et la philosophie de cet article 23, une analyse des textes officiels de la Commission européenne ainsi que des arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne a été réalisée. Trois entretiens, avec des acteurs au niveau

³³ Grandjean Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *Université de Liège, Département de Science Politique*, 2014, p.60.

³⁴ *Ibid.*, p.59.

³⁵ La Belgique n'a pas de frontières extérieures terrestres de l'espace Schengen. Il n'est donc pas possible de quitter le territoire de l'espace Schengen à pied depuis la Belgique. Elle a cependant une frontière extérieure aux six aéroports internationaux, aux ports internationaux (principalement le port d'Anvers) ainsi qu'à la gare de Bruxelles-midi pour les trains en direction et provenance du Royaume-Uni (terminal Eurostar).

européen, ont de plus été menés. Ces documents officiels, textes jurisprudentiels et entretiens constituent le terrain « européen » de ce mémoire.

Troisièmement, ce travail, comme l'annonce la question de recherche, s'intéresse aux acteurs de police belges. Cela nous renvoie au deuxième niveau de notre terrain, le niveau belge. L'analyse porte exclusivement sur la Belgique. Ce mémoire ne présente pas d'analyse comparative avec les autres États membres de l'Union européenne.

Quatrièmement, la recherche se concentre sur les acteurs de police. La douane belge, composée de fonctionnaires relevant du SPF Finances, n'est donc pas étudiée dans ce travail³⁶. Son rôle est cependant parfois brièvement évoqué.

La structure particulière de la police en Belgique, avec une police intégrée à deux niveaux, a nécessité la prise en compte de cette donnée. Tant la police locale que la police fédérale sont englobées dans le terrain de ce mémoire. Des entretiens ont été réalisés avec des acteurs de police au niveau local (zone de police Basse-Meuse et zone de police du Pays de Herve) et au niveau fédéral (police des chemins de fer et police de la route). Ce sont à chaque fois des acteurs de police concernés par la dimension frontalière qui ont été interviewés.

Cinquièmement, ce mémoire se focalise sur la gestion des frontières belges avec les Pays-Bas et l'Allemagne. L'accent est mis sur deux communes et deux zones de police locales concernées par la dimension frontalière ; la commune de Visé (zone de police Basse-Meuse) et la commune de Plombières (zone de police du Pays de Herve). La commune de Visé est frontalière avec les Pays-Bas tandis que la commune de Plombières est frontalière simultanément avec l'Allemagne et les Pays-Bas. Il est possible de faire correspondre, dans une certaine mesure, les limites spatiales du terrain de ce mémoire avec les frontières de ce

³⁶ La Belgique dispose d'un service de « douanes ». Il dépend du Service public fédéral des finances. « L'Administration générale des Douanes et Accises » est chargée des contrôles liés aux marchandises (TVA, accises, etc.). Elle s'attaque principalement à la fraude économique. Le personnel des douanes n'est pas composé de fonctionnaires de police. Dans le souci de respecter le cadre d'analyse de ce mémoire, ces acteurs ne sont pas étudiés dans ce travail. Il est toutefois intéressant de constater que nombre d'observations développées dans ce mémoire pourraient se voir appliquées aux fonctionnaires des douanes belges. Certaines voix se prononcent aujourd'hui en faveur de l'intégration des services de la douane au sein de la police fédérale belge.

que l'on appelle communément l' « Euregio Meuse-Rhin »³⁷. Ce cadrage territorial vient à la fois d'un souci de facilité et de faisabilité dû à la proximité de la région et d'un intérêt particulier de l'auteur de ce mémoire qui est originaire de la ville de Visé, située au cœur de l'Euregio Meuse-Rhin et à proximité directe de la frontière néerlandaise. Les frontières belgo-française et belgo-luxembourgeoise n'ont pas fait l'objet d'une analyse ciblée. Certains enseignements de ce mémoire peuvent cependant être généralisés à l'ensemble des frontières terrestres nationales belges³⁸.

Sixième et dernier élément délimitant le terrain : le centre EPICC³⁹ à Kerkrade (Pays-Bas). C'est un Centre de Coopération Policière et Douanière (ci-après CCPD) qui constitue un acteur central de la coopération policière transfrontalière dans l'Euregio Meuse-Rhin. Cette institution a pour objectif de renforcer la coopération entre les polices belges, allemandes et néerlandaises de l'Euregio. Un entretien avec son coordinateur belge a été réalisé.

2. La méthodologie

Analyser l'impact d'une règle européenne sur la manière dont travaillent des acteurs sur un terrain national nécessite le développement d'une méthodologie particulière.

Tout d'abord, en vue de percevoir les enjeux autour de la question de départ, il est nécessaire d'inscrire la réflexion dans un cadre théorique plus large relatif aux concepts de « frontière » et de « contrôle ».

Ensuite, cela requiert un croisement entre deux niveaux d'analyse. Ceux-ci rejoignent, en toute logique, les deux niveaux du terrain : européen et national. L'article 23 du CFS, et plus globalement le droit européen relatif à la libre circulation, constituent ce premier niveau d'analyse. Tandis que le fonctionnement de la police en Belgique et la loi sur la fonction de police belge constituent le deuxième niveau, le niveau national.

³⁷ L'« Euregio Meuse-Rhin » est une « Eurorégion » c'est-à-dire une structure administrative de coopération transfrontalière en Europe. L'objectif de cette organisation est d'améliorer la qualité de vie des habitants de cinq régions frontalières en garantissant une coopération transfrontalière dans différents domaines. Les cinq régions composant l'Euregio sont la province néerlandaise du Limbourg, la province belge du Limbourg, la province de Liège, la région allemande d'Aachen et la Communauté germanophone de Belgique. L'organisation dispose d'un site internet consultable à l'adresse suivante : <http://www.euregio-mr.com>

³⁸ C'est-à-dire les frontières nationales avec les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et le Luxembourg.

³⁹ Euregio Police Information Cooperation Centre.

La méthodologie développée dans ce mémoire est de nature qualitative. Elle consiste essentiellement en une série d'entretiens semi-directifs, d'une analyse documentaire (documents officiels des institutions européennes, textes juridiques, arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne), ainsi que d'une observation directe. Ces différentes méthodes qualitatives de collecte des données ont été réalisées, pour certaines au niveau institutionnel européen, et pour d'autres au niveau opérationnel belge, c'est-à-dire auprès des acteurs de police. Dix entretiens semi-directifs ont été réalisés au total. Un entretien semi-directif, plus ouvert qu'un entretien directif mais plus cadré qu'un entretien exploratoire, a l'avantage de laisser à l'intervieweur et à l'interviewé une marge de manœuvre qui permet une réelle discussion faisant naître des éléments de réponse. Cette discussion est tout de même encadrée par un protocole d'entretien, c'est-à-dire une grille de questions, réalisée avant l'entretien, qui permet de centrer l'interviewé sur les objectifs de l'entretien⁴⁰. Les protocoles d'entretiens ainsi que les transcriptions de ces derniers sont disponibles dans les annexes de ce mémoire.

Le cadre européen a dans un premier temps été approché via une analyse des différents documents officiels publiés par les institutions européennes. Ce sont principalement des recommandations et rapports de la Commission européenne au sujet de l'application du CFS par les États membres ainsi que des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne. Finalement, ce cadre européen a pu être approfondi via la réalisation de trois entretiens semi-directifs :

- avec Soraya Gandibleux, assistante parlementaire du député Gérard Deprez au Parlement européen. Elle est responsable des dossiers « Schengen » pour les députés Gérard Deprez et Louis Michel. Elle est notamment surnommée « Madame Schengen » par ses collègues. Un stage réalisé au sein du cabinet de Louis Michel au Parlement européen en février et mars 2018 a permis d'entrer en contact avec cette dernière ;
- avec Joanna Borzecka, fonctionnaire à la Commission européenne et responsable du Code frontières Schengen à la « DG Home » (Direction générale affaires intérieures). Cet entretien a pu être réalisé avec l'aide de Bénédicte Van Den Berg, cheffe de cabinet du député Louis Michel au Parlement européen. Cette interview s'est déroulée en anglais, une connaissance passive de l'anglais est dès lors requise à certains endroits de ce mémoire ;

⁴⁰ Quivy Raymond et Van Campenhoudt Luc, « Manuel de recherche en sciences sociales », *Dunod*, Paris, 2011, p.171.

- avec Marc Van Den Broeck, conseiller à la Représentation Permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne et responsable des questions de sécurité intérieure et liées à l'espace Schengen. Monsieur Van Den Broeck est aussi Commissaire divisionnaire à la police belge, ce qui nous permet de tisser un lien entre notre niveau européen et notre niveau national belge.

Quant au cadre national belge, il a dans un premier temps été approché avec la lecture du cours de « Police et fonction de police en Belgique » de Vincent Seron, criminologue à l'Université de Liège. Une prise de connaissance de la loi sur la fonction de police a ensuite permis de s'approprier le cadre juridique belge relatif aux contrôles de police en Belgique. Un entretien exploratoire a finalement été réalisé avec Vincent Seron afin de compléter cette familiarisation avec le fonctionnement de la police en Belgique. Dans un deuxième temps, le cadre national belge a été approfondi au niveau opérationnel avec la réalisation de différents entretiens semi-directifs. Tout d'abord, avec les bourgmestres de deux communes frontalières, en leur qualité de chefs de la police. Ces entretiens avec les autorités politiques administratives ont eu l'avantage de faciliter ensuite la prise de contact avec les autorités policières locales. Ensuite, des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des acteurs de police belges. Au total, ces entretiens sont au nombre de sept :

- avec Thierry Wimmer, Bourgmestre de Plombières (Province de Liège) et Président de la zone de police du Pays de Herve ;
- avec Marcel Neven, Bourgmestre de Visé (Province de Liège) ;
- avec Daniel Colling, Coordinateur belge au centre EPICC, Centre de coopération policière entre la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas ;
- avec Jean-François Duchesne, Chef de zone adjoint, zone de police Basse-Meuse ;
- avec Georges Beckers, Officier judiciaire, zone de police du Pays de Herve ;
- avec Christian Vanderlinden, Inspecteur principal et adjoint au Chef de poste, Police fédérale des chemins de fer, poste de Liège-Guillemins ;
- avec Grégory Goffin, Commissaire, Police fédérale de la route, poste de Malmedy.

Le tableau suivant synthétise l'ensemble des entretiens semi-directifs réalisés :

<i>Thierry Wimmer</i> , Bourgmestre de Plombières (Province de Liège)	23 mars 2018, Plombières
<i>Marcel Neven</i> , Bourgmestre de Visé (Province de Liège)	26 mars 2018, Visé
<i>Soraya Gandibleux</i> , assistante parlementaire, cabinet du député Gérard Deprez, Parlement européen	28 mars 2018, Bruxelles
<i>Daniel Colling</i> , Coordinateur belge au CCPD « EPICC »	5 avril 2018, Kerkrade (Pays-Bas)
<i>Jean-François Duchesne</i> , Chef de zone adjoint, zone de police Basse-Meuse	11 avril 2018, Oupeye
<i>Georges Beckers</i> , Officier judiciaire, zone de police Pays de Herve	12 avril 2018, Herve
<i>Christian Vanderlinden</i> , Inspecteur principal et adjoint au Chef de poste, Police fédérale des chemins de fer, poste de Liège-Guillemins	14 avril 2018, Liège
<i>Grégory Goffin</i> , Commissaire de Police, Police fédérale de la route, poste de Malmedy	17 avril 2018, Malmedy
<i>Marc Van Den Broeck</i> , conseiller aux questions de sécurité intérieure et espace Schengen, Représentation Permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, et Commissaire divisionnaire à la police belge	26 avril 2018, Bruxelles
<i>Joanna Borzecka</i> , fonctionnaire européenne et responsable du Code frontières Schengen à la « DG Home », Commission européenne	26 avril 2018, Bruxelles

Suite à l'entretien réalisé avec Jean-François Duchesne, l'opportunité d'observer une opération de contrôle s'est présentée. Cette opération de contrôle, l'« Opération étoile XXL », s'est tenue le 31 mai 2018 et consiste en une grande opération conjointe de polices visant à lutter contre le trafic de stupéfiants à la frontière entre la Belgique et les Pays-Bas. Les « opérations étoile » sont organisées plusieurs fois par an et ont comme particularité d'être réalisées simultanément par différentes zones de police ainsi que par la police fédérale de la route et la police fédérale des chemins de fer. L'« opération étoile XXL » du 31 mai est une

initiative de la zone de police Fourons. Selon le Commissaire Duchesne, cette opération nécessite beaucoup de préparation : les différents acteurs de police participant à l'opération l'ont préparée pendant deux à trois mois. Une méthodologie particulière, d'observation directe, a pu être réalisée lors de ce contrôle. Cette méthode est basée sur l'observation visuelle. Elle est la seule méthode qui « capte les comportements au moment où ils se produisent sans l'intermédiaire d'un document ou d'un témoignage »⁴¹. Elle permet ainsi de rendre compte, sans intermédiaire, de la manière dont les policiers belges travaillent lors d'un contrôle en zone frontalière. Toutefois, cette observation réalisée ne concerne qu'une partie du phénomène étudié, c'est-à-dire un seul type de contrôle frontalier ; comme pour toute observation directe, « il convient donc de ne pas tirer de conclusions générales à partir des observations »⁴². La date de ce contrôle étant trop proche de la date de remise du mémoire, les enseignements tirés de cette observation seront développés exclusivement lors de la défense orale de ce mémoire.

⁴¹ Quivy Raymond et Van Campenhoudt Luc, « Manuel de recherche en sciences sociales », *op. cit.*, p.174.

⁴² Grandjean Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *op.cit.*, p.76.

IV. La frontière et le contrôle : objets théoriques pluridimensionnels et en évolution

La frontière et le contrôle ont fait l'objet de diverses études dans la littérature scientifique. Le monde d'aujourd'hui est souvent présenté comme mondialisé et encourageant une libre circulation toujours plus grande. Un premier cadre théorique relatif au concept de « frontière » doit être posé. Le deuxième cadre théorique s'inscrit dans la droite ligne du premier et se focalise sur le concept de « contrôle frontalier ».

1. La frontière : concept pluridimensionnel

Il n'est pas rare d'entendre dire qu'avec Schengen « les frontières ont disparu »⁴³. Cette supposition a le mérite de mettre en lumière un concept central dans le fonctionnement de l'espace Schengen : la frontière. Cependant, dire que les frontières ont disparu serait le fruit d'un raisonnement épistémologiquement limité. La frontière est en effet un concept qui renvoie à une pluralité de dimensions, fonctions et réalités ; il serait donc réducteur de déclarer que les « frontières ont disparu » alors que seulement une ou plusieurs dimensions de celles-ci ont disparu ou ont changé de nature. La frontière est de plus un concept complexe, fruit d'un long processus historique et politique. La « frontière » n'a pas disparu car c'est dans sa globalité que la frontière doit être étudiée. Comme aime à le rappeler Michel Foucher :

« Les frontières n'ont jamais disparu, sauf sur nos cartes mentales de voyageur européen. Une frontière n'est pas un tracé abstrait mais une institution, inscrite dans le droit et structurante, issue de conflits et de traités, de négociations et de décisions. La franchir aisément ne l'annule pas. Abolir les frontières, c'est faire disparaître les États »⁴⁴.

Avec l'espace Schengen et cette « absence de contrôle aux frontières intérieures » prévue à l'article 22 du CFS, cette réalisation européenne semble semer un désordre dans la littérature relative aux frontières. « Le développement des échanges, la circulation des personnes et des biens, les phénomènes migratoires remettent sans cesse en question la notion de frontière »⁴⁵. À la question de savoir si les frontières ont disparu avec Schengen, force est de constater qu'il est préalablement nécessaire de trouver une réponse à la question « Qu'est ce qu'une

⁴³ Montard Nicolas, « Le long de nos frontières disparues : à Schengen au cœur du sentiment européen », *Dailynord*, 11 avril 2013.

⁴⁴ Foucher Michel, « Le retour des frontières », *CNRS éditions*, Paris, 2016, p.7.

⁴⁵ Boyer Alain, « Les frontières de l'Europe », *Autres Temps, Les cahiers du christianisme social*, 1992, p.7.

frontière ? ». De nombreux auteurs, tant géographes, que juristes ou politologues, ont investi leur savoir dans la recherche d'une réponse à cette question. Si chacun d'entre eux présente des théories différentes, il ressort que tous présentent la frontière comme une réalité plurielle, composée de différentes dimensions et significations.

A. L'origine et la nature de la frontière

La frontière est avant tout la « limite d'un espace »⁴⁶, la « séparation entre le dedans et le dehors »⁴⁷. L'idée que la frontière est une « limite », une « ligne de franchissement » avec un dedans et un dehors apparaît rapidement. Elle remplit un rôle de délimitation juridique et symbolique⁴⁸. Délimitation juridique car elle trace les limites d'un territoire sur lequel s'appliquent des règles de droit. Délimitation symbolique ensuite car elle trace les limites symboliques d'une communauté vivant sur ce territoire et présentant des traits communs. Quelle est l'origine des frontières, c'est-à-dire l'origine de ces lignes et limites ? Michel Foucher aborde les frontières comme des constructions socio-politiques qui doivent s'analyser dans un contexte particulier : « Je n'observe pas 'la' frontière mais des frontières plurielles, datées, plus ou moins visibles, plus ou moins conflictuelles mais toujours artificielles au sens de constructions socio-politiques à analyser dans leur contexte toujours singulier »⁴⁹. L'idée de la frontière comme étant le fruit d'un processus ou d'une construction est largement partagée par les auteurs.

Au-delà d'une construction socio-politique, la frontière se présenterait comme une construction socio-historique. Le point de départ est un processus historique : « les frontières ont été inventées en même temps que les cartes »⁵⁰. De plus, les concepts de « frontière » et d'« État » sont intimement liés dans un processus « d'unification et de centralisation »⁵¹. Norbert Elias, dans son ouvrage désormais classique en Science Politique, « La dynamique de l'Occident », insiste sur ce processus d'unification et de centralisation qui a donné naissance

⁴⁶ Boyer Alain, « Les frontières de l'Europe », *Autres Temps, Les cahiers du christianisme social*, 1992, p.6.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Foucher Michel, « Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique », cité dans Duez Denis, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté », *Belgeo*, juin 2015, p.1.

⁴⁹ Foucher Michel, « Le retour des frontières », *op.cit.* p.9.

⁵⁰ Amilhat Szary Anne-Laure, « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *Presses Universitaires de France*, Paris, mars 2015, p.15.

⁵¹ Boyer Alain, « Les frontières de l'Europe », *op. cit.*, p.7.

aux États⁵². Il analyse la naissance des États et des frontières étatiques au travers de la centralisation d'un double monopole : le monopole fiscal et le monopole de la violence. Ces monopoles ont entraîné la nécessité de délimiter le territoire de l'État ; les frontières délimitent l'espace où est levé l'impôt et doivent être défendues contre les envahisseurs extérieurs dans une logique de compétition⁵³. Il ressort de ces approches socio-historiques que les frontières sont le résultat d'un processus historique dont les États sont les acteurs principaux.

Quelle est, à présent, « la nature » de la frontière ? Elle s'avère être plurielle. Il est dès lors plus correct de parler de l'existence de plusieurs « frontières » ou plusieurs significations du terme « frontière ».

Andrew Geddes identifie trois « frontières » : la *frontière territoriale*, en tant que limite de la souveraineté d'un État, la *frontière fonctionnelle*, en tant que limite de la communauté politique (notamment les conditions pour se voir octroyer la nationalité d'un État) et la *frontière conceptuelle*, dans le sens d'un sentiment d'appartenance à une communauté avec une identité⁵⁴. Il insiste sur le fait que ces trois « frontières » ne coïncident pas forcément dans le paysage politique actuel.

Raffaella Del Sarto rejoint les développements de ce dernier sur plusieurs points. Elle souligne l'existence de plusieurs significations du mot « frontière », certaines d'entre elles pouvant être reliées à celles de Geddes. Elle en distingue quatre : la *frontière comme institution*, outil d'inclusion et d'exclusion, la *frontière territoriale*, qui délimite un territoire sur lequel des lois et des règles spécifiques s'appliquent, la *frontière fonctionnelle*, qui définit l'exercice d'un monopole du pouvoir et les *frontières comme « boundaries »*, que l'on peut traduire par « limites », d'une communauté politique avec une identité⁵⁵.

Une approche cognitive de la frontière est aussi possible. Celle-ci est alors analysée en tant que construction de l'esprit, « faire disparaître la frontière dans sa réalité diplomatique ou physique n'entraîne pas sa disparition cognitive ou symbolique »⁵⁶. Les frontières suscitent un

⁵² Elias Norbert, « La dynamique de l'Occident », *Pocket édition*, 2003, 320p.

⁵³ *Ibid.*, pp.25-26.

⁵⁴ Geddes Andrew, « Europe's border relationships and international migration relations », *JCMS*, vol. 43, n°4, 2005, p.789.

⁵⁵ Del Sarto Raffaella, « Borderlands : the Middle East and North Africa as the EU's Southern Buffer Zone », *Mediterranean Frontiers. Borders, Conflict and Memory in a Transnational World*, Londres, 2010, p.153.

⁵⁶ Lask Tomke et Winkin Yves, « Avant-propos : frontières visibles/frontières invisibles », *Quaderni, penser la frontière*, n°27, 1995, p.60.

imaginaire puissant⁵⁷. Anne-Laure Szary insiste sur l'importance des frontières dans l'imaginaire de tout un chacun. Les « gens » aiment voir et percevoir les frontières ; il est difficile pour l'être humain de ne plus la voir. L'espace Schengen, avec cette « dématérialisation »⁵⁸ des frontières internationales est, à ce titre, une réalité intéressante. Anne-Laure Szary constate alors l'apparition d'une forme particulière d'art, qu'elle appelle l'« esthétique post-Schengen »⁵⁹. Elle développe : « Il apparaît en effet si difficile de ne plus voir la frontière qu'un peu partout en Europe ont surgi des portraits de postes de douanes et de contrôles déqualifiés, certains à l'abandon, d'autres reconvertis en kiosques touristiques fleuris. Ce sont le plus souvent des photographes qui sont partis photographier ces lieux tombés en désuétude, avec une certaine fascination que l'on peut apparenter à l'attrait pour les ruines. J'ai pour ma part suggéré de parler d' 'esthétique post-Schengen' »⁶⁰.

S'il est aujourd'hui possible de franchir la frontière entre les Pays-Bas et la Belgique sur l'E25 à 120km/h, cela ne signifie toutefois pas que la frontière entre la Belgique et les Pays-Bas a disparu. Autrement dit, si les frontières internes à l'espace Schengen semblent avoir disparu dans leur réalité physique, on peut soutenir que les frontières ne se sont pas évaporées pour autant. D'une part, la frontière délimite toujours deux territoires avec deux souverainetés ; les lois ne sont pas les mêmes à Eijsden qu'à Visé, villes distantes pourtant de seulement quelques kilomètres. D'autre part, la frontière est toujours une séparation entre deux communautés, comme le rappelle le bourgmestre frontalier Thierry Wimmer : « Les frontières, on ne les voit pas, elles ne sont pas visibles mais elles restent quand même prégnantes et on ne se connaît pas [...]. Il n'y a pas de participation aux vies sociales réciproques quoi. Au niveau carnaval, les gens de Plombières ne vont pas aller au carnaval à Vaals [Pays-Bas]. Les gens de Vaals ne vont pas aller à Plombières. Ça reste fort hermétique au niveau vie sociale »⁶¹. La frontière existe donc toujours. Il s'en déduit l'existence, non pas d'une frontière, mais d'une pluralité de « frontières ». La frontière est une réalité plurielle, la disparition d'une de ses caractéristiques ou dimensions n'entraîne pas la disparition de la frontière dans sa globalité.

⁵⁷ Gastaut Yvan et Wihtol de Wenden Catherine, « Réfléchir la traversée des frontières », *Hommes et migrations*, 2013, p.7

⁵⁸ Amilhat Szary Anne-Laure, « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *op. cit.*, p.35.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ « Entretien avec Thierry Wimmer, bourgmestre de Plombières », Plombières, 23 mars 2018.

B. La frontière comme enjeu et instrument de pouvoir

La frontière est un concept profondément politique. Elle est au cœur du pouvoir, que ce soit au niveau international, comme enjeu géopolitique, ou au niveau national en tant qu'instrument dans les mains du pouvoir.

La frontière est d'une part un objet d'étude géopolitique ; « [les frontières] sont les lignes structurantes plus ou moins durablement établies au gré des évolutions géopolitiques [...] »⁶². Elles sont au cœur d'enjeux géopolitiques, notamment au travers de conflits interétatiques qui expliquent les frontières des États. Les frontières sont la délimitation de territoires avec des ressources. Il existe une « articulation étroite » entre le politique et le territoire.⁶³ Le tracé des frontières est le fruit des guerres. Dans cette optique, la multitude de frontières étatiques en Europe cache mal le passé historique tumultueux du continent européen.

D'autre part, les frontières sont une institution politique de base. Elles sont intrinsèquement politiques. Les frontières sont en effet des institutions établies par des décisions politiques et régies par des textes juridiques⁶⁴. À titre illustratif, le 1^{er} janvier 2018, la Belgique et les Pays-Bas ont modifié leur frontière commune, au niveau de la commune de Visé. Cela a fait l'objet d'une ratification par leurs gouvernements respectifs et d'un vote de leurs parlements⁶⁵. Cet accord a modifié, avec un nouveau traité, les frontières établies par un traité de 1843 qui fixait la délimitation entre la Belgique et les Pays-Bas.

Selon Malcolm Anderson, les frontières sont donc plus que la simple ligne géographique séparant deux souverainetés, elles sont des processus politiques. Elles le sont pour quatre raisons : premièrement, les frontières sont un instrument de la politique des États, l'État peut les utiliser à son avantage (via notamment des processus d'inclusion/exclusion). Deuxièmement, les pratiques et politiques de l'État sont limitées par le contrôle que celui-ci exerce sur ses frontières. La politique de l'Italie ou de la Grèce serait impactée par la difficulté de contrôler leurs frontières face aux flux migratoires. Troisièmement, les frontières apparaissent comme des marqueurs d'identité. L'annexion de la Crimée, à majorité russophone, par la Russie en est une illustration. Quatrièmement et dernièrement, la frontière est un terme discursif, le concept de « frontière » se voit en effet attribuer une série de

⁶² Gastaut Yvan et Wihtol de Wenden Catherine, « Réfléchir la traversée des frontières », *op. cit.*, p.7.

⁶³ Berg Eugène, « Géographie et géopolitique », *Géoeconomie*, n°66, 2013, p.230.

⁶⁴ Anderson Malcolm, « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures et conflits*, 15 octobre 1997, p.1.

⁶⁵ Clevers Antoine, « Le roi Philippe aux Pays-Bas pour y modifier les frontières », *La Libre*, 28 novembre 2016, consultable en ligne sur <http://www.lalibre.be>

significations différentes⁶⁶. Plus qu'une simple réalité statique, Anderson y voit donc quelque chose de plus complexe, d'instrumental, un véritable processus politique.

Face à Schengen et à la suppression des contrôles aux frontières intérieures européennes, Anderson parle d'un changement « radical » dans les caractéristiques et fonctions des frontières. Elles seraient devenues essentiellement « symboliques ». Elles ne seraient devenues que les limites d'un peuple avec certaines caractéristiques⁶⁷. Schengen aurait dès lors touché à des fonctions régaliennes de l'État ; « la fin des contrôles aux frontières intérieures a réduit les pouvoirs régaliens de l'État »⁶⁸. Selon Michel Foucher, cette logique a cependant montré ses limites lors de la crise migratoire ayant débuté en 2015 : « Les pressions migratoires exceptionnelles ont disqualifié l'un des fondements de la construction européenne, la libre circulation ; les opinions publiques rappellent les États néo-libéraux à leurs devoirs régaliens : garantir la liberté et la sécurité »⁶⁹. La frontière est donc souvent perçue comme une dimension régaliennne des États, renvoyant à des enjeux de liberté et de sécurité et touchant le cœur de leur souveraineté.

C. Les différentes fonctions de la frontière

Au-delà de leur origine et de leur nature, les frontières peuvent exercer différentes fonctions. Michel Foucher distingue trois principales fonctions : la *fonction de légalité*, c'est-à-dire les lois et règles applicables dans un État, la *fonction de contrôle*, avec la police et la notion de « nationalité », et la *fonction fiscale*, principalement les contrôles de douane sur les marchandises⁷⁰. Dans un entretien accordé à la revue « La documentation française », concernant la libre circulation au sein de l'espace Schengen, il parle d'un « amenuisement de la fonction de barrières » des frontières intérieures à Schengen⁷¹. Cette fonction de « barrières » qu'il identifie se rapporte à la fonction de contrôle par la police. Un « contrôle frontalier » est défini comme « la procédure de contrôle permettant d'autoriser ou interdire un individu à franchir la frontière d'un pays »⁷². Ce contrôle va pouvoir avoir différentes fonctions comme celles de réguler l'immigration, de surveiller la circulation des marchandises

⁶⁶ Anderson Malcolm, « Les frontières : un débat contemporain », *op.cit.*, p.2.

⁶⁷ *Ibid.*, p.9.

⁶⁸ *Ibid.*, p.11.

⁶⁹ Foucher Michel, « Le retour des frontières », *op.cit.* p.8.

⁷⁰ Paquot Thierry, « Michel Foucher, penseur de la frontière », *Hermès, La Revue*, n° 63, février 2012, p.141.

⁷¹ Foucher Michel, « Frontières européennes », *Grande Europe, La Documentation française*, octobre 2008, p.3.

⁷² Définition disponible en ligne sur <https://dictionnaire.reverso.net>

(avec la douane) ou d'assurer la sécurité publique en luttant contre la criminalité transfrontalière.

Reprenant cette logique de « barrières » et de « contrôle », Anne-Laure Szary aborde la frontière comme un ensemble de « filtres » qui peuvent, par choix politique, soit être hermétiques, soit perméables⁷³. La frontière pourra être perméable ou hermétique pour les capitaux, les personnes, les marchandises ou l'information. À ce titre, Anne-Laure Szary identifie l'espace Schengen comme une « véritable exception mondiale », suite à cette abolition des contrôles d'identité aux frontières intérieures de Schengen⁷⁴. Les frontières intérieures à Schengen sont devenues perméables avec une réelle libre circulation des personnes lors du franchissement de celles-ci. Cette auteure souligne toutefois que les contrôles n'ont pas disparu au sein de l'espace Schengen. Nous reviendrons en profondeur sur ce point dans la prochaine partie de ce travail.

En résumé, dire qu'avec Schengen les frontières ont disparu équivaut à réduire la frontière à une seule de ses natures et une seule de ses fonctions : sa nature physique/linéaire et sa fonction de contrôle. La frontière ne peut être approchée qu'en prenant en compte sa pluridimensionnalité. Elle est plurielle, composée d'une pluralité de natures, fonctions, significations ou « filtres ». La disparition ou l'amenuisement d'une de ses fonctions ou dimensions ne peut se résumer à une « disparition de la frontière ». La frontière est de plus le résultat d'un long processus socio-historique et géopolitique qui exclut la possibilité de la réduire à quelque chose de statique et simple. Comme le signale encore Michel Foucher, « les frontières n'ont jamais disparu »⁷⁵. Si certains affirment que les frontières n'ont jamais disparu avec l'espace Schengen, c'est aussi parce que cette fonction de « contrôle » qu'exerce la frontière aurait simplement été reportée aux frontières extérieures de l'espace Schengen. La dialectique entre frontières intérieures et frontières extérieures ne doit ainsi jamais être oubliée pour analyser l'espace Schengen.

Si on peut affirmer que la frontière n'a pas disparu, la plupart des auteurs s'accordent tout de même pour signaler que l'espace Schengen, avec cette zone de libre circulation des personnes, représente une singularité dans le paysage mondial des frontières. Le prochain

⁷³ Amilhat Szary Anne-Laure, « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *op. cit.*, p.32.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Foucher Michel, « Le retour des frontières », *op. cit.*, p.7.

point démontre que l'espace Schengen tire sa singularité du fait que, dans sa fonction de « contrôle », la frontière a changé de nature.

2. Le nouveau mode de contrôle frontalier : le contrôle de police mobile, individualisé et pluriel

Les frontières intérieures à l'espace Schengen, dans leur fonction de contrôle, n'ont pas disparu, elles se sont simplement réorganisées. Le contrôle n'a pas disparu mais la manière d'exercer ce contrôle s'est transformée. Le contrôle est en effet désormais « spatial » et « mobile » car il s'effectue sur la totalité du territoire de l'État, à l'intérieur de celui-ci, et n'est plus réservé aux lignes des frontières. Autrement dit, le contrôle frontalier devient de moins en moins « frontalier ». Par ailleurs, le contrôle est devenu « individualisé » car il est réalisé par des acteurs de police qui se présentent comme des « street-level bureaucrates ». Chaque individu, en fonction de ses caractéristiques individuelles et pour un motif policier précis, est susceptible d'être contrôlé à n'importe quel moment et n'importe où sur le territoire. Enfin, le contrôle est maintenant « pluriel » parce qu'il exerce une pluralité de fonctions et qu'il englobe désormais une pluralité de moyens et d'acteurs.

A. Le contrôle spatial et mobile

Avec l'espace Schengen, les « contrôles physiques sur la ligne »⁷⁶ ont disparu. Cela ne signifie nullement pour autant que les contrôles n'existent plus. Le mode de contrôle frontalier a changé de nature ; la frontière et les contrôles sont désormais partout. Cela amène Jean-Paul Hanon à parler de contrôle frontalier « spatial, dynamique et atemporel »⁷⁷. Le contrôle n'est désormais « plus limité à l'espace de temps autrefois dévolu au franchissement des frontières internes »⁷⁸. L'« espace global » est devenu une « zone frontière »⁷⁹.

« [Avec Schengen] On n'abolit pas les contrôles, on abolit les postes contrôles »⁸⁰, c'est ainsi que l'inspecteur Vanderlinden décrit le caractère spatial et dynamique des contrôles d'aujourd'hui. La frontière physique, statique, et linéaire, concrétisée par les postes frontières, a disparu dans l'espace Schengen. Dans ce nouvel environnement, le contrôle frontalier s'est

⁷⁶ Labayle Henri, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union », *op.cit.*, p.26.

⁷⁷ Hanon Jean-Paul, « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », *Revue internationale et stratégique*, n°52, avril 2003, p.30.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Ritaine Évelyne, « La barrière et le checkpoint : mise en politique de l'asymétrie », *Cultures et conflits*, n°73, 2009, p.16.

⁸⁰ « Entretien avec Christian Vanderlinden, police fédérale des chemins de fer », *op.cit.*

réorienté pour devenir de moins en moins « frontalier » mais de plus en plus mobile, dynamique et s'effectuant sur l'entièreté du territoire.

L'Institut Jacques Delors⁸¹ présente l'espace Schengen comme fondé sur quatre principes complémentaires : l'abolition des contrôles fixes permanents aux frontières intérieures, l'organisation de contrôles mobiles sur tout le territoire des États membres de l'espace Schengen, la gestion commune des frontières extérieures et la possibilité d'invoquer des « clauses de sauvegarde »⁸². Les deux premiers principes mettent en évidence cette logique de réorganisation des contrôles de police. De fixes et permanents, les contrôles de police sont aujourd'hui devenus mobiles face à ce nouvel environnement de libre circulation des personnes. Comme le souligne Daniel Colling,

« [...] c'est vrai que point de vue tactique, au niveau de la police, on a constaté que des contrôles de grande envergure, de longue durée, statique au même endroit, ça apporte de moins en moins »⁸³.

La police est désormais dans une logique de contrôles mobiles. La frontière n'est plus perçue comme une ligne fixe et statique dont le passage devrait être contrôlé. Interrogée dans un article de « Libération », Anne-Laure Szary répond que les frontières « se sont déplacées [...] Aujourd'hui les contrôles se font ailleurs que sur les lignes de frontières »⁸⁴. Cette dernière identifie, en conséquence, une logique de redéploiement des effectifs vers l'intérieur du territoire : « La notion de contrôle acquiert une composante 'dynamique' [...] À l'intérieur du territoire national, hommes et marchandises n'en terminent jamais de traverser la frontière. La notion de brigades de 'douanes volantes'⁸⁵ développée en parallèle à l'ouverture des frontières, dans l'Europe de Schengen notamment, implique un important redéploiement des effectifs douaniers vers l'intérieur du pays [...] La diffusion des contrôles d'identité par les

⁸¹ L'Institut Jacques Delors est un think tank sur l'Europe fondé par Jacques Delors en 1996 à la fin de sa présidence de la Commission européenne, site internet consultable à l'adresse suivante : institutdelors.eu

⁸² Bertoncini Yves et Vitorino Antonio, « 'Schengen', le terrorisme et la sécurité », *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 12 février 2015, p.1.

⁸³ « Entretien avec Daniel Colling, Coordinateur belge, Centre EPICC de coopération policière belgo-germano-néerlandais », Kerkrade, 5 avril 2018.

⁸⁴ Moullot Pauline, « Au fait, c'était comment les frontières avant Schengen ? », *Libération*, 6 février 2017.

⁸⁵ En Belgique, l'« Administration générale des douanes et accises » suit cette même logique. Comme le confirment le Commissaire Duchesne et l'Inspecteur Vanderlinden, la « douane » belge aujourd'hui n'est plus composée que de patrouilles « volantes » qui interviennent sur tout le territoire. La dimension frontalière importe de moins en moins.

forces de police suit la même tendance de dispersion non-systématique et de plurifonctionnalité »⁸⁶.

Avec l'espace Schengen, les contrôles physiques sur la ligne de la frontière ont donc disparu, cela s'illustre par l'abandon des anciens postes de douanes. Dorénavant, les contrôles sont mobiles et spatiaux, ils bougent et s'effectuent sur l'entièreté du territoire national. Autrement dit, la frontière est désormais partout.

B. Le contrôle individualisé et défini par des « street-level bureaucrats »

Le contrôle, en plus d'être mobile et spatial, est devenu « individualisé »⁸⁷. Désormais aux mains des acteurs de police, il est réalisé sur base de nos caractéristiques individuelles et n'est plus lié à un acte de franchissement de la frontière. Comme vu précédemment, il peut avoir lieu partout sur le territoire. Chaque individu, en fonction de ses caractéristiques va se trouver alors « en situation de vivre la frontière différemment »⁸⁸.

Avec Schengen, les individus bougent au sein du territoire et la frontière bouge avec eux, comme « attachée » à leur individualité. Fabien Jobard abonde dans ce sens : « Les frontières n'ont pas disparu : elles s'attachent désormais, transformées, dispersées et mobiles, à nos corps mêmes [...] La frontière aujourd'hui, c'est nous »⁸⁹. Un individu pourrait ainsi être contrôlé à n'importe quel moment à l'intérieur du territoire sur base d'un certain contexte et de ses caractéristiques individuelles. La frontière est donc bien attachée à chacun de nous, dans notre individualité : « Á présent ce sont les frontières qui nous traversent »⁹⁰.

Ce contrôle individualisé s'expliquerait par le rôle central qu'occupent aujourd'hui les acteurs de police. Sara Casella-Colombeau arrive à la conclusion que « c'est l'activité policière qui détermine aujourd'hui la nature de la frontière »⁹¹. Les contrôles liés aux frontières sont devenus un « instrument policier »⁹². Fabien Jobard rejoint Sara Casella-Colombeau sur ce point. Avec Schengen, les acteurs de police seraient devenus les acteurs centraux du

⁸⁶ Amilhat Szary Anne-Laure, « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *op. cit.*, p.55.

⁸⁷ *Ibid.*, p.103.

⁸⁸ *Ibid.*, p.105.

⁸⁹ Jobard Fabien, « Schengen ou le désordre des causes », *Vacarme*, n°8, 1999, p.22.

⁹⁰ Amilhat Szary Anne-Laure, « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *op.cit.*, p.12.

⁹¹ Casella-Colombeau Sara, « La frontière définie par les policiers », *Plein droit*, n° 87, avril 2010, p.13.

⁹² *Ibid.*, p.13.

contrôle : « Schengen, au début, c'était la défaite des douanes ; Schengen, à la fin, c'est la victoire des polices »⁹³.

Sara Casella Colombeau poursuit son développement en parlant de la « réappropriation par les policiers des règles du contrôle transfrontalier dans un espace de libre circulation »⁹⁴. Elle souligne une dimension du travail policier déjà étudiée par un auteur américain, Michael Lipsky. Au-delà de la dimension frontalière, Lipsky voit les acteurs de police comme étant de véritables « street-level bureaucrats ». Selon cet auteur américain, les « street-level bureaucrats » sont des fonctionnaires, le « law enforcement personnel », qui, dans le cadre de leurs missions sur le terrain, sont devenus de véritables décideurs politiques. Il souligne précisément trois éléments qui permettent d'identifier un « street-level bureaucrat » : une interaction constante avec les citoyens au travers de son travail, une large marge d'appréciation dans son travail de tous les jours et un impact de son travail sur la vie des citoyens⁹⁵.

Les acteurs de police sont identifiés par Lipsky comme faisant partie du « law enforcement personnel », c'est-à-dire des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. À cet égard, les propos d'un Commissaire de police sont intéressants : « J'applique la loi comme elle est écrite et comme elle est en vigueur. Mon rôle se limite à ça, le reste c'est politique »⁹⁶. On peut facilement présupposer que Lipsky serait sceptique face à ce propos et signalerait à ce policier qu'il fait plus de politique qu'il ne le pense ! Selon lui, les « street-level bureaucrats » font de la politique de deux manières : d'abord en ayant un pouvoir discrétionnaire vis-à-vis des citoyens et des décisions qu'ils prendront face à eux, ensuite en forgeant la politique de l'institution au travers de l'ensemble de leurs actions individuelles⁹⁷.

Face à une norme à appliquer, les « street-level bureaucrats » seraient en capacité de s'approprier cette norme et de devenir alors les véritables façonneurs d'une politique publique. Lipsky met en lumière la marge d'appréciation et la latitude dont bénéficient ces fonctionnaires dans leur travail d'application de la norme au jour le jour⁹⁸. La norme, par nature rigide, ne résisterait pas face à la réalité de terrain, marquée par une multitude de cas

⁹³ Jobard Fabien, « Schengen ou le désordre des causes », *op.cit.*, p.20.

⁹⁴ Casella-Colombeau Sara, « La frontière définie par les policiers », *op. cit.*, p.15.

⁹⁵ Lipsky Michael, « Toward a theory of street-level bureaucracy », *Institute for research on Poverty*, 1969, p.2.

⁹⁶ « Entretien avec Grégory Goffin, Commissaire, police fédérale de la route », Malmedy, 17 avril 2018.

⁹⁷ Lipsky Michael, « Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services », *Russell Sage Foundation*, New-York, 1980, p.13.

⁹⁸ Lipsky Michael, « Toward a theory of street-level bureaucracy », *op.cit.*, p.2.

individuels⁹⁹. Si les citoyens attendent des policiers qu'ils soient objectifs et impartiaux, cela ne résisterait toutefois pas à la réalité du terrain.

Les citoyens confrontés à l'administration, c'est-à-dire les administrés, doivent être vus comme des « clients involontaires »¹⁰⁰. Le citoyen qui fait l'objet d'un contrôle d'identité par un policier car il a été considéré comme « suspect », n'a en effet pas choisi cet état de fait. La personne contrôlée est donc bien un « client involontaire » face au fonctionnaire de police.

Devant l'article 34 de la loi sur la fonction de police belge qui organise les contrôles d'identité, les policiers vont disposer d'un certain pouvoir discrétionnaire. Ils vont pouvoir évaluer la pertinence d'effectuer un contrôle en fonction des caractéristiques attachées à une personne, autrement dit du caractère « suspect » ou non de cette personne. Une analyse au cas par cas sera alors réalisée par les acteurs de police. C'est à ce moment que la dimension humaine du policier entre en jeu, notamment son ressenti par rapport à une personne qui pourrait être perçue comme suspecte ou non en fonction de la personnalité du policier qui est face à cette personne¹⁰¹. C'est ce pouvoir de décision dont disposent les policiers qui amène Sara Casella-Colombeau à parler de « frontière définie par les policiers »¹⁰². Ceux-ci façonnent, avec leurs décisions et actions sur le terrain, la politique de gestion des frontières nationales. En matière de lutte contre l'immigration illégale, ce sont ainsi les acteurs de police qui décideront, sur base de certaines caractéristiques liées à l'individualité d'une personne (couleur de peau, langue, etc.), du caractère « suspicieux » ou non de celle-ci. Michael Lipsky parle d'un mécanisme de « simplification » qui est mis en place par ces fonctionnaires¹⁰³. Ils vont développer une série de stéréotypes et d'indices qui sont censés simplifier leur travail sur le terrain en les aidant à identifier quelqu'un comme « suspect »¹⁰⁴.

Quelques années avant la levée des contrôles systématiques aux frontières intérieures, certains s'inquiétaient d'un renforcement du pouvoir discrétionnaire des policiers avec l'ouverture des frontières. La libre circulation risquerait de renforcer la discrimination, sur base de caractéristiques physiques, lors de contrôles de police à l'intérieur du territoire. Le caractère

⁹⁹ Lipsky Michael, « Toward a theory of street-level bureaucracy », *op.cit.*, p.8.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p.2.

¹⁰¹ Lipsky Michael, « Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services », *op.cit.*, p.15.

¹⁰² Casella-Colombeau Sara, « La frontière définie par les policiers », *op. cit.* p.12.

¹⁰³ Lipsky Michael, « Toward a theory of street-level bureaucracy », *op.cit.*, p.12.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.14.

désormais aléatoire du contrôle ne porterait finalement d' « aléatoire » que le nom¹⁰⁵. Le caractère suspect d'une personne, par exemple en matière de trafic de stupéfiants ou en matière d'immigration illégale, sera déterminé par le « feeling » de l'acteur policier sur le terrain lorsqu'il sera confronté à ce « client involontaire»¹⁰⁶.

Les fonctionnaires de police sont ainsi devenus les acteurs centraux du contrôle, des « street-level bureaucrats » chargés de faire appliquer les normes belges et devenus au final de véritables décideurs de terrain. Les acteurs de police décident quelles personnes sont contrôlées, où et quand. De cette manière, ils sont des « policy makers »¹⁰⁷, ils façonnent la politique publique de gestion des frontières nationales. Le contrôle, aux mains de ces « street-level bureaucrats », est désormais réalisé sur base de nos caractéristiques individuelles et sur base des informations dont la police dispose. Le contrôle n'est plus lié directement à un acte de franchissement de la frontière, et cela, tant en matière de criminalité transfrontalière que d'immigration illégale.

C. Le contrôle pluriel

Le contrôle de police apparaît comme « plurifonctionnel », c'est-à-dire réunissant différentes fonctions. Si celui-ci est réalisé initialement sur base d'un motif précis, il peut finalement déboucher sur une pluralité d'éléments contrôlés. Le Commissaire Duchesne illustre ainsi la plurifonctionnalité du contrôle de police :

« *S'il a un but initial, dans la réalité, il touche plusieurs domaines. On ne va pas faire un contrôle de quelqu'un, par exemple un contrôle d'alcoolémie un samedi soir, juste le faire souffler et ne pas regarder alors qu'il est négatif et qu'il est complètement 'dans le cortège'. On se doute que ce sont des stupéfiants. On va donc quand même faire les stupéfiants. On va également regarder ses papiers de véhicule. Il y a toujours forcément plusieurs domaines touchés même s'il n'y en a qu'un qui justifie le contrôle. Et donc on pourrait très bien faire un contrôle aux frontières ayant pour but de vérifier en même temps les papiers* »¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Verbunt Gilles, « Ouverture des frontières communautaires et contrôles d'identité : des limites à ne pas franchir », *Hommes et migrations*, n°1127, décembre 1989, p.41.

¹⁰⁶ Lipsky Michael, « Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services », *op.cit.* p.54.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.13.

¹⁰⁸ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op.cit* [nous soulignons].

On parle parfois de contrôle « à la fois multidimensionnel et directif »¹⁰⁹ pour décrire le contrôle de police actuel. *Multidimensionnel* car plusieurs éléments sont vérifiés durant le contrôle et *directif* car il sera toujours dirigé vers une personne précise et en un lieu précis. Notamment sur base des informations dont la police dispose.

Dans la ligne des précédents développements, Berry Tholen, professeur en administration publique, identifie un nouveau mode de contrôle frontalier. Ce dernier entraîne, selon lui, « une multiplication des frontières, une multiplication des acteurs et une multiplication des données et des technologies »¹¹⁰. Le tableau ci-dessous reprend ses propos relatifs à ce changement dans la nature et le fonctionnement du contrôle frontalier.

	Contrôle frontalier classique	Nouveau contrôle frontalier
<i>Acteurs responsables</i>	Unique	Multiples
<i>Lieu et moment du contrôle</i>	Uniques	Multiples et flexibles
<i>Recours à la technologie</i>	Limité	Multiple
<i>Type d'action</i>	Réactive	Proactive
<i>Orientation du processus</i>	Au cas par cas	Basé sur le risque
<i>Objet du contrôle</i>	Contrôle d'individus	Contrôle des flux

(Tableau p.290 : Tholen Berry, « L'évolution des frontières. Évolutions et risques dans la gestion du contrôle des frontières dans les pays occidentaux », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, février 2010)

Par les termes « multiplication des frontières », Tholen identifie en fait la multiplication des lieux de contrôle déjà mise en lumière précédemment. Les individus sont susceptibles d'être contrôlés à n'importe quel endroit du territoire par des « contrôles frontaliers mobiles »¹¹¹. Il pointe aussi du doigt une multiplication d'acteurs, notamment privés, désormais associés au contrôle frontalier¹¹². Il y a, de plus en plus, un déplacement de la responsabilité des contrôles

¹⁰⁹ De Lemos Capeller Wanda, « La constitution du système Schengen : son impact sur les acteurs locaux du contrôle », *Droit et société*, n° 42-43, 1999, p.284.

¹¹⁰ Tholen Berry, « L'évolution des frontières. Évolutions et risques dans la gestion du contrôle des frontières dans les pays occidentaux », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, février 2010, p.279.

¹¹¹ *Ibid.*, p.286.

¹¹² *Ibid.*

aux frontières vers des acteurs privés. Si les acteurs de police restent les acteurs centraux de contrôle, Tholen insiste sur la participation toujours plus grande d'acteurs privés depuis la mise en œuvre de l'espace Schengen¹¹³. Ces acteurs privés sont notamment les compagnies aériennes et les transporteurs privés, qui doivent participer au contrôle frontalier via la récolte et le transfert de données sur les passagers. Les sociétés privées de sécurité participent aussi de plus en plus aux contrôles frontaliers.

Parallèlement à cette multiplication d'acteurs, Tholen identifie une multiplication des moyens technologiques utilisés pour les contrôles. Les banques de données sont aujourd'hui devenues un outil essentiel pour le travail policier à l'intérieur de l'espace Schengen. Didier Bigo en est venu à parler de frontière « pixellisée »¹¹⁴. Cette réalité est illustrée par les propos d'un haut fonctionnaire de la police aux frontières françaises : « Une bonne frontière, ce sont de bonnes bases de données »¹¹⁵.

Ce nouveau mode de contrôle frontalier aurait toutefois pour conséquence de renforcer le pouvoir discrétionnaire de ceux qui contrôlent et, de cette manière, renforcerait les discriminations. La multiplication des lieux et des moments de contrôle, couplée à l'utilisation des technologies, seraient des facteurs responsables d'une plus grande discrimination dans les contrôles sur les personnes¹¹⁶. Cela nous renvoie au caractère « individualisé » du contrôle identifié précédemment.

En résumé, si les frontières n'ont pas disparu, leur fonction de contrôle s'est cependant réorganisée, faisant naître progressivement un nouveau mode de contrôle frontalier. La dimension « linéaire » de la frontière tend à disparaître de plus en plus. Le franchissement de la frontière, en tant que ligne, ne fait plus l'objet d'un contrôle. Les contrôles de police dans l'espace Schengen se sont réorganisés sur tout le territoire avec un caractère plurifonctionnel et individuel. La police est l'acteur central de ce nouveau mode de contrôle. La Belgique,

¹¹³ Tholen Berry, « L'évolution des frontières. Évolutions et risques dans la gestion du contrôle des frontières dans les pays occidentaux », *op.cit.*, pp.287-288.

¹¹⁴ Bigo Didier, Bocco Riccardo et Piermay Jean-Luc, « Logiques de marquage : murs et disputes frontalières », *Cultures et conflits*, n° 73, 2009, pp.8-9.

¹¹⁵ Paroles d'un haut fonctionnaire de la police aux frontières françaises, cité dans Anne-Laure Szary, « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *op.cit.*, p.56.

¹¹⁶ Tholen Berry, « L'évolution des frontières. Évolutions et risques dans la gestion du contrôle des frontières dans les pays occidentaux », *op. cit.*, p.294.

avec ses acteurs de police, ne fait pas exception à ce nouvel environnement. Face à ce nouveau mode de contrôle frontalier, quel impact l'article 23 du CFS peut-il donc avoir sur la réalisation des contrôles de police en Belgique aux frontières nationales ?

Dans un premier temps, les termes de l'article 23 ont fait l'objet d'une appropriation par les acteurs institutionnels européens. Le législateur européen, essentiellement ici la Commission européenne dans son rôle de gardienne des traités, a été amené dans différents documents à clarifier le contenu de l'article 23. La Cour de justice de l'Union européenne s'est ensuite saisie de la question pour préciser, au travers d'une série d'arrêts, les termes de l'article 23 et ainsi donner du contenu à la norme et, au final, stabiliser le « système Schengen ».

Dans un second temps, les termes de l'article 23 font, tous les jours, l'objet d'une appropriation par les acteurs de police belges lors de la réalisation de leurs missions. Ces derniers ont une idée précise des contrôles de police pouvant être réalisés dans cet environnement de libre circulation.

V. L'article 23 face aux acteurs européens et belges

Quel est le contenu de cette norme qui encadre les compétences de police des États membres à l'intérieur de l'espace Schengen ? Si l'article 23 déclare que l'absence de contrôle aux frontières intérieures ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police par les États membres, dans quelle mesure cet article 23 pourrait-il limiter le droit à la libre circulation ? Si, à première vue, cet article semble assez précis, notamment par l'énumération d'une série de contrôles de police qui sont autorisés, il apparaît assez vite qu'une fois appliqué à la réalité du terrain, il contient des nuances qui nécessitent interprétation et appropriation. Le législateur européen et le juge européen vont chacun d'eux tenter de préciser le contenu de l'article 23. Au final, face à un énoncé restant ouvert, les acteurs de police belges vont s'approprier la norme et l'interpréter dans le cadre de leurs missions.

1. Les acteurs européens et l'article 23 : le législateur et le juge

A. Le législateur européen et l'article 23 : le gardien des traités

La Commission européenne est ici considérée comme le législateur principal en matière de libre circulation des personnes. Loin de vouloir minimiser le rôle du Parlement européen et du Conseil en tant que colégislateurs, c'est principalement la Commission européenne, avec son monopole de l'initiative législative et en tant que « gardienne des traités », qui a été amenée à préciser le contenu et la philosophie de Schengen. Selon la Commission européenne, la libre circulation des personnes consiste dans le fait qu' « en principe, le franchissement d'une frontière intérieure entre deux États membres soit traité de la même manière que le déplacement entre des districts ou régions d'un même État »¹¹⁷. Très vite cependant, il a été admis que l'absence de contrôle aux frontières intérieures ne « porte pas atteinte à l'exercice des compétence de police [...] dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières »¹¹⁸. C'est précisément cette dernière disposition, inscrite à l'article 23, qui mérite notre attention et qui a été précisée par la Commission européenne.

¹¹⁷ Labayle Henri, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union », *op.cit.*, p.24.

¹¹⁸ Règlement (UE) n° 2016/399, *op. cit.*, art.23.

a) La notion d' « effet équivalent » aux vérifications aux frontières

Ce mémoire a pu profiter de l'actualité internationale pour trouver des éléments de réponse à la question de départ. Face au double contexte des attentats terroristes et de la « crise migratoire » en Europe, certains États ont en effet décidé de rétablir temporairement les contrôles à leurs frontières intérieures, conformément aux articles 25 à 29 du CFS¹¹⁹. La Commission européenne, gardienne des traités et défendant l'intérêt européen, a alors été amenée à se positionner au travers de différentes communications et recommandations. L'avantage est qu'elle a pu, au travers de ces différents documents, préciser la philosophie de l'espace Schengen, et notamment le contenu de l'article 23.

En mai 2017, suite au rétablissement des contrôles aux frontières intérieures par ces États, la Commission européenne recommande, comme alternative, une intensification des contrôles de police¹²⁰. Elle encourage de cette manière les États membres à lever les contrôles systématiques à leurs frontières intérieures, enclenchés avec les articles 25 à 29 du CFS, et à se tourner plutôt vers leur compétence de police garantie par l'article 23. Les contrôles de police, mobiles et pouvant s'effectuer sur tout le territoire, seraient en effet plus efficaces dans la lutte contre les menaces actuelles¹²¹ que les contrôles systématiques aux frontières.

« Dans la situation actuelle [...] l'intensification des contrôles de police sur tout le territoire des États membres, y compris dans les zones frontalières peut être considérée comme nécessaire et justifiée [...] Ces contrôles peuvent se révéler plus efficaces que le contrôle aux frontières intérieures, notamment parce qu'ils sont plus souples que le contrôle statique aux frontières à certains points de passages frontaliers et qu'ils peuvent plus facilement être adaptés à des risques évolutifs »¹²².

Il apparaît ainsi de manière claire que la Commission européenne encourage l'utilisation par les États de leur compétence de police. Cependant, et c'est précisément à ce moment que les termes de l'article 23 deviennent importants, la Commission européenne précise que ces

¹¹⁹ Face aux flux migratoires, principalement en provenance de Syrie, certains États membres ont décidé, dès 2015, de rétablir les contrôles à leurs frontières intérieures en se basant sur les articles 25 à 29 du Code frontières Schengen. Ces articles permettent de rétablir les contrôles aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures.

¹²⁰ Commission européenne, « Recommandation de la Commission relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen », Bruxelles, 12 mai 2017, p.3.

¹²¹ La Commission européenne identifie trois principales menaces : le terrorisme, les formes graves de criminalité transfrontalière et les risques de mouvements secondaires de personnes qui ont irrégulièrement franchi les frontières extérieures.

¹²² Commission européenne, « Recommandation de la Commission relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen », *op.cit.*, p.3.

contrôles de police intensifiés dans les zones frontalières ne peuvent être réalisés que pour autant « que ces mesures n'aient pas un effet équivalent aux vérifications aux frontières »¹²³. On retrouve l'« effet équivalent » déjà mentionné dans l'article 23 lorsqu'il est déclaré que l'exercice des compétences de police par les États membres n'est pas contraire à l'absence de contrôle aux frontières intérieures, « dans la mesure où l'exercice de ces compétences *n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières* »¹²⁴.

La Commission européenne, dans ses différents rapports sur le fonctionnement de l'espace Schengen¹²⁵, mentionne de manière récurrente cet « effet équivalent » qu'il faut à tout prix éviter lors de la mise en œuvre de contrôles de police par les États membres, particulièrement lorsque l'on s'approche d'une frontière. Elle en arrive, dans certains de ses rapports, à pointer du doigt certains manquements concernant l'« interdiction que d'éventuels contrôles de police à proximité des frontières intérieures produisent un *effet équivalent à celui des vérifications aux frontières* »¹²⁶.

Mais quel est le contenu de cet « effet équivalent » aux vérifications aux frontières ? Quelle est la limite, pour les acteurs de police, à ne pas dépasser au risque de violer le principe de libre circulation prévu par Schengen ? Afin de répondre à cette question, il est nécessaire de s'intéresser plus en profondeur aux termes de l'article 23.

b) Les quatre balises de l'article 23, entre « motif » et « fréquence »

Les quatre illustrations contenues dans l'article 23 et citées in extenso au chapitre II page 15 de ce mémoire servent de balise aux États pour se situer par rapport au respect de Schengen. De ces quatre exemples, deux critères se dégagent. Dans un rapport de 2010¹²⁷ visant à

¹²³ Commission européenne, « Recommandation de la Commission relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen », *op.cit.*, p.3.

¹²⁴ Règlement (UE) n° 2016/399, *op. cit.*, art.23 [nous soulignons].

¹²⁵ Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Troisième rapport biannuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, 1^{er} novembre 2012 – 30 avril 2013 », Bruxelles, 31 mai 2013, p.3. et Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, 'Préserver et renforcer Schengen' », Bruxelles, 27 septembre 2017, p.12.

¹²⁶ Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Septième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, 1^{er} novembre 2014 - 30 avril 2015 », Bruxelles, 29 mai 2015, p.8 [nous soulignons].

¹²⁷ Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du titre III (frontières intérieures) du règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen) », Bruxelles, 13 octobre 2010, pp.1-15.

évaluer l'application du titre III (les frontières intérieures) du CFS par les États membres, la Commission européenne identifie ces deux grands critères. Elle déclare : « La Commission considère que, pour apprécier si des vérifications effectuées par les services de police ont un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, elle a besoin de recevoir davantage d'informations des États membres sur les *motifs* et la *fréquence* des vérifications réalisées dans les zones frontalières intérieures »¹²⁸. La Commission européenne identifie donc ce qu'il est nécessaire d'examiner, autrement dit les deux critères à apprécier, pour déterminer si les contrôles de police respectent la libre circulation prévue par Schengen. Si ces deux critères apparaissent à première vue assez flous, la Commission va tout de même tenter, dans ce rapport de 2010, de donner des pistes de réponse pour déterminer quels motifs devraient être considérés comme licites et quelle fréquence de contrôle devrait être acceptée.

Relativement au *motif* du contrôle, développé dans les deux premières balises, la Commission interdit les « contrôles à la frontière ». Au sens de l'article 2 du CFS, un « contrôle à la frontière » est un contrôle qui est réalisé avec l'objectif de contrôler une personne pour la seule et unique raison qu'elle a franchi une frontière¹²⁹.

La Commission signale qu'il est facile d'établir qu'un contrôle de police n'a pas un objectif de contrôle à la frontière lorsque ce contrôle vise à faire respecter le code de la route, par exemple, en soumettant les individus à un test d'alcoolémie¹³⁰. Selon elle, même si ce type de contrôle est effectué à proximité d'une frontière, il serait facile d'établir que le contrôle n'a pas pour objectif un contrôle à la frontière.

Dans un objectif de lutte contre la criminalité transfrontalière, la Commission reconnaît ensuite que des contrôles peuvent être réalisés en zone frontalière. Elle signale tout de même que des contrôles de police en zone frontalière et visant à lutter contre la criminalité transfrontalière devraient toujours être ciblés et fondés sur des informations concrètes et factuelles et sur l'expérience des services de police. Elle constate notamment que la criminalité transfrontalière est en toute logique plus fréquente dans les zones frontalières et que des vérifications policières plus poussées peuvent donc y avoir lieu, mais elle insiste sur le fait que ces contrôles de police devraient toujours être réalisés sur base d'une « analyse de risque »¹³¹. Joanna Borzecka confirme cet élément : « A control has to be carried out in

¹²⁸ Commission européenne, rapport du 13 octobre 2010, *op.cit.*, p.5 [nous soulignons].

¹²⁹ Règlement (UE) n° 2016/399, *op. cit.*, art 2(10)

¹³⁰ Commission européenne, rapport du 13 octobre 2010, *op.cit.*, p.4.

¹³¹ *Ibid.*

response to the intelligence that the police should have about the scale of the criminality in the area they are responsible for [...] you can intensify police checks then, because you have a ground, you have a reason, but if you're doing that [contrôles en zones frontalières] without good reasons then one could question what is the purpose of such actions, such checks»¹³².

La Commission européenne reconnaît qu'il est toutefois plus difficile d'apprécier la nature de la vérification et d'évaluer le respect de Schengen lorsque des contrôles de police sont réalisés à proximité d'une frontière en vue de lutter contre l'immigration illégale¹³³. La limite serait floue entre un contrôle de police visant à lutter contre l'immigration illégale, considéré comme motif valable de contrôle¹³⁴, et un « contrôle à la frontière » au sens de l'article 2 (10) du CFS et interdit aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

En résumé, comme le confirment Soraya Gandibleux au Parlement européen et Joanna Borzecka à la Commission européenne, il semble ressortir des précédents développements que le contrôle qui est interdit par Schengen est celui qui serait réalisé à proximité d'une frontière intérieure sur une personne *pour la seule et unique raison* que cette personne a franchi la frontière¹³⁵.

À propos de la *fréquence* du contrôle, illustrée dans les deux dernières balises, la Commission européenne reconnaît que c'est un critère important à vérifier pour établir la régularité ou non d'un contrôle en zone frontalière. Elle doit toutefois bien se résoudre à admettre qu'il est difficile de définir une limite précise de fréquence autorisée : « Une définition stricte de la fréquence et de la régularité appropriées des vérifications n'est pas possible puisque celles-ci doivent refléter la situation du territoire national concerné sous l'angle de la sécurité. Si une fréquence élevée des vérifications peut constituer un indice, il n'en demeure pas moins difficile d'apprécier, au cas par cas, si celles-ci ont un effet équivalent à celui des vérifications systématiques aux frontières »¹³⁶.

¹³² « Entretien avec Joanna Borzecka, DG Home, Commission européenne », Bruxelles, 26 avril 2018.

¹³³ Commission européenne, rapport du 13 octobre 2010, *op.cit.*, p.4.

¹³⁴ La CJUE, dans son arrêt « Atiqullah Adil contre Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Affaire C-278/12 » du 19 juillet 2012, a affirmé que la lutte contre l'immigration illégale et le séjour illégal est un motif valable s'inscrivant dans l'exercice normal de la compétence de police par les États membres au sens de l'article 23.

¹³⁵ « Entretien avec Soraya Gandibleux, assistante parlementaire, Parlement européen », Bruxelles, 28 mars 2018 et « Entretien avec Joanna Borzecka, Commission européenne », *op.cit.*

¹³⁶ Commission européenne, rapport du 13 octobre 2010, *op.cit.*, p.4.

Joanna Borzecka (JB), interrogée (VB), confirme ce « flou » entourant le critère de fréquence et affirme qu'il n'est pas possible de fixer une limite précise de fréquence qui devrait être autorisée :

« VB: How can we know what is the border, what 'intensity' would be too much? JB: Look, it's not that the Commission would say 'ok you can control 5 hours' and 5.30 would be too much, it all depends on the risk assessment, intelligence that the relevant authorities can have, the information about the criminality »¹³⁷.

En résumé, le critère du *motif* du contrôle semble être clair pour la Commission ; le contrôle de police, pour ne pas revêtir un effet équivalent aux vérifications aux frontières, doit avoir un objectif autre que celui de contrôler une personne pour la seule et unique raison que cette personne a franchi la frontière. L'acte de franchissement d'une frontière intérieure ne doit pas être soumis à un contrôle. Si cela semble facile à déterminer pour un contrôle d'alcoolémie ou un contrôle visant à lutter contre un phénomène criminel particulier, cela s'avère être plus délicat pour un contrôle visant à lutter contre l'immigration illégale.

Concernant le critère de *fréquence* autorisée, il semblerait qu'une certaine marge d'appréciation existe. La Commission, gardienne des traités, appréciera au cas par cas, le respect du principe de libre circulation.

c) Le flou de l'article 23 et les prérogatives régaliennes des États

Il apparaît que l'article 23 laisse une marge d'appréciation pour établir si un contrôle de police réalisé en zones frontalières présente un effet équivalent à des vérifications aux frontières ou pas, autrement dit si ce contrôle est licite ou pas. Cette marge d'appréciation naît de plusieurs points imprécis au sein de l'article, notamment au travers des deux grands critères de *motif* et de *fréquence*. Selon Soraya Gandibleux, l'article 23 laisserait volontairement une certaine latitude afin de ne pas empiéter sur les compétences des États membres¹³⁸. Le législateur a donc voulu rester prudent en laissant une certaine souplesse au sein de l'article 23.

L'article 23 doit ainsi être lu comme une garantie, accordée aux États membres et à leur souveraineté, que la libre circulation au sein de l'espace Schengen et cette « absence de

¹³⁷ « Entretien avec Joanna Borzecka, Commission européenne », *op.cit.*

¹³⁸ « Entretien avec Soraya Gandibleux, Parlement européen », *op.cit.*

contrôle aux frontières intérieures »¹³⁹ ne porteront pas atteinte à leur souveraineté nationale, notamment à leurs fonctions régaliennes de maintien de l'ordre et de sauvegarde de la sécurité intérieure. Si cet article 23 présente certaines zones d'ombre, Soraya Gandibleux n'imagine dès lors pas que le législateur ait pu aller plus loin :

« Je ne sais pas si le législateur peut être plus précis que ça encore [...] En l'espèce là, j'ai pas l'impression que le législateur aurait pu aller plus loin encore [...] Les contrôles de police restent une compétence nationale pure et dure et je vois mal un règlement de l'Union pouvoir limiter la compétence d'un État membre d'organiser des contrôles de police parce que cela va devenir des contrôles internes des frontières. Cela aurait été trop loin pour les compétences de l'Union [...] Même aux frontières, les contrôles de police restent une compétence nationale, donc l'État le fait où il veut quand il veut »¹⁴⁰.

Ces propos doivent être mis en parallèle avec l'article 4§2 du TUE qui affirme que « l'Union respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale »¹⁴¹. Cela permet alors de comprendre l'article 72 du TFUE qui pose que « le présent titre [Espace de liberté, de sécurité et de justice] ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure »¹⁴².

Face au contexte sécuritaire actuel et au regard de la recommandation de la Commission européenne encourageant les États membres à intensifier leurs contrôles de police¹⁴³, Soraya Gandibleux interprète la position de la Commission européenne comme une volonté de celle-ci de ne pas froisser les États membres. Selon elle, « on comprend tous qu'il faut laisser une certaine marge de manœuvre aux États membres sinon ils vont carrément remettre en question le règlement Schengen »¹⁴⁴.

Marc Van Den Broeck (MV) qui a la double casquette de Conseiller à la Représentation permanente et Commissaire de police, confirme cette idée pour la Belgique :

¹³⁹ Règlement (UE) n° 2016/399, *op. cit.*, titre III, chap.1.

¹⁴⁰ « Entretien avec Soraya Gandibleux, Parlement européen », *op.cit.*

¹⁴¹ Traité sur l'Union européenne, *op. cit.*, art.4§2.

¹⁴² Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *op. cit.*, art.72.

¹⁴³ Commission européenne, « Recommandation de la Commission relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen », *op.cit.*, pp.1-8.

¹⁴⁴ « Entretien avec Soraya Gandibleux, Parlement européen », *op.cit.*

« VB : Finalement est-ce que cet article 23 est assez large que pour permettre une grosse marge en matière d'action policière ? MV : Selon nous oui, nos autorités et nos services de police, oui. Mais chaque pays a son interprétation. Ça dépend. C'est très politique »¹⁴⁵.

Si cet article 23 est si permissif, pourquoi dès lors les États membres ont-ils décidé d'invoquer les articles 25 à 29 du CFS leur permettant de rétablir temporairement les contrôles aux frontières intérieures ? Selon Soraya Gandibleux, cela prouverait que l'interdiction de l'« effet équivalent » établie par l'article 23 n'est quand même pas si souple et constituerait un cadre strict pour les actions des États membres. Ils auraient eu peur d'être pointés du doigt par la Commission pour certains contrôles de police.

La Belgique a elle-même eu recours à ces articles en 2016 afin de rétablir des contrôles à sa frontière avec la France suite au démantèlement du camp de Calais¹⁴⁶. Le ministre de l'Intérieur belge, Jan Jambon, prévoyait des contrôles systématiques sur un tronçon de la frontière française avec le déploiement de 250 à 290 policiers issus de la police locale et fédérale. « Nous allons temporairement déroger à Schengen » avertissait Jan Jambon à la Commission européenne¹⁴⁷. Pourtant, pour Georges Beckers, de la zone de police Pays de Herve, et Marc Van Den Broeck, cette mesure ne fut qu'un simple effet d'annonce politique. Selon eux, l'article 23 laissait assez de liberté à la Belgique pour intensifier les contrôles de police sans devoir faire appel à l'article 25 du CFS¹⁴⁸. Pour Georges Beckers c'était « pour se donner bonne conscience, le temps qu'on vienne les filmer, mais c'est du 'cinoch' »¹⁴⁹. Selon Marc Van Den Broeck, les contrôles mis en place par la Belgique n'étaient de toute façon ni systématiques ni permanents : « Je vous le dis personnellement : des fois, il y a des politiciens qui veulent annoncer 'on ferme les frontières' comme un signe politique, pour dire 'j'ai le courage moral' mais ça...je pense que dans la notification, c'était pas le bon article, le bon

¹⁴⁵ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Conseiller diplomatique et Commissaire divisionnaire, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne », Bruxelles, 26 avril 2018.

¹⁴⁶ Le ministre de l'Intérieur Jan Jambon craignait que des camps de migrants ne s'installent en Belgique à la Côte et au port de Zeebrugge suite à la décision des autorités françaises de démanteler le camp de migrants de Calais, appelé couramment la « jungle de Calais ». La plupart de ces migrants attendaient de pouvoir passer de l'autre côté de la mer pour rejoindre le Royaume-Uni.

¹⁴⁷ « Jan Jambon rétablit les contrôles aux frontières avec la France », *rtbf info*, 23 février 2016, consultable en ligne sur : <https://www.rtbf.be/info/> (consulté le 18 avril 2018).

¹⁴⁸ L'article 25 du CFS prévoit un cadre général et des critères pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre. L'État membre en question peut alors réinstaurer des contrôles à ses frontières pour une durée maximale de 30 jours après notification de cette décision à la Commission européenne.

¹⁴⁹ « Entretien avec Georges Beckers, Commissaire et Officier judiciaire, zone de police du Pays de Herve », Herve, 12 avril 2018.

raisonnement »¹⁵⁰. L'article 23 laissait, selon lui, à la Belgique la possibilité d'effectuer les contrôles de police qu'elle a réalisés tout en continuant à respecter les dispositions de Schengen. Il y aurait donc ici une certaine volonté des pouvoirs publics de jouer sur le sentiment de sécurité de la population en proclamant publiquement qu'ils renforcent les contrôles et en laissant croire que ceux-ci vont être systématiques.

En résumé, l'article 23 doit être lu comme une disposition qui garantit aux États membres que leurs compétences régaliennes, notamment leurs prérogatives en matière d'ordre public et de sécurité intérieure, seront respectées. Si le législateur a laissé la place à une marge d'appréciation importante, c'est précisément pour ne pas froisser les États membres et prévoir une latitude dans l'appréciation au cas par cas lors d'un contrôle de police en zone frontalière. Cette marge d'appréciation est au final laissée au bénéfice des juges européens et des acteurs de police sur le terrain.

B. Le juge européen et l'article 23 : le décideur politique

Si le législateur européen a identifié les deux grands critères permettant d'apprécier la régularité d'un contrôle de police en zones frontalières, soit le motif et la fréquence, il ne définit cependant pas précisément à partir de quel moment un contrôle de police revêtirait un effet équivalent aux vérifications aux frontières et donc à partir de quel moment le contrôle deviendrait irrégulier au regard du principe de libre circulation. Le législateur laisse donc le soin, mais surtout le pouvoir, au juge européen d'interpréter les termes de l'article 23 et de trancher, au cas par cas, les affaires qui seront portées devant lui. Les quatre balises posées par l'article 23 seraient déjà, dans cette optique, un « point d'appui » offert par le législateur au juge pour l'aider dans son appréciation de la légalité d'un contrôle de police¹⁵¹.

Selon Paul Martens, plus un énoncé est ouvert, plus l'interprète, c'est-à-dire le juge, dispose d'une marge d'appréciation dans l'interprétation de la norme. Plus un énoncé est ouvert, plus le juge a donc du pouvoir¹⁵². Dans l'exercice de ses fonctions, le juge participe à l'exercice du

¹⁵⁰ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

¹⁵¹ Labayle Henri, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union », *op.cit.*, p.30.

¹⁵² Martens Paul, « Préface – Le temps de la distance, de l'allégeance et du respect », dans *Grandjean Geoffrey et Wildemeersch Jonathan (dir.), « Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction »*, Bruylant, Bruxelles, 2016, p.11.

pouvoir car il est en capacité d'imposer des « injonctions socialement légitimes »¹⁵³. Les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après CJUE) s'imposent à l'ensemble des États membres et disposent de l'autorité de la chose jugée, et même de l'autorité de la « chose interprétée »¹⁵⁴. Certains arrêts de la Cour, visant à interpréter et clarifier les termes de l'article 23 du CFS, ont construit une certaine jurisprudence qui est souvent considérée comme une source de droit, « tout le monde connaît la puissance de l'effet jurisprudentiel des décisions de justice »¹⁵⁵. Le juge européen, en ayant le privilège d'interpréter les termes de l'article 23 du CFS, exerce du pouvoir de deux manières. D'une part, en précisant les termes de la norme, il lui donne du contenu. Il remplit la norme de contenu et « produit donc du droit à travers des actions et décisions »¹⁵⁶. D'autre part, en précisant le contenu et la philosophie de l'article 23, il « assure la continuité d'un système politique »¹⁵⁷. Le juge stabilise l'acquis Schengen et donc tout le système de fonctionnement de l'espace Schengen.

Toutefois, les dispositions du CFS relatives à l'absence de contrôle aux frontières intérieures n'ont pas fait l'objet de nombreux litiges et la jurisprudence sur le sujet est donc limitée. Henri Labayle conclut même à une « application satisfaisante », par les États membres, de ces dispositions¹⁵⁸. La CJUE a tout de même eu l'occasion d'apporter des précisions sur certains points ; tout d'abord sur l'importance d'un encadrement spécifique de la compétence de police lorsque celle-ci prévoit des contrôles particuliers en zone frontalière, ensuite sur le caractère non exhaustif et non cumulatif des quatre balises posées par l'article 23¹⁵⁹.

¹⁵³ Grandjean Geoffrey, « Les fonctions politiques des juges. Propos introductifs sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction », dans *Grandjean Geoffrey et Wildemeersch Jonathan (dir.), « Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction »*, *op.cit.*, p.18.

¹⁵⁴ Martens Paul, « Préface – Le temps de la distance, de l'allégeance et du respect », *op.cit.*, p.9.

¹⁵⁵ Pâques Michel, « L'action politique du juge. En particulier celle du juge de l'administration », dans *Grandjean Geoffrey et Wildemeersch Jonathan (dir.), « Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction »*, *op.cit.*, p.133.

¹⁵⁶ Grandjean Geoffrey, « Les fonctions politiques des juges. Propos introductifs sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction », *op.cit.*, p.24.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p.38.

¹⁵⁸ Labayle Henri, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union », *op.cit.*, p.28.

¹⁵⁹ Voir les quatre points de l'article 23 au chapitre II (cadre juridique), p.15.

a) La nécessité d'un encadrement en cas de compétences spécifiques de police en zones frontalières

Dans un arrêt du 22 juin 2010¹⁶⁰ (ci-après Arrêt Melki), la CJUE a construit une jurisprudence fondamentale autour de l'exercice de la compétence de police par les États au sein de l'espace Schengen. La Cour a déclaré que l'article 78-2 du Code de procédure pénale français, qui définit les contrôles de police réalisables, est contraire à l'article 67 du TFUE. Cet article 78-2 du Code de procédure pénale français prévoyait une compétence spécifique de police en zones frontalières¹⁶¹. Il établissait qu'un contrôle d'identité pouvait être effectué par la police sur toute personne qui se situait en zone frontalière. Celle-ci était définie comme une zone située entre la frontière française avec ses États voisins membres de Schengen et une ligne tracée vingt kilomètres en deçà. L'article 78-2 prévoyait de même qu'un contrôle d'identité était possible dans les transports et voies d'accès ouvertes au trafic international, dans certaines limites géographiques prédéfinies¹⁶².

La Cour a estimé utile de clarifier et préciser certains éléments autour de ce principe de libre circulation des personnes, ainsi qu'au sujet de cet article 23. Elle déclare que les contrôles prévus par l'article 78-2 du code de procédure pénale français sont des contrôles effectués à l'intérieur du territoire national et ne sont donc pas des contrôles « aux frontières ». Les contrôles sont indépendants du franchissement de la frontière par la personne contrôlée, ils ne constituent donc pas des « vérifications aux frontières » interdites par Schengen aux frontières intérieures¹⁶³.

¹⁶⁰ Cour de justice de l'Union européenne, Aziz Melki et Sélim Abdeli, Affaires C-188/10 et C-189/10, 22 juin 2010.

¹⁶¹ Une compétence spécifique de police en zone frontalière signifie que les policiers se voient accorder des compétences spécifiques, par exemple de contrôle d'identité, sur uniquement certains tronçons du territoire. Ces tronçons se caractérisent par leur dimension frontalière. Dans ces zones, les policiers ont alors généralement plus de compétences, c'est-à-dire une possibilité plus grande de réaliser certains contrôles, en comparaison avec les autres parties du territoire. Voir à ce titre l'article 23 de la loi sur la police fédérale (Allemagne), l'article 4.17a de l'arrêt de 2000 relatif aux étrangers (Pays-Bas) ou l'article 78-2 du Code de procédure pénale (France).

¹⁶² Pour les trains effectuant une liaison internationale il était prévu que le contrôle pouvait être opéré sur la portion du trajet entre la frontière et le premier arrêt qui se situe au-delà des vingt kilomètres de la frontière, voir même dans la limite des cinquante kilomètres suivants en cas de desserte particulière. Pour les autoroutes, le contrôle pouvait être opéré aux péages dans cette bande de vingt kilomètres ou jusqu'au premier péage autoroutier se situant après la ligne des vingt kilomètres si celui-ci s'avérait être le premier péage.

¹⁶³ Point 68, CJUE, Affaires C-188/10 et C-189/10, 22 juin 2010, *op. cit.*

Elle affirme ensuite que les contrôles prévus à l'article 78-2 ne revêtent pas un effet équivalent à des vérifications aux frontières car l'objectif du contrôle n'est pas de contrôler simplement le franchissement de la frontière par une personne mais a pour objectif la vérification du respect des obligations de détention et présentation des titres et documents prévues par la loi française¹⁶⁴. Cet élément touche au critère du *motif* du contrôle.

Par contre, la Cour estime que s'agissant des contrôles à bord des trains effectuant une liaison internationale et sur une autoroute à péage, le contrôle prévu pourrait constituer un « indice pour l'existence d'un tel effet équivalent »¹⁶⁵.

Enfin, le juge finit par déclarer que l'article 78-2 ne prévoit pas assez d'encadrement pour s'assurer que les contrôles de police dans cette bande de vingt kilomètres ne pourront pas revêtir un effet équivalent aux vérifications aux frontières. La CJUE précise sa position en ces termes :

« Une législation nationale conférant une compétence aux autorités de police pour effectuer des contrôles d'identité, compétence qui est, d'une part, limitée à la zone frontalière de l'État membre avec d'autres États membres et, d'autre part, indépendante du comportement de la personne contrôlée et de circonstances particulières établissant un risque d'atteinte à l'ordre public, doit prévoir l'encadrement nécessaire de la compétence conférée à ces autorités afin, notamment, de guider le pouvoir d'appréciation dont disposent ces dernières dans l'application pratique de ladite compétence. Cet encadrement doit garantir que l'exercice pratique de la compétence consistant à effectuer des contrôles d'identité ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières »¹⁶⁶.

La Cour ne s'oppose donc pas à des contrôles d'identité en zone frontalière mais elle déclare qu'un encadrement spécifique de la compétence de police est nécessaire afin de s'assurer que ces contrôles ne deviendront pas des contrôles ayant un effet équivalent à des vérifications aux frontières. La Cour estime notamment nécessaire de fournir des précisions et de fixer des limites relatives à l'intensité et à la fréquence de ces contrôles¹⁶⁷.

Autrement dit, ce qui a posé problème à la Cour dans cet article 78-2, c'est le cumul de trois éléments : le fait que des contrôles de police soient prévus spécifiquement en zone frontalière, qu'ils soient effectués indépendamment du comportement de la personne ou de circonstances particulières, et finalement qu'aucun encadrement de la compétence, notamment en terme

¹⁶⁴ Point 71, CJUE, Affaires C-188/10 et C-189/10, 22 juin 2010, *op. cit.*

¹⁶⁵ Point 72, *ibid.*

¹⁶⁶ Point 74, *ibid.*

¹⁶⁷ Point 73, *ibid.*

d'intensité et fréquence, ne soit prévu. Dans ce cas, la Cour estime qu'il y a un risque que cette compétence de police puisse revêtir un effet équivalent à des vérifications aux frontières.

Dans un autre arrêt¹⁶⁸, du 21 juin 2017, la Cour a confirmé sa position. Dans le cas où une compétence spécifique de police est prévue en zone frontalière¹⁶⁹, il est préférable que les contrôles ne soient pas réalisés indépendamment du comportement des personnes mais soient fondés sur « des informations matérielles ou l'expérience de la police frontalière »¹⁷⁰. Dans le cas contraire, l'État doit alors « prévoir un encadrement nécessaire garantissant que l'exercice pratique de la compétence de police ne puisse pas revêtir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières »¹⁷¹.

Suite à l'arrêt Melki, il est intéressant de remarquer que la France a alors modifié sa législation pour insérer les contrôles d'identité en zone frontalière dans des limites de temps, d'espace et d'objectif¹⁷². Le texte dit aujourd'hui ceci : « [...] de tels contrôles ne peuvent être pratiqués que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peuvent consister en des contrôles systématiques »¹⁷³. De la même manière, certains États ont adapté leur législation afin de la rendre conforme à la jurisprudence de la Cour¹⁷⁴. C'est le cas des Pays-Bas qui ont encadré la compétence de leur police aux frontières (Maréchaussée) dans le cadre de la lutte contre le séjour illégal. Le contenu de l'article régissant les contrôles d'identité en zones frontalières est éloquent :

« Le contrôle est effectué sept fois par semaine au maximum dans les aéroports sur une même ligne pour les vols en provenance d'un autre pays Schengen, sur un maximum d'un tiers du nombre total des vols prévus par mois sur cette ligne et une partie seulement des passagers d'un vol sont interpellés. Pour les trains internationaux, le contrôle peut être effectué dans deux trains au maximum par jour, au

¹⁶⁸ Cour de justice de l'Union européenne, A. contre Staatsanwaltschaft Offenburg, Affaire C-9/16, 21 juin 2017.

¹⁶⁹ L'Allemagne avait prévu dans son droit une compétence de police spécifique dans une bande territoriale frontalière large de 30 kilomètres. Cette compétence consistait en la réalisation de contrôles d'identité, indépendamment du comportement de la personne, afin de lutter contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière.

¹⁷⁰ Point 76, CJUE, Affaire C-9/16, 21 juin 2017, *op.cit.*

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Mantonie Stéphanie, « Le juge et l'appréciation de l'objet du contrôle d'identité Schengen », *Personnes et Patrimoine*, Lyon, juin 2016, p.1.

¹⁷³ Bachelet Olivier, « Liberté de circulation : contrariété au droit de l'Union européenne des contrôles directs des titres de séjour et de circulation des étrangers », *La Revue des Droits de l'Homme*, juillet 2012, p.1.

¹⁷⁴ Commission européenne, « Communication from the Commission to the European parliament and the Council – Biannual report on the functioning of the Schengen area, 1 November 2011 – 30 April 2012 », Bruxelles, 16 mai 2012, p.16.

total dans huit trains au maximum et, par train, dans deux compartiments au maximum [...] Pour le contrôle sur les routes, celui-ci est effectué 90 heures par mois et six heures par jour au maximum. Dans le cadre de ce contrôle, une partie seulement des moyens de transport qui passent sont immobilisés »¹⁷⁵.

Il est ainsi intéressant de constater comment les États membres, en précisant la fréquence, l'intensité, le moment et le lieu du contrôle, tentent de « casser » la systématisme qui pourrait amener la Cour à avoir des doutes quant à un effet équivalent aux vérifications aux frontières.

En résumé, la Cour estime que lorsqu'une compétence spécifique de police est prévue en zone frontalière, il est préférable que ces contrôles soient réalisés sur base du comportement d'une personne ou sur base des informations dont la police dispose, par exemple pour lutter contre un phénomène précis. Autrement dit, le contrôle doit être « directif » pour reprendre les termes de Wanda De Lemos Capeller¹⁷⁶. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si le contrôle est réalisé indépendamment du comportement d'une personne ou d'un phénomène précis, il est alors indispensable que cette compétence soit encadrée, notamment en terme de fréquence et d'intensité, afin que ces contrôles ne revêtent pas un effet équivalent aux vérifications aux frontières. Nombre d'États membres ont adapté leur législation en ce sens.

b) Le caractère non exhaustif et non cumulatif des balises de l'article 23

La Cour a aussi été amenée à préciser le contenu des termes de l'article 23 en affirmant le caractère non exhaustif des quatre illustrations énoncées à l'article 23¹⁷⁷. Elle a déclaré que l'article 23 ne contient pas une liste exhaustive, que ces quatre situations ne doivent pas être considérées comme définissant l'ensemble des mesures de police possibles dans les zones frontalières¹⁷⁸. D'autres mesures de police sont donc possibles. Dans un arrêt du 19 juillet 2012, la Cour accepte que les Pays-Bas effectuent des contrôles de police en zones frontalières visant à lutter contre le séjour illégal après un franchissement de la frontière. Le juge européen tire cette position de son interprétation des termes « en particulier » précédant l'énumération des quatre illustrations¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Article 4.17a, arrêté de 2000 relatif aux étrangers, « Vreemdelingenbesluit 2000 » (Pays-Bas).

¹⁷⁶ De Lemos Capeller Wanda, « La constitution du système Schengen : son impact sur les acteurs locaux du contrôle », *op.cit.*, p.284.

¹⁷⁷ Cour de justice de l'Union européenne, Atiqullah Adil contre Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Affaire C-278/12, 19 juillet 2012.

¹⁷⁸ Point 65, *ibid.*

¹⁷⁹ *Ibid.*

La Cour affirme aussi que les deux critères qui se dégagent de l'article 23, c'est-à-dire le *motif* et la *fréquence* du contrôle, ne sont pas cumulatifs. Il suffirait qu'un seul des critères soit respecté pour que le contrôle de police puisse être considéré comme légal : « L'exercice des compétences de police ne peut, en particulier, être considéré comme équivalent à l'exercice des vérifications aux frontières *lorsque l'une ou plusieurs* des conditions qu'il [l'article 23] énonce sont remplies »¹⁸⁰.

Cela est confirmé par Joanna Borzecka à la Commission européenne : « You do not have to make kind of cross-check and take all of these conditions and only then you can do a control...and on the top of that, these are just four conditions that are not exclusive, there could be other reasons of control added »¹⁸¹.

¹⁸⁰ Point 59, CJUE, Affaire C-278/12, 19 juillet 2012, *op.cit.*, [nous soulignons].

¹⁸¹ « Entretien avec Joanna Borzecka, Commission européenne », *op.cit.*

2. Les acteurs belges et l'article 23 : les acteurs de police

Les acteurs de police belges, sur le terrain, s'approprient la norme dans leurs missions de tous les jours. La libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen est un élément qui impacte leur quotidien professionnel et chacun d'entre eux a une vision précise de ce que représente concrètement ce droit pour les citoyens européens.

A. L'évaporation de la frontière physique et linéaire

L'image de la frontière en tant que « ligne de passage » qui doit être contrôlée est de moins en moins pertinente en Belgique. C'est désormais à l'intérieur du territoire que s'effectuent les contrôles. Les zones de police frontalières, telles que la zone de police Basse-Meuse ou la zone de police du Pays de Herve, ne sont plus les seules concernées par les enjeux liés aux frontières. Les contrôles qui étaient auparavant réalisés lors du passage de la frontière, c'est-à-dire à la périphérie du territoire sont désormais réalisés à l'intérieur de ce territoire. Comme le fait pertinemment remarquer Marcel Neven, « le fait de circuler librement n'exclut pas des contrôles à l'intérieur »¹⁸². Le travail policier est imprégné de cet environnement de libre circulation des personnes.

« On ne prend jamais les grosses prises sur l'autoroute [autoroute E25 Liège-Maastricht]. Les gros transporteurs [de drogues], il y a toujours quelqu'un qui passe devant et regarde s'il n'y a pas de contrôles. Les 'vrais', on ne les prend jamais. C'est pareil s'il y'avait des gens dangereux ou recherchés. *Ce n'est pas au passage de la frontière qu'on va les trouver. C'est partout, en permanence* »¹⁸³.

La frontière, en Belgique, est désormais partout. Les contrôles de police sont possibles partout sur le territoire à partir du moment où ils sont justifiés sur base d'un motif¹⁸⁴. « Le policier belge, et c'est pareil pour les autres pays, est compétent sur l'ensemble du territoire jusqu'à, et y inclus, la frontière »¹⁸⁵. La frontière étant désormais « flottante », les contrôles de police sont alors essentiellement des contrôles mobiles¹⁸⁶. La frontière physique n'existant plus, la

¹⁸² « Entretien avec Marcel Neven, Bourgmestre de Visé », Visé, 26 mars 2018.

¹⁸³ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op.cit.* [nous soulignons]

¹⁸⁴ À ce titre, voir le cadre légal belge relatif aux contrôles de police, notamment la loi sur la fonction de police.

¹⁸⁵ « Entretien avec Daniel Colling, Centre EPICC », *op.cit.*

¹⁸⁶ « Entretien avec Thierry Wimmer, Bourgmestre de Plombières », *op.cit.*

notion de « criminalité de transit » est alors devenue une réalité pour des communes comme Visé et Plombières¹⁸⁷.

Dans la même logique, la douane, qui travaillait auparavant dans un poste frontière fixe, est aujourd'hui devenue mobile avec les « douanes volantes ». Si le terme « douane » renvoie toujours à un imaginaire lié à la frontière, ses contrôles sont pourtant aujourd'hui réalisés sur l'ensemble du territoire belge. Personne ne s'étonnera dès lors de voir la douane contrôler les marchandises d'un camion à Wavre, autrement dit au milieu du territoire belge.

La lutte contre l'immigration illégale est précisément touchée par cette dimension spatiale des contrôles de police. Le Commissaire Duchesne explique :

« [...] *quand je parle d'immigration illégale, ça ne veut pas dire qu'on a pris quelqu'un en train de passer la frontière. Ça veut dire que quelqu'un est dans Visé, il a commis un méfait, et en le contrôlant, il s'avère que c'est un Roumain qui a un ordre de quitter le territoire. Sur les 20 cas, c'est 19 comme ça* »¹⁸⁸.

La personne en situation illégale sur le territoire ne sera donc plus nécessairement contrôlée à la frontière, c'est à l'intérieur du territoire, n'importe où et à n'importe quel moment que sa situation d'illégalité pourrait être découverte. À l'opposé de petites communes comme Visé et Plombières, c'est essentiellement dans les grandes villes comme Liège ou Bruxelles que des contrôles de police de lutte contre l'immigration illégale s'avèreront les plus pertinents. La zone de police Basse-Meuse ne réalise que très rarement des contrôles liés à la lutte contre l'immigration illégale. Selon le Commissaire Duchesne, cela n'a plus de sens pour eux ; la frontière physique ayant disparu, les personnes en situation illégale sur le territoire se trouvent dans les grandes villes, et pas à proximité des frontières¹⁸⁹.

Les personnes bougent et, plutôt qu'à la frontière « physique », c'est aussi dans les transports que les contrôles sont les plus pertinents, notamment dans les trains en provenance d'Aachen¹⁹⁰. L'inspecteur Vanderlinden informe d'un phénomène migratoire à Waremme : « Vous avez le même problème partout [flux migratoires] ; sur les autoroutes, sur les parkings d'autoroute, notamment Bettincourt à Waremme. Il y avait des migrants qui venaient en train jusqu'à Waremme puis à Waremme allaient sur le parking d'autoroute, essayaient de monter à

¹⁸⁷ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op.cit.*

¹⁸⁸ *Ibid.*, [nous soulignons].

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ « Entretien avec Georges Beckers, zone de police du Pays de Herve », *op.cit.*

bord d'un camion pour l'Angleterre »¹⁹¹. Le commissaire Goffin, de la police fédérale de la route, relate lui aussi l'existence de ces contrôles de migrants à Waremme. Trois contrôles de police sont programmés pour le mois de mai 2018¹⁹².

C'est donc bien à l'intérieur du territoire que sont désormais réalisés les contrôles, tant en matière de lutte contre la criminalité transfrontalière, qu'en matière de lutte contre l'immigration illégale. Les contrôles liés à des enjeux transfrontaliers sont désormais réalisés sur l'entièreté du territoire national par un ensemble d'acteurs. L'ensemble des zones de police belges sont susceptibles de réaliser des missions de contrôle liées à des enjeux frontaliers (immigration illégale, trafic de stupéfiants, etc.).

La frontière en tant que « ligne de passage » ne disparaît cependant pas complètement. Certains contrôles restent liés à la présence de la frontière à proximité, mais ces contrôles ne sont généralement pas réalisés sur la « ligne » de la frontière. Pour des raisons symboliques, stratégiques et logistiques, les policiers préféreront réaliser un contrôle en s'éloignant de la « ligne frontalière » en tant que telle, par exemple sur le premier parking d'autoroute après le franchissement de la frontière¹⁹³. Il est dès lors plus correct de parler de contrôles de police en « zone frontalière » plutôt qu'« à la frontière ».

B. La frontière belge « pixellisée »

On ne peut pas aujourd'hui aborder le travail policier sans étudier un aspect fondamental de celui-ci : l'utilisation des technologies et des banques de données.

Si l'échange d'informations apparaît déjà comme central entre les différentes zones de police belges, les zones de police situées aux abords des frontières nationales (telle la zone de police Basse-Meuse ou celle du Pays de Herve) sont impliquées davantage encore dans un échange d'informations, principalement au niveau international. Si les frontières physiques ont disparu, seule une frontière « pixellisée » avec une interconnexion des banques de données tel un « nuage de points dont les liens tissés entre eux font réseau »¹⁹⁴ permet de s'adapter à ce nouvel environnement.

¹⁹¹ « Entretien avec Christian Vanderlinden, police fédérale des chemins de fer », *op.cit.*

¹⁹² « Entretien avec Grégory Goffin, police fédérale de la route », *op.cit.*

¹⁹³ « Entretien avec Daniel Colling, Centre EPICC », *op. cit.*

¹⁹⁴ Amilhat Szary Anne-Laure, « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *op. cit.*, p.54.

Trois instruments d'échange d'informations sont continuellement utilisés par les acteurs de police belges de l'Euregio pour les enjeux transfrontaliers : les CCPD, le S.I.S/SIRENE et Prüm.

Les CCPD désignent des « Centres de Coopération Policière et Douanière » présents dans les pays européens membres de l'espace Schengen. Le centre EPICC, situé à Kerkrade (Pays-Bas) est l'un d'entre eux. Il assure une coopération entre les autorités néerlandaises, allemandes et belges. Daniel Colling, le coordinateur belge, souligne le caractère purement policier de cet organe ; EPICC est en effet à l'origine une pure initiative policière et est composé uniquement de fonctionnaires de police¹⁹⁵. Cela semble confirmer la place centrale qu'occupent les acteurs de police face aux enjeux transfrontaliers aujourd'hui. Les CCPD ont trois missions principales : l'échange d'informations, l'analyse des informations criminelles et l'appui à la coopération¹⁹⁶. EPICC a comme mission principale de fournir des informations aux différentes zones de police de l'Euregio Meuse-Rhin afin d'aider les acteurs de police dans leurs différentes missions sur le terrain. Un CCPD peut donc être vu comme un carrefour d'informations pour les policiers de différents États voisins au sein de l'espace Schengen.

Les acteurs de police soulignent l'importance d'EPICC dans la « circulation et l'échange d'informations »¹⁹⁷. EPICC est un « nœud pour l'échange d'informations »¹⁹⁸.

Selon Daniel Colling, l'Union européenne compterait aujourd'hui plus ou moins 50 CCPD, « quasiment chaque État membre de Schengen a un CCPD »¹⁹⁹. L'Union européenne ne reste pas indifférente au développement de ces organes de coopération, elle soutient leur développement principalement via des aides financières²⁰⁰. Les différents documents et communications de l'Union européenne confirment cet intérêt. Face au contexte de la crise migratoire et des attentats terroristes, les institutions européennes encouragent les États membres à poursuivre le développement de la coopération policière transfrontalière via les CCPD²⁰¹.

¹⁹⁵ « Entretien avec Daniel Colling, centre EPICC », *op. cit.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op. cit.*

¹⁹⁸ « Entretien avec Grégory Goffin, police fédérale de la route », *op. cit.*

¹⁹⁹ « Entretien avec Daniel Colling, centre EPICC », *op. cit.*

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – 'Préserver et renforcer Schengen' », *op. cit.*, p.9. et Conseil de l'UE, « State of play of the roll-out of SIENA regarding PCCCs », Bruxelles, 27 novembre 2017, pp.1-7.

Parallèlement aux CCPD, l'Union européenne a développé le « Système d'Information Schengen » (S.I.S) qui est mis en œuvre via les bureaux SIRENE²⁰² localisés dans les différents États membres. Le S.I.S est une large banque de données alimentée par les différents États membres de l'Union européenne. Chaque État inscrit dans le S.I.S les éléments qu'il souhaite rendre disponibles aux autorités des autres États membres (personnes disparues, personnes recherchées, voitures volées, etc.). Les bureaux SIRENE sont chargés d'être le point de contact S.I.S de chaque État membre. Le S.I.S est souvent présenté comme un instrument sécuritaire lié à la mise en œuvre de l'espace Schengen. Face à la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen, il viserait à renforcer la sécurité, via un meilleur échange d'informations entre États²⁰³. Le S.I.S et SIRENE apparaissent comme des outils centraux de la coopération policière et judiciaire au sein de l'espace Schengen. La Commission européenne, dans la même optique que pour les CCPD, encourage le renforcement de la coopération policière via un meilleur échange de l'information et un meilleur fonctionnement du système S.I.S / SIRENE²⁰⁴.

Enfin, le système Prüm renvoie au traité éponyme qui date de 2005 et a été conclu à l'origine par sept États membres de l'Union européenne²⁰⁵. Ce traité a pour principal objectif de développer les bases légales permettant une coopération policière transfrontalière entre les États membres. Il vise à renforcer cette coopération dans le cadre de la lutte contre la criminalité transfrontalière, l'immigration illégale ou le terrorisme. De manière concrète, le traité prévoit notamment « la possibilité d'échanger mutuellement, de manière simplifiée et automatisée les données ADN, les empreintes digitales et les plaques minéralogiques des véhicules contenues dans les banques de données nationales »²⁰⁶. Le commissaire Beckers émet toutefois des réserves concernant le fonctionnement de cet outil²⁰⁷. Depuis sa création, le système « Prüm » d'échange de données biométriques ne serait en effet toujours pas opérationnel. Ce commissaire se plaint alors d'un élément paradoxal, celui d'être capable

²⁰² Supplementary Information Request at the National Entries (SIRENE).

²⁰³ Guiraudon Virginie, « Schengen : une crise en trompe l'œil », *Politique étrangère*, avril 2011, p.776.

²⁰⁴ Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le septième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen, 1^{er} novembre 2014 – 30 avril 2015 », *op.cit.*

²⁰⁵ Traité de Prüm du 27 mai 2005 entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, signé à Prüm (Allemagne) le 27 mai 2005, approuvé par la loi belge du 28 décembre 2006.

²⁰⁶ « La coopération policière et judiciaire internationale », *Police fédérale*, consultable en ligne sur <https://www.police.be> (consulté le 2 mai 2018).

²⁰⁷ « Entretien avec Georges Beckers, zone de police du Pays de Herve », *op.cit.*

d'identifier une personne recherchée par la police d'Ostende, située à plusieurs centaines de kilomètres, mais d'être dans l'incapacité d'identifier un allemand résidant à Aachen, c'est-à-dire à seulement quelques kilomètres de sa zone. La frontière entre l'Allemagne et la Belgique, pour le commissaire Beckers, ne représente en effet plus qu'une simple ligne symbolique. Ces propos illustrent l'importance des banques de données et la nécessité d'avoir une frontière « en réseau » pour les policiers.

Gérer une frontière belge, pour la police, est donc aujourd'hui un travail étroitement attaché à l'utilisation des technologies et des banques de données. Cela nous renvoie à l'affirmation de ce haut fonctionnaire français : « Une bonne frontière, ce sont de bonnes bases de données »²⁰⁸. La frontière belge, en plus d'être désormais mobile et spatiale est donc aussi « pixellisée » avec une interconnexion des banques de données.

C. L'objectif opérationnel du contrôle

Un contrôle de police ne sera réalisé, que ce soit en zone frontalière ou partout ailleurs, que s'il y a un objectif opérationnel à ce contrôle, comme le rappelle Georges Beckers (GB).

« VB : A partir de quel moment Schengen ne serait plus respecté en matière de contrôle aux frontières ? GB : Tous les contrôles qui sont près de la frontière et qui n'auraient pas d'objectif opérationnel particulier, c'est-à-dire lutter contre un phénomène [...] Les contrôles de police en Belgique sont ponctuels, orientés sur un certain type de criminalité, on a notre analyse du risque sur base de nos informations. Oui parfois un contrôle vise à savoir qui entre sur le territoire, mais ce n'est pas lié au seul fait qu'il entre sur le territoire, c'est toujours basé sur un méfait, ça lui dit 'on sait que tu causes des problèmes sur le territoire et on te connaît, donc fais gaffe'. Schengen serait violé si le contrôle devenait systématique et que ça n'avait pas d'objectif opérationnel »²⁰⁹.

Les acteurs de police belges associent le respect du principe de libre circulation à la nécessité que le contrôle de police réalisé en zones frontalières ait un objectif autre que le simple contrôle de l'identité des personnes qui franchissent la frontière. Selon le commissaire Duchesne, les contrôles qu'il réalise avec ses services à la frontière avec les Pays-Bas sont toujours des contrôles « dans le but de rechercher des gens qui ne pourraient pas traverser la frontière non pas par ce qu'ils sont mais par ce qu'ils font, on cherche des gens à cause de ce

²⁰⁸ Paroles d'un haut fonctionnaire de la police aux frontières françaises, cité dans « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *op.cit.*, p.56.

²⁰⁹ « Entretien avec Georges Beckers, zone de police du Pays de Herve », *op.cit.*

qu'ils font, pas à cause de ce qu'ils sont »²¹⁰. Le commissaire Duchesne insiste de cette façon sur la criminalité transfrontalière.

Selon la police fédérale des chemins de fer, les principaux motifs de contrôle aujourd'hui dans les trains internationaux sont la lutte contre les stupéfiants, la traite des êtres humains, la sécurité et l'immigration illégale²¹¹. Il y aurait toujours un phénomène qui justifie un contrôle. La présence d'un container installé en gare de Liège-Guillemins et destiné à contrôler les passagers des lignes de Thalys est justifiée par un objectif de sécurité à l'intérieur du train. Ces contrôles ont été mis en place à la suite de l'attentat raté dans un train Thalys reliant Amsterdam à Paris en août 2015²¹². Le contrôle aurait donc pour but la sûreté, indépendamment du passage de la frontière. L'inspecteur Vanderlinden affirme que certains trains intérieurs belges sont parfois aussi soumis à ce dispositif particulier²¹³.

La lutte contre l'alcoolémie et la lutte contre le trafic de stupéfiants restent les principaux motifs de contrôle par les policiers. Ce type de contrôle peut revêtir un caractère systématique ou, dans le jargon policier, « non sélectif ». Toutes les personnes font alors l'objet d'un contrôle, minimum ou approfondi, selon le « feeling » du « trieur »²¹⁴. Le « trieur » est un policier présent au début du dispositif, véritable « street-level bureaucrat », qui évaluera le caractère suspect d'une personne ou non. Cela afin d'apprécier la pertinence d'un contrôle approfondi sur une personne précise. De cette manière, le contrôle apparaît bien comme « directif » et « individualisé ».

Un autre élément caractérise le contrôle de police réalisé à proximité de la frontière. Celui-ci semble toujours être justifié par la lutte contre un phénomène particulier qui a lui-même été identifié grâce aux informations dont la police dispose. Le lieu et le moment du contrôle dépendent de ces informations policières²¹⁵. Il faut une « raison objective »²¹⁶ de contrôler. La Belgique a dû récemment effectuer des contrôles de police pour les vols en provenance d'Athènes afin de lutter contre un réseau de trafic d'êtres humains. Selon Marc Van Den Broeck, la police belge avait identifié un réseau de prostitution de femmes d'origine albanaise et arrivant en Belgique à l'aéroport de Zaventem via des vols en provenance d'Athènes. Un

²¹⁰ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op.cit.*

²¹¹ « Entretien avec Christian Vanderlinden, police fédérale des chemins de fer », *op.cit.*

²¹² « Attentat manqué du Thalys, quatre personnes interpellées cette nuit en Belgique », *Le Soir*, 30 octobre 2017, consultable en ligne sur : <http://www.lesoir.be/> (consulté le 24 avril 2018).

²¹³ « Entretien avec Christian Vanderlinden, police fédérale des chemins de fer », *op.cit.*

²¹⁴ « Entretien avec Grégory Goffin, police fédérale de la route », *op.cit.*

²¹⁵ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

²¹⁶ « Entretien avec Daniel Colling, centre EPICC », *op.cit.*

fonctionnaire européen qui était sur le même vol et revenait d'Athènes a été témoin de ce contrôle réalisé sur toutes les personnes sortant de l'avion et a alors accusé la Belgique de violer Schengen. En effet, un vol Athènes-Bruxelles est un vol « intra-Schengen » et doit donc être traité comme un vol intérieur, sans contrôles. Les autorités grecques ont de même accusé la Belgique de ne pas respecter les dispositions en matière d'absence de contrôle aux frontières intérieures. Marc Van Den Broeck explique :

« [...] On a alors dû expliquer aux gens que c'est un contrôle policier avec une finalité particulière [...] On est au courant qu'il y a un phénomène bizarre, quelque chose d'anormal et donc on ne réinstalle pas le contrôle aux frontières. C'est une analyse opérationnelle qui mène à conclure qu'il y'a quelque chose de particulier [...] C'est chaque fois basé sur une analyse d'un vol particulier [...] On organise un contrôle au niveau des 'gates' car c'est le seul moyen d'intercepter les 'macs' avec les filles. On organise un contrôle et alors pour les identifier, on organise un contrôle systématique de tous les passagers jusqu'au moment où on a la bonne personne. Mais on ne sait pas toujours expliquer ça aux gens »²¹⁷.

Les acteurs de police ne cachent pas que c'est le « feeling » du policier qui détermine si un contrôle est positif ou non²¹⁸. Le policier apparaît donc encore une fois comme un décideur de terrain, un « street-level bureaucrat », qui décidera du caractère suspect ou non d'une personne en fonction du phénomène concerné. Toutefois, afin d'éviter une stigmatisation, comme par exemple dans ce cas de traite des êtres humains, en ne contrôlant que des hommes seuls accompagnés de jeunes filles, le contrôle sera réalisé de manière systématique, c'est-à-dire sur toutes les personnes.

Un contrôle de police en zone frontalière ayant comme objectif de lutter contre un phénomène criminel, pourrait-il alors devenir systématique et permanent tout en respectant les dispositions de Schengen ? La jurisprudence semble dire que oui, les critères contenus dans l'article 23 n'étant pas cumulatifs. Cependant, sur le terrain cela n'aurait pas de sens : « Il n'y a aucun réseau criminel qui, quand il se fait choper tous les jours cinq fois, va continuer à aller au même endroit. Si je trafique du cannabis, si on prend cinq de mes courriers, le sixième je l'envoie ailleurs [...] Il y'a fort peu de phénomènes où les criminels seraient si bêtes. Ça ne peut pas être permanent pendant une longue durée parce que les phénomènes changent, je vais dire. Ça n'a pas de sens de le faire pendant longtemps »²¹⁹. Daniel Colling confirme qu'aujourd'hui, un contrôle systématique et permanent à la frontière n'aurait pas de sens,

²¹⁷ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

²¹⁸ « Entretien avec Grégory Goffin, police fédérale de la route », *op.cit.*

²¹⁹ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

notamment à cause des réseaux sociaux. L'information circule très vite. Un contrôle permanent et fixe présente donc peu d'efficacité. Il est plus pertinent d'effectuer des contrôles mobiles²²⁰.

Comme le fait remarquer le commissaire Duchesne, un contrôle de police en Belgique doit de toute manière toujours être fondé sur un motif : « On ne peut pas faire de contrôles systématiques non justifiés, mais c'est comme ça qu'on travaille, même à l'intérieur de notre territoire, donc pour moi ça ne pose aucun problème »²²¹. La loi belge sur la fonction de police semble donc s'accommoder avec les dispositions de Schengen. Cependant, la nature plurifonctionnelle du contrôle de police pourrait dissimuler certains objectifs du contrôle. Le commissaire Duchesne identifie la nature plurifonctionnelle des contrôles de police : « Si un contrôle a toujours un objectif initial, dans la réalité il touche plusieurs domaines »²²². Si le contrôle est réalisé à l'origine dans un objectif de lutte contre l'alcoolémie au volant ou de lutte contre le trafic de stupéfiants, le contrôle pourrait finir toutefois par la vérification d'autres éléments, notamment relatifs à l'accès au territoire. Comme le fait remarquer Marc Van Den Broeck :

« Je peux imaginer que pour certains phénomènes [criminels] il faut répéter les contrôles souvent et que c'est peut-être quasiment constant mais bon... Les criminels ne sont pas bêtes, ils ne continuent pas alors. *Après quelques temps la finalité du contrôle devient autre alors...* »²²³.

La nature de la vérification, c'est-à-dire les papiers et documents qui sont réclamés aux personnes contrôlées en zone frontalière, est importante. Un contrôle de police, justifié initialement par un objectif opérationnel, pourrait cacher un objectif de contrôle aux frontières. Le CREDOF²²⁴, en 2012, identifiait déjà certaines pratiques douteuses en France avec des contrôles d'identité dans un objectif supposé de lutte contre le terrorisme ou le trafic de stupéfiants et qui « mises bout à bout permettent de réintroduire la pratique des contrôles systématiques »²²⁵. Selon Marc Van Den Broeck, à ce jour, la Belgique n'a jamais été pointée

²²⁰ « Entretien avec Daniel Colling, centre EPICC », *op.cit.*

²²¹ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op.cit.*

²²² *Ibid.*

²²³ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit* [nous soulignons].

²²⁴ Centre de Recherche et d'Études sur les Droits Fondamentaux.

²²⁵ Bachelet Olivier, « Liberté de circulation : contrariété au droit de l'Union européenne des contrôles directs des titres de séjour et de circulation des étrangers », *op. cit.*, p.3.

du doigt pour certaines dérives de ce genre²²⁶. Joanna Borzecka confirme qu'à sa connaissance la Belgique n'a pas fait l'objet de rapports particuliers concernant le non-respect des dispositions de Schengen relatives à l'absence de contrôle aux frontières intérieures²²⁷. L'observation programmée du contrôle de police « étoile XXL » visant à lutter contre le trafic de stupéfiants à la frontière belgo-néerlandaise pourrait étoffer ce sujet. Les résultats de cette observation seront présentés lors de la défense orale de ce mémoire.

En outre, suite aux attentats terroristes, Jan Jambon autorise désormais la police des chemins de fer – et uniquement elle – à effectuer des contrôles d'identité sur toute personne dans les gares et les trains sans motif légal. L'inspecteur Vanderlinden explique cette mesure : « Avec les attentats terroristes, on a le ministre Jambon qui a déterminé un arrêté déterminant qu'on peut contrôler dans une gare, à bord d'un train, sans motif légal [...] Si vous avez une personne qui vous semble suspecte, sur base de cet OOP43, nouvelle réglementation, on peut la contrôler »²²⁸. Cette mesure semble élargir la latitude dont les policiers disposent dans la réalisation de leurs missions de contrôle. Cela renforce le pouvoir des acteurs de police en tant que « street-level bureaucrates » ; les policiers décideront eux-mêmes quelles personnes doivent être considérées comme suspectes dans un train ou une gare.

Si certains objectifs opérationnels, comme la lutte contre l'alcoolémie au volant ou la lutte contre les stupéfiants, se présentent clairement comme différents d'un « contrôle à la frontière », c'est-à-dire d'un contrôle ayant pour seul objectif de contrôler l'acte de franchissement de la frontière, la lutte contre l'immigration illégale est quant à elle un objectif opérationnel qui se rapproche plus du « contrôle à la frontière » interdit par Schengen.

²²⁶ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

²²⁷ « Entretien avec Joanna Borzecka, Commission européenne », *op.cit.*

²²⁸ « Entretien avec Christian Vanderlinden, police fédérale des chemins de fer », *op.cit.*

D. La lutte contre l'immigration illégale

Si l'espace Schengen garantit une libre circulation en son sein, cela ne signifie cependant pas que tout le monde peut y circuler. Selon le commissaire Duchesne, quand on parle de libre circulation des personnes sur le territoire Schengen, « c'est pour autant que les personnes soient autorisées à y être »²²⁹. Pour l'une ou l'autre raison, certaines personnes pourraient en effet se trouver en situation illégale sur le territoire Schengen ou sur le territoire d'un des États membres. Le Visa Schengen permet à son détenteur de circuler dans l'espace Schengen pour une durée maximum de trois mois ; une fois ce délai écoulé, il doit quitter le territoire. Certains demandeurs d'asile ont l'obligation, durant leur procédure, de rester sur le territoire de l'État qui examine leur demande. Certaines personnes peuvent être interdites de territoire sur un État membre pour une raison d'ordre public ou diplomatique. Certaines sont, de plus, entrées dans l'espace Schengen en franchissant la frontière extérieure de manière illégale, c'est le cas de nombreux réfugiés entrés sur le territoire européen par la Grèce ou l'Italie. La libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen ne signifie donc pas que le phénomène d'« immigration illégale » n'existe plus. Les polices des États membres de l'espace Schengen, comme la police belge, effectuent des contrôles justifiés par un objectif de lutte contre l'immigration illégale.

Dans son rapport de 2010, la Commission européenne reconnaît cependant qu'il est « difficile d'apprécier la nature des vérifications visant à faire respecter la législation en matière d'immigration »²³⁰. Joanna Borzecka (JB) ne fait que confirmer cet état de fait :

« VB: What would be the limit between intense police controls to fight against illegal immigration and border controls prohibited by Schengen? JB: Well..(rire) in the current situation, it's not more easy, definitely, because the circumstances significantly changed since the time of this report, 2010, so well...it's not that I can tell you something more than what is written in the report of 2010...so yes it's pretty difficult to do a distinction...»²³¹.

Il semblerait que la limite soit floue entre un contrôle de police ayant comme objectif opérationnel de lutter contre l'immigration illégale et un « contrôle à la frontière » au sens de l'article 2 du CFS c'est-à-dire un contrôle qui a pour seul objectif le contrôle du franchissement de la frontière et qui est interdit aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

²²⁹ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op.cit.*

²³⁰ Commission européenne, rapport du 13 octobre 2010, *op.cit.*, p.4.

²³¹ « Entretien avec Joanna Borzecka, Commission européenne », *op.cit.*

La police belge réalise des contrôles qui ont pour objectif de lutter contre l'immigration illégale. Dans les trains en provenance d'Allemagne et des Pays-Bas, des contrôles de police sont notamment réalisés afin de vérifier que les personnes à bord du train soient en possession de documents d'identité valables. La lutte contre l'immigration illégale est devenue aujourd'hui un motif de contrôle important pour la police des chemins de fer²³². Certains acteurs de police ont leur propre interprétation de cette limite entre contrôle de police visant à lutter contre l'immigration illégale et « contrôle à la frontière ».

Selon Marc Van Den Broeck, la lutte contre l'immigration illégale doit être la lutte contre un phénomène :

« Lutter contre l'immigration illégale, c'est s'attaquer aux réseaux qui facilitent l'immigration illégale. Il faut analyser les modes opératoires. Des contrôles qui visent à stopper des personnes à la frontière juste pour remettre la personne de l'autre côté de la frontière, là selon moi, c'est un contrôle aux frontières intérieures. Par contre si on fait des auditions, si on commence à mener une enquête, pour lutter contre un phénomène, ça va au-delà de ça et c'est lutter contre l'immigration illégale et pas simplement faire un contrôle aux frontières. C'est dans les nuances mais c'est important quoi »²³³.

Le contrôle semble donc devoir avoir pour objectif de lutter contre un phénomène, et pas seulement d'empêcher quelqu'un d'entrer sur le territoire pour le remettre de l'autre côté de la frontière. Ce contrôle devrait de plus être réalisé sur base d'informations dont la police dispose concernant un phénomène migratoire précis.

La « non-permanence » du contrôle est aussi un élément important à prendre en compte selon les acteurs de police. Le commissaire Goffin, qui a réalisé avec ses services des contrôles visant à lutter contre l'immigration illégale, développe :

« On a eu régulièrement des personnes dans des autobus, des lignes internationales comme 'Flixbus' ou 'Eurolines'. On a intensifié les contrôles sur ce type de véhicule là et sur les camions pour rechercher s'il n'y avait pas des personnes illégales dans ces véhicules-là. Et ça depuis 2015, on a constaté une hausse de personnes, du phénomène dans les statistiques [...] Tout le monde dans le bus était contrôlé, mais on a un créneau horaire, ce n'est pas permanent, on fait le contrôle de 8h à 20h et pendant ces 12 heures, on essaye de contrôler un maximum de véhicules et tous les gens à bord de ces véhicules »²³⁴.

²³² « Entretien avec Christian Vanderlinden, police fédérale des chemins de fer », *op.cit.*

²³³ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

²³⁴ « Entretien avec Grégory Goffin, police fédérale de la route », *op.cit.*

Le commissaire insiste sur la non-permanence du contrôle, sur l'existence d'un créneau horaire qui distingue ces contrôles des contrôles « à la frontière », c'est-à-dire des contrôles systématiques et permanents qui étaient réalisés au même moment par les Allemands de l'autre côté de la frontière sur base des articles 25 à 29 du CFS²³⁵.

De manière générale, un contrôle de police visant à lutter contre l'immigration illégale devrait donc être fondé sur les informations dont la police dispose pour lutter contre un phénomène migratoire précis. Il devrait de plus ne pas revêtir un caractère permanent et systématique. Le caractère « non permanent » et « non systématique » des contrôles est un autre élément perçu comme essentiel par les acteurs de police travaillant en zone frontalière.

E. La non-permanence et la non-systématicité du contrôle

Le contrôle aux frontières intérieures interdit par Schengen se caractériserait par son côté systématique et permanent. L'article 23 semble en effet interdire les vérifications systématiques et encourager les vérifications réalisées à l'improviste. Cet élément semble avoir été parfaitement approprié par les acteurs de police en Belgique : « Ça me paraît très clair, tant que l'on n'effectue pas des contrôles systématiques et permanents, il n'y a pas de problèmes »²³⁶.

L'addition des caractères « permanent » et « systématique » d'un contrôle à proximité d'une frontière aurait alors de fortes chances de transformer ce contrôle en un « contrôle à la frontière » : « Si on fait un contrôle policier à 50 mètres des frontières, si on le fait pendant 6 mois au même endroit et qu'on contrôle systématiquement tout le monde, allez bon, c'est un contrôle aux frontières intérieures alors, c'est pas un contrôle policier »²³⁷.

Pour le commissaire Duchesne, la recommandation de la Commission européenne²³⁸ visant à encourager les États membres à intensifier les contrôles de police plutôt que le rétablissement des contrôles aux frontières illustre la marge d'action laissée aux policiers par les acteurs européens : « Si je contrôle 6 jours sur 7 à un endroit, je ne fais pas un contrôle permanent,

²³⁵ « Face au flot de réfugiés, l'Allemagne rétablit des contrôles à ses frontières », *Le Monde*, 13 septembre 2015, consultable en ligne sur <http://www.lemonde.fr/> (consulté le 25 avril 2018).

²³⁶ « Entretien avec Daniel Colling, centre EPICC », *op.cit.*

²³⁷ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

²³⁸ Commission européenne, « Recommandation de la Commission relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen », *op.cit.*

j'ai juste intensifié. C'est ridicule. Mais enfin bon, soit, je comprends les gens ont besoin d'être rassurés »²³⁹.

Un « contrôle à la frontière » serait un contrôle permanent, c'est-à-dire réalisé 7 jours sur 7, 24 heures sur 24. Le commissaire Goffin mentionne notamment le cas de l'Allemagne qui a réintroduit les contrôles à ses frontières sur base des articles 25 à 29 du CFS : « Là en Allemagne, c'était un contrôle ininterrompu avec un poste de contrôle fixe, en place en permanence, 24 heures sur 24 et chaque conducteur qui passe est soumis à un contrôle »²⁴⁰. Ce qui est important selon lui est donc d'avoir un créneau horaire pour éviter le côté « permanent » du contrôle. Une limitation dans le temps, avec un créneau horaire, suffirait à éviter le caractère permanent du contrôle et ainsi l'effet équivalent aux vérifications aux frontières.

Le côté « systématique » du contrôle signifierait quant à lui que toutes les personnes sont contrôlées. La police des chemins de fer réalise notamment des contrôles dans les trains internationaux lors desquels toutes les personnes sont contrôlées²⁴¹. Comme mentionné précédemment, le caractère systématique permet d'éviter de stigmatiser une personne qui serait contrôlée alors que les autres ne le sont pas. Le dispositif de contrôle mis en place en gare de Liège-Guillemins pour certains trains internationaux et qui est géré par la société privée « Sécurail » est intéressant à cet égard. Tout d'abord parce que la mission de « contrôle » est confiée à une société privée et non pas à des agents de l'État, ce qui illustre la multiplication d'acteurs qui réalisent désormais des missions de contrôle. Ensuite, ce dispositif de contrôle serait basé sur un système de contrôle aléatoire. L'inspecteur Vanderlinden explique ce système :

« On a demandé de faire un plan d'action entre la SNCB et les services de la police des chemins de fer, concernant la sécurité des voyageurs dans les trains type Thalys ou TGV [...] Il a encore fallu des accords ministériels pour pouvoir mener ce genre de contrôles. Parce qu'ils devaient savoir qui faisait le contrôle. C'est Sécurail, le service de gardiennage de la SNCB [...] ils ont dû trouver un système pour savoir quel voyageur allait être contrôlé. Donc ils ont trouvé le système RANDOMIZER, c'est un petit boîtier sur lequel ils appuient au passage de chaque voyageur ; quand la lampe verte s'allume, il n'est pas contrôlé, quand la lampe rouge s'allume il est contrôlé »²⁴².

²³⁹ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op.cit.*

²⁴⁰ « Entretien avec Grégory Goffin, police fédérale de la route », *op.cit.*

²⁴¹ « Entretien avec Christian Vanderlinden, police fédérale des chemins de fer », *op.cit.*

²⁴² *Ibid.*

Le système « RANDOMIZER » permet donc de « casser » le caractère systématique que pourrait revêtir le contrôle. Dans les faits, sur base de certains témoignages, il s'avère que le système fonctionne différemment. Deux files seraient formées : une file où les personnes feront l'objet d'un contrôle et une file où les personnes ne seront pas contrôlées. Dans un cas comme dans l'autre, le contrôle ne présente pas de caractère « systématique » ; certaines personnes seront contrôlées, d'autres pas.

Les notions de « permanence » et de « systématisme » s'entrecroisent. Certains contrôles de lutte contre l'alcoolémie ou de lutte contre les stupéfiants sont des contrôles systématiques ; toutes les personnes font l'objet d'un contrôle minimum, même en zones frontalières. Mais le contrôle est effectué dans un créneau horaire, une limite de temps. Il n'est pas permanent.

En bref, la police belge semble éviter les contrôles systématiques et permanents. Un contrôle à proximité d'une frontière qui est « permanent », c'est-à-dire réalisé dans un même lieu durant une longue période de temps, et « systématique », c'est-à-dire qui est réalisé sur toutes les personnes, serait un indice permettant de supposer que ce contrôle revêt un effet équivalent aux vérifications aux frontières interdites par Schengen. Le motif de ce contrôle est alors essentiel à observer.

Les deux grands critères contenus dans l'article 23, *le motif* et *l'intensité/fréquence* du contrôle, s'entrecroisent constamment. Le « contrôle à la frontière » interdit par Schengen aux frontières intérieures semble être un contrôle de police permanent, systématique et qui a pour objectif de contrôler des personnes pour la seule et unique raison qu'ils ont franchi la frontière.

F. L'absence de « police aux frontières » et de compétences spécifiques de police en zones frontalières

La Belgique présente certaines particularités nationales. Contrairement à certains États comme la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas qui ont inscrit dans leurs textes juridiques respectifs des compétences spécifiques de police à leurs frontières²⁴³, la Belgique ne prévoit ni l'existence d'une « police aux frontières »²⁴⁴ ni une compétence spécifique de police dans les zones frontalières. À ce titre, les propos de Daniel Colling sont éloquentes :

« La Belgique est un des rares pays européens à ne pas avoir de police aux frontières [...] Les Français ont une police aux frontières. Il y a des policiers qui sont dédiés aux contrôles aux frontières. Ils ne font que ça. Ils sont formés et équipés. Les Allemands, pareil, ils ont leur Bundespolizei. Les Néerlandais ont la maréchaussée. Beaucoup de pays européens, peut-être la majorité, je ne sais pas, je n'ai pas fait d'étude comparative, ont une police aux frontières. Elle est dédiée aux frontières et elle a comme mission principale voir exclusive, les contrôles aux frontières. Nous n'en avons jamais eu. Déjà avant la réforme des polices, c'était la gendarmerie avec ses effectifs dont elle disposait, qui se chargeait des contrôles aux frontières. Puis on a réorganisé. [...] Donc si demain ou si le lendemain des attentats de Bruxelles, le ministre avait crié 'je veux que l'on ferme les frontières en Belgique', je ne sais pas très bien avec qui il aurait fait ça [...] En Belgique, les missions [aux frontières] sont réparties entre les différents services de police fédérale et locale dans le cadre de leurs tâches quotidiennes »²⁴⁵.

Le commissaire Goffin confirme cette réalité ; les missions aux frontières en Belgique sont partagées entre la police fédérale et la police locale²⁴⁶. Selon Marc Van Den Broeck, la Belgique a préféré miser sur une police « multifonctionnelle », il s'explique : « On [La Belgique et ses autorités] préfère mettre des policiers avec une compétence globale de police plutôt que de mettre le chapeau 'police aux frontières' et d'avoir ce que certains États membres ont créé, une police aux frontières qui ne contrôle qu'un aspect du contrôle aux frontières, [c'est-à-dire] l'accès au territoire, là où nos services de police sont les antennes de la police judiciaire en même temps. On combine toutes les compétences dans une approche

²⁴³ À ce titre, voir pour les Pays-Bas, l'article 6 de la loi de 1993 relative à la police et l'article 4.17a de l'arrêté de 2000 relatif aux étrangers. Pour la France, voir l'article 78-2 du Code de procédure pénale et pour l'Allemagne, l'article 23 de la loi sur la police fédérale.

²⁴⁴ La Belgique dispose d'une « Direction de la police aérienne » au sein de la police fédérale mais celle-ci n'est compétente que dans les six « aéroports Schengen » du pays, c'est-à-dire les aéroports qui font fonction de frontière extérieure pour le territoire Schengen. De la même façon, la police des chemins de fer est présente en gare de Bruxelles-Midi avec comme mission quasi exclusive le contrôle de la frontière extérieure avec le Royaume-Uni. La Belgique dispose aussi d'un service de « douanes » mais cette « douane » dépend du Service public fédéral des finances et vise principalement à lutter contre la fraude économique sur tout le territoire.

²⁴⁵ « Entretien avec Daniel Colling, centre EPICC », *op.cit.*

²⁴⁶ « Entretien avec Grégory Goffin, police fédérale de la route », *op.cit.*

multidisciplinaire, intégrale et intégrée »²⁴⁷. Selon lui, il est préférable d'avoir une police avec une compétence générale, notamment réunissant les branches judiciaires (criminalité transfrontalière) et administratives (ici l'accès au territoire), plutôt que des policiers hyper-spécialisés en matière de frontières et d'accès au territoire.

Dans le même temps, la police belge est aussi confrontée à un manque d'effectifs. Selon certains policiers, même s'il y avait la volonté de rétablir des contrôles systématiques et permanents aux frontières belges, cela ne serait pas possible. La Belgique ne dispose pas d'effectifs suffisants pour le faire. Selon Daniel Colling, il y aurait dès lors peu de chances que la Belgique en arrive à enfreindre le principe de libre circulation protégé par Schengen²⁴⁸. Le spécialiste de la police Vincent Seron confirme que, au-delà de la question du respect du droit européen, dans les faits, on ne saurait pas contrôler tout le monde²⁴⁹. Le contrôle systématique et permanent qui semble interdit par Schengen demanderait beaucoup d'effectifs policiers.

Dans un deuxième temps, la Belgique n'a prévu aucune compétence de police spécifique dans ses zones frontalières. Alors que l'Allemagne prévoit une compétence spécifique de police dans une zone frontalière de 30 kilomètres et que la France et les Pays-Bas ont fait de même avec une zone de 20 kilomètres, la Belgique, pourtant entourée par ces trois États, n'a rien prévu de tel dans son droit. Selon Marc Van Den Broeck, cela s'explique par la géographie de la Belgique, « pour la Belgique, ça n'a pas de sens car si on crée une zone de 20 ou 30 kilomètres près de la frontière, on couvre 60 ou 65% du pays »²⁵⁰. Il n'y aurait donc pas de compétence de police spécifique prévue en zones frontalières car la Belgique entière peut être vue comme une zone frontalière ; la compétence de police « accès au territoire » s'applique indifféremment sur tout le territoire. On peut donc confirmer que la frontière, en Belgique, est partout.

Dans le cas de la Belgique, la CJUE ne trouvera pas de cadre légal spécifique à analyser pour s'assurer de l'absence d' « effet équivalent » aux vérifications et contrôles aux frontières. Cela renforce encore l'importance que peuvent avoir les agissements des acteurs de police sur

²⁴⁷ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

²⁴⁸ « Entretien avec Daniel Colling, centre EPICC », *op.cit.*

²⁴⁹ « Entretien exploratoire avec Vincent Seron, chef de travaux et criminologue, Université de Liège », Liège, 20 octobre 2017.

²⁵⁰ « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE », *op.cit.*

le terrain. Il sera en effet nécessaire, pour la Commission européenne et la Cour de justice, d'examiner le travail des acteurs sur le terrain pour évaluer si les fonctionnaires de police belges respectent ou pas le principe de libre circulation. Mais cela dépasse notre question de recherche.

VI. Conclusion

Avec la mise en œuvre de la libre circulation sur le continent européen, la *frontière* et le *contrôle* sont deux objets théoriques dont la nature a profondément changé. Si la frontière physique et linéaire semble s'être évaporée, la frontière en tant que délimitation juridique d'un territoire et délimitation symbolique d'une communauté continue d'exister. De même, si le contrôle sur la ligne de la frontière a disparu, les contrôles continuent d'exister à l'intérieur de cet espace. Face à cet environnement de libre circulation des personnes, un nouveau mode de contrôle frontalier, désormais spatial, mobile, individualisé et pluriel, s'est développé. En Belgique, la frontière est désormais partout, l'image de la frontière comme un lieu de contrôle est de moins en moins pertinente. C'est à l'intérieur du territoire belge, à n'importe quel moment et à n'importe quel endroit qu'une personne est susceptible d'être contrôlée.

Face à l'énoncé ouvert que constitue l'article 23 du CFS, divers acteurs se sont appropriés la norme. Les acteurs européens ont précisé son contenu et sa philosophie. La Commission européenne, dans son rôle de gardienne des traités, a mis en évidence les critères de *motif* et de *fréquence*. La Cour de justice a ensuite eu l'opportunité de se positionner face aux pratiques de certains États membres qui avaient prévu des compétences de police spécifiques en zone frontalière. C'est la Cour qui se chargera de déterminer, au cas par cas et en tenant compte des éclaircissements apportés par la Commission européenne, le caractère licite ou non d'un contrôle de police. En attendant, ce sont les acteurs de police qui s'approprient la norme sur le terrain en interprétant son contenu dans leurs missions quotidiennes. Chaque fonctionnaire de police semble avoir une idée précise de ce en quoi consiste la libre circulation. Il apparaît donc un jeu successif d'interprétation de la norme par les acteurs européens et par les acteurs de police nationaux.

Une analyse précise des termes de l'article 23, des documents de la Commission, de la jurisprudence de la Cour, ainsi que des propos des policiers sur le terrain permettent de dégager l'idée que le contrôle interdit par Schengen serait un contrôle de police :

- réalisé à *proximité d'une frontière intérieure* ;
- *permanent*, c'est-à-dire statique pendant une longue durée à un même endroit ;
- *systématique*, c'est-à-dire qui a pour ambition de contrôler toutes les personnes ;
- et qui a pour objectif de contrôler des personnes pour la *seule et unique raison qu'ils ont franchi la frontière*.

Un contrôle de police dans le train Maastricht-Liège, comme illustré dans le préambule de ce mémoire, semble donc licite. Il n'est pas permanent, vise à lutter contre le trafic de stupéfiants, et n'a donc pas comme unique objectif de contrôler le franchissement de la frontière par les personnes.

À la question de savoir « quel est l'impact du Code frontières Schengen, et plus particulièrement son article 23, sur la manière dont sont réalisés les contrôles de police belges aux frontières nationales ? », il semble possible d'affirmer que la Belgique et ses acteurs de police se sont imprégnés de la législation Schengen relative à l' « absence de contrôle aux frontières intérieures ». Les acteurs de police belges ont assimilé le nouveau mode de contrôle frontalier qui se distancie des contrôles aux frontières interdits par Schengen. Comme l'illustrent les propos d'un policier, « nous, ça ne nous pose pas de problèmes cette législation Schengen puisque c'est ce qu'on applique dans la vie de tous les jours »²⁵¹.

Le Code frontières Schengen, au travers de cet article 23, laisse une grande liberté aux États membres et aux acteurs de terrain en matière de contrôles de police. Cela semble s'expliquer par la volonté du législateur européen de ne pas empiéter sur des compétences très sensibles des États telles que la sécurité intérieure ou l'ordre public.

Toutefois, le terrain de ce mémoire étant géographiquement limité, ce travail n'a pu observer qu'une partie du phénomène étudié, c'est-à-dire qu'une partie des contrôles de police réalisés au sein de l'espace Schengen. Le fonctionnement de l'espace Schengen est basé sur une relation de confiance entre États membres. Si la Belgique entretient de bonnes relations avec ses voisins, il n'en est pas toujours ainsi entre certains autres États. Le Benelux est en effet pionnier en matière de libre circulation. Dans le contexte actuel de « crise migratoire », il est fort probable que la frontière entre la France et l'Italie ne fasse pas l'objet des mêmes contrôles de police que la frontière entre la Belgique et les Pays-Bas.

Ce mémoire s'est par ailleurs concentré sur les frontières belges avec les Pays-Bas et l'Allemagne. Au-delà de la réponse belge au démantèlement du camp de migrants de Calais, la frontière avec la France présente certainement d'autres aspects et d'autres enjeux de police qui n'ont pas été identifiés dans ce mémoire. Michel Foucher signale qu'une frontière doit

²⁵¹ « Entretien avec Jean-François Duchesne, zone de police Basse-Meuse », *op.cit.*

toujours être analysée dans son contexte singulier²⁵². La réalité d'une frontière n'est jamais la même pour une autre frontière. Une généralisation des enseignements tirés du cas de la Belgique à d'autres États membres et à d'autres frontières doit donc être réalisée avec prudence.

L'espace Schengen présente aussi une dimension temporelle et historique qui n'a pas pu être prise en compte dans cette étude. Ce travail n'effectue pas de comparaisons entre la gestion des frontières et les contrôles de police avant et après la mise en œuvre de l'espace Schengen en 1995. Cela aurait probablement le bénéfice d'amener une intéressante mise en perspective. Toutefois, l'espace Schengen s'est construit progressivement. Comme l'ont mentionné à plusieurs reprises les acteurs interrogés dans ce mémoire, la libre circulation ne s'est pas faite en un jour. Les contrôles aux frontières ont été progressivement abolis pour au final totalement disparaître.

Au-delà de la question de l'impact de l'article 23 sur la réalisation des contrôles par les acteurs de police belges, ce mémoire sous-tend aussi la question : « La Belgique respecte-t-elle les dispositions de Schengen relatives à l'absence de contrôle aux frontières intérieures ? » La Belgique n'ayant pas prévu de compétences spécifiques de police en zones frontalières dans son droit, c'est *la pratique des acteurs* de police sur le terrain qui devrait dès lors être observée. Les éléments importants permettant d'apprécier le respect de la libre circulation des personnes prévue par Schengen ont été mis en exergue. Le caractère plurifonctionnel des contrôles de police, tout comme l'OOP43 du ministre Jambon, pourraient engendrer des dérives. Une observation des contrôles de police sur une plus longue période pourrait infirmer ou confirmer certains éléments. Ce mémoire n'a cependant pas pour objectif de faire le procès de la Belgique.

Ce travail tente d'apporter des éléments à une meilleure compréhension de ce droit à la libre circulation dont bénéficient les citoyens européens à l'intérieur de l'espace Schengen. Il nous rappelle aussi l'impact qu'une réalisation européenne peut avoir sur la vie en société et sur l'organisation du travail de certains acteurs, ici la police. Si la Science Politique étudie l'organisation des sociétés²⁵³, la libre circulation sur le continent européen apparaît comme profondément politologique. Ce mémoire permet aussi une réflexion plus large sur les

²⁵² Foucher Michel, « Le retour des frontières », *op.cit.* p.9.

²⁵³ Grandjean Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *op.cit.*, pp. 8-9.

concepts de frontière et de contrôle frontalier au-delà de l'espace Schengen. À l'heure où les Irlandais s'opposent à la réintroduction d'une frontière physique entre l'Irlande du Nord et la République d'Irlande²⁵⁴, c'est bien la question de la nature et de la fonction du contrôle frontalier qui est soulevée. La frontière est un objet au carrefour d'une pluralité de disciplines. Étudier le contrôle frontalier, c'est toutefois s'intéresser à ce concept de *frontière* en se focalisant sur sa dimension la plus politique, son *contrôle*, car renvoyant à la notion de...pouvoir !

²⁵⁴ « 'Pas même une caméra !' à la frontière nord-irlandaise prévient le Premier ministre irlandais », *La Libre*, 25 mai 2018.

VII. Bibliographie

Articles scientifiques

- Ademmer Esther, Barsbai Toman et al., « 30 years of Schengen : internal blessing, external curse ? », *Kiel Policy Brief*, n°88, juin 2015, 15p.
- Anderson Malcolm, « Les frontières : un débat contemporain », *Cultures et conflits*, octobre 1997, 13p.
- Bachelet Olivier, « Liberté de circulation : contrariété au droit de l'Union européenne des contrôles directs des titres de séjour et de circulation des étrangers », *La Revue des Droits de l'Homme*, juillet 2012, 5p.
- Berg Eugène, « Géographie et géopolitique », *Géoéconomie*, n°66, 2013, pp. 223-234.
- Bigo Didier, Bocco Riccardo et Piermay Jean-Luc, « Logiques de marquage : murs et disputes frontalières », *Cultures et conflits*, n° 73, 2009, pp. 7-13.
- Boyer Alain, « Les frontières de l'Europe », *Autres Temps, Les cahiers du christianisme social*, 1992, pp. 6-12.
- Casella-Colombeau Sara, « La frontière définie par les policiers », *Plein droit*, n° 87, avril 2010, pp. 12-15.
- De Lemos Capeller Wanda, « La constitution du système Schengen : son impact sur les acteurs locaux du contrôle », *Droit et société*, n° 42-43, 1999, pp. 265-285.
- Del Sarto Raffaella, « Borderlands: the Middle East and North Africa as the EU's Southern Buffer Zone », *Mediterranean Frontiers. Borders, Conflict and Memory in a Transnational World*, Londres, 2010, pp. 149-165.
- Favell Adrian, « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *Politique européenne*, n°31, février 2010, pp. 33-64.
- Foucher Michel, « Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique », cité dans Duez Denis, « Libre circulation, contrôles aux frontières et citoyenneté », *Belgeo*, juin 2015, 18p.
- Foucher Michel, « Frontières européennes », *Grande Europe, La Documentation française*, octobre 2008, pp. 1-3.
- Gastaut Yvan et Wihtol de Wenden Catherine, « Réfléchir la traversée des frontières », *Hommes et migrations*, 2013, pp. 7-8.
- Geddes Andrew, « Europe's border relationships and international migration relations », *JCMS*, vol. 43, n°4, 2005, pp. 787-806.
- Guiraudon Virginie, « Schengen : une crise en trompe l'œil », *Politique étrangère*, avril 2011, pp. 773-784.
- Hanon Jean-Paul, « Sécurité intérieure et Europe élargie : discours et pratiques », *Revue internationale et stratégique*, n°52, avril 2003, pp. 23-32.
- Jobard Fabien, « Schengen ou le désordre des causes », *Vacarme*, n°8, 1999, pp. 20-22.

- Lask Tomke et Winkin Yves, « Avant-propos : frontières visibles/frontières invisibles », *Quaderni, penser la frontière*, n°27, 1995, pp. 59-64.
- Lipsky Michael, « Toward a theory of street-level bureaucracy », *Institute for research on Poverty*, 1969, pp. 48-69.
- Mantione Stéphanie, « Le juge et l'appréciation de l'objet du contrôle d'identité Schengen », *Personnes et Patrimoine*, Lyon, juin 2016, 4p.
- Paquot Thierry, « Michel Foucher, penseur de la frontière », *Hermès, La Revue*, n° 63, février 2012, pp. 141-141
- Ritaine Évelyne, « La barrière et le checkpoint : mise en politique de l'asymétrie », *Cultures et conflits*, n°73, 2009, pp.15-33.
- Rodier Claire, « Les grandes étapes de la construction de l' 'espace européen' de Rome à Amsterdam en passant par Schengen », *Plein droit*, n°49, 2001, pp. 36-41.
- Tholen Berry, « L'évolution des frontières. Évolutions et risques dans la gestion du contrôle des frontières dans les pays occidentaux », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 76, février 2010, pp. 279-301.
- Verbunt Gilles, « Ouverture des frontières communautaires et contrôles d'identité : des limites à ne pas franchir », *Hommes et migrations*, n°1127, décembre 1989, pp. 41-42.

Ouvrages ou chapitres d'ouvrage

- Amilhat Szary Anne-Laure, « Qu'est-ce qu'une frontière aujourd'hui ? », *Presses Universitaires de France*, Paris, mars 2015, 160p.
- Elias Norbert, « La dynamique de l'Occident », *Pocket édition*, Paris, 2003, 320p.
- Foucher Michel, « Le retour des frontières », *CNRS éditions*, Paris, 2016, 55p.
- Grandjean Geoffrey, « Guide de la rédaction du mémoire », *Université de Liège, Département de Science Politique*, 2014, 120p.
- Grandjean Geoffrey, « Les fonctions politiques des juges. Propos introductifs sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction », dans *Grandjean Geoffrey et Wildemeersch Jonathan (dir.)*, « Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction », *Bruylant*, Bruxelles, 2016, pp. 17-50.
- Labayle Henri, « La suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union », dans *Blumann Claude (dir.)* « Les frontières de l'Union européenne », *coll. Droit de l'Union européenne*, 2013, pp. 20-53.
- Lipsky Michael, « Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services », *Russell Sage Foundation*, New-York, 1980, 244p.
- MacErid Elli, « L'intégration du dispositif Schengen dans le cadre juridique de l'Union européenne », dans *MacErid Elli*, « L'espace Schengen – Histoire et fonctionnement », janvier 2018, pp. 26-29.

- Martens Paul, « Préface – Le temps de la distance, de l’allégeance et du respect », dans *Grandjean Geoffrey et Wildemeersch Jonathan (dir.), « Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l’exercice de leur fonction »*, Bruylant, Bruxelles, 2016, pp. 9-15.
- Pâques Michel, « L’action politique du juge. En particulier celle du juge de l’administration », dans *Grandjean Geoffrey et Wildemeersch Jonathan (dir.), « Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l’exercice de leur fonction »*, Bruylant, Bruxelles, 2016, pp. 133-167.
- Quivy Raymond et Van Campenhoudt Luc, « Manuel de recherche en sciences sociales », *Dunod*, Paris, 2011, 262p.

Législation

- Accord entre les gouvernements des États de l’Union économique Benelux, de la République fédérale d’Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Schengen (Luxembourg), 14 juin 1985.
- Convention d’application de l’Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l’Union économique Benelux, de la République fédérale d’Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Schengen (Luxembourg), 19 juin 1990.
- Loi belge du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (M.B. du 5 janvier 1999).
- Loi belge du 5 août 1992 sur la fonction de police (M.B. du 22 décembre 1992).
- Règlement (UE) n° 2016/399 du Conseil et Parlement européen concernant un code de l’Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), *Journal officiel de l’Union européenne*, 9 mars 2016.
- Traité de Prüm entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d’Allemagne, le Royaume d’Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d’Autriche relatif à l’approfondissement de la coopération transfrontalière, 27 mai 2005, approuvé par la loi belge du 28 décembre 2006.
- Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, *Journal officiel de l’Union européenne*, 13 décembre 2007.
- Traité sur l’Union européenne, *Journal officiel de l’Union européenne*, 13 décembre 2007.

Documents des institutions européennes

- Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, ‘Préserver et renforcer Schengen’ », Bruxelles, 27 septembre 2017, 15p.
- Commission européenne, « Communication from the Commission to the European parliament and the Council – Biannual report on the functioning of the Schengen area, 1 November 2011 – 30 April 2012 », Bruxelles, 16 mai 2012, 17p.

- Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Troisième rapport biennuel sur le fonctionnement de l’espace Schengen, 1^{er} novembre 2012 – 30 avril 2013 », Bruxelles, 31 mai 2013, 7p.
- Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Septième rapport semestriel sur le fonctionnement de l’espace Schengen, 1^{er} novembre 2014 – 30 avril 2015 », Bruxelles, 29 mai 2015, 16p.
- Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l’application du titre III (frontières intérieures) du règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen) », Bruxelles, 13 octobre 2010, 15p.
- Commission européenne, « Recommandation de la Commission relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l’espace Schengen », Bruxelles, 12 mai 2017, 8p.
- Conseil de l’UE, « State of play of the roll-out of SIENA regarding PCCCs », Bruxelles, 27 novembre 2017, pp.1-7.

Jurisprudence

- Cass., 24 janvier 2011, *Rev. dr. pén. crim.*, 2001.
- Cour de justice de l’Union européenne, A. contre Staatsanwaltschaft Offenburg, Affaire C-9/16, 21 juin 2017.
- Cour de justice de l’Union européenne, Atiqullah Adil contre Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, Affaire C-278/12, 19 juillet 2012.
- Cour de justice de l’Union européenne, Aziz Melki et Sélim Abdeli, Affaires C-188/10 et C-189/10, 22 juin 2010.

Sources internet

- « Contrôle d’identité, fouille, arrestation : vos droits », *Infor Jeunes*, 2017, consultable en ligne sur : <http://www.jeminforme.be/> (consulté le 7 mai 2018).
- « Jan Jambon rétablit les contrôles aux frontières avec la France », *rtbf info*, 23 février 2016, consultable en ligne sur : <https://www.rtbf.be/info/> (consulté le 18 avril 2018).
- « La coopération policière et judiciaire internationale », *Police fédérale*, consultable en ligne sur : <https://www.police.be> (consulté le 2 mai 2018).
- « Les contrôles d’identité et les fouilles des personnes », *actualités du droit belge*, 2016, consultable en ligne sur : <http://www.actualitesdroitbelge.be/> (consulté le 19 avril 2018).

Articles de presse

- « Attentat manqué du Thalys, quatre personnes interpellées cette nuit en Belgique », *Le Soir*, 30 octobre 2017.

- « Face au flot de réfugiés, l'Allemagne rétablit des contrôles à ses frontières », *Le Monde*, 13 septembre 2015.
- « ‘Pas même une camera !’ à la frontière nord-irlandaise prévient le Premier ministre irlandais », *La Libre*, 25 mai 2018.
- Bertoincini Yves et Vitorino Antonio, « ‘Schengen’, le terrorisme et la sécurité », *Notre Europe – Institut Jacques Delors*, 12 février 2015.
- Clevers Antoine, « Le roi Philippe aux Pays-Bas pour y modifier les frontières », *La Libre*, 28 novembre 2016.
- Damgé Mathilde, « Trois questions pour comprendre la crise de l'espace Schengen », *Le Monde*, 28 janvier 2016.
- Montard Nicolas, « Le long de nos frontières disparues : à Schengen au cœur du sentiment européen », *Dailynord*, 11 avril 2013.
- Moullot Pauline, « Au fait, c'était comment les frontières avant Schengen ? », *Libération*, 6 février 2017.

Entretiens

- « Entretien avec Christian Vanderlinden, Inspecteur principal, police fédérale des chemins de fer », Liège, 14 avril 2018.
- « Entretien avec Daniel Colling, Coordinateur belge, Centre EPICC de coopération policière belgo-germano-néerlandais », Kerkrade, 5 avril 2018.
- « Entretien avec Georges Beckers, Commissaire et officier judiciaire, zone de police du Pays de Herve », Herve, 12 avril 2018.
- « Entretien avec Grégory Goffin, Commissaire, police fédérale de la route », Malmedy, 17 avril 2018.
- « Entretien avec Jean-François Duchesne, Chef de zone adjoint, zone de police Basse-Meuse », Oupeye, 11 avril 2018.
- « Entretien avec Joanna Borzecka, DG Home, Commission européenne », Bruxelles, 26 avril 2018.
- « Entretien avec Marc Van Den Broeck, Conseiller diplomatique et Commissaire divisionnaire, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne », Bruxelles, 26 avril 2018.
- « Entretien avec Marcel Neven, Bourgmestre de Visé », Visé, 26 mars 2018.
- « Entretien avec Soraya Gandibleux, assistante parlementaire, Parlement européen », Bruxelles, 28 mars 2018.
- « Entretien avec Thierry Wimmer, Bourgmestre de Plombières », Plombières, 23 mars 2018.
- « Entretien exploratoire avec Vincent Seron, Criminologue, Université de Liège », Liège, 20 octobre 2017.

VIII. Annexes

Les annexes de ce mémoire constituent un fichier complémentaire disponible sur Mathéo.

Annexe 1. Les États membres de l'espace Schengen

Annexe 2. Grille d'entretien – Thierry Wimmer

Annexe 3. Grille d'entretien – Marcel Neven

Annexe 4. Grille d'entretien – Soraya Gandibleux

Annexe 5. Grille d'entretien – Daniel Colling

Annexe 6. Grille d'entretien – Jean-François Duchesne

Annexe 7. Grille d'entretien – Georges Beckers

Annexe 8. Grille d'entretien – Christian Vanderlinden

Annexe 9. Grille d'entretien – Grégory Goffin

Annexe 10. Grille d'entretien – Marc Van Den Broeck

Annexe 11. Grille d'entretien – Joanna Borzecka

Annexe 12. Retranscription entretien – Thierry Wimmer

Annexe 13. Retranscription entretien – Marcel Neven

Annexe 14. Retranscription entretien – Soraya Gandibleux

Annexe 15. Retranscription entretien – Daniel Colling

Annexe 16. Retranscription entretien – Jean-François Duchesne

Annexe 17. Retranscription entretien – Georges Beckers

Annexe 18. Retranscription entretien – Christian Vanderlinden

Annexe 19. Retranscription entretien – Grégory Goffin

Annexe 20. Retranscription entretien – Marc Van Den Broeck

Annexe 21. Retranscription entretien – Joanna Borzecka

Annexe 22. Article 23 du Code frontières Schengen

