

**L'ASSOCIATION DES ETATS TIERS  
A L'ESPACE DE LIBERTE, DE SECURITE ET DE JUSTICE.**

Yves GAUTIER

*Professeur de droit public à l'Université de Strasbourg  
(Centre d'Etudes Internationales et Européennes – CEIE)*

La question de l'association de certains Etats tiers à la construction Schengen et au-delà à l'espace de liberté, de sécurité et de justice est un élément de plus qui contribue à rendre difficilement lisible celle de la suppression des contrôles aux frontières. Quoi, certains Etats membres ne participeraient pas à « Schengen » ou partiellement, alors que des Etats tiers à l'Union y sont associés ? L'espace de liberté, de sécurité et de justice serait alors un espace à géométrie variable, certaines de ses composantes s'effaçant alors que d'autres, même étrangères à l'Union, y pénétreraient, parfois de manière clandestine. L'étude de l'association des Etats tiers à l'espace Schengen et, par extension, à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, est révélatrice de ce jeu d'ombres et de lumières, de ce trouble grandissant que l'on éprouve face à la notion d'*espace* en droit de l'Union européenne. L'espace de liberté, de sécurité et de justice est, à certains égards, plus étroit que l'espace de l'Union, puisque certains Etats membres peuvent ne pas participer à certaines des normes qui le structurent. Tel est le cas du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark. Mais il est aussi plus étendu puisque des Etats tiers peuvent être amenés à y être associés, au moins pour partie. Telle est la situation de l'Islande, de la Norvège, de la Suisse et de la Principauté du Liechtenstein.

Au-delà du constat, on doit s'interroger sur les incidences d'une telle association. Que certains Etats membres ne participent pas aux travaux du Conseil dans le champ du titre IV du traité CE est une question qui, pour être très discutable, est réglée grâce à une série de protocoles joints aux traités. Mais comment mesurer l'incidence effective de la participation de certains Etats tiers à certains aspects de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ? Prétendre que ces quatre Etats sont associés à l'espace Schengen ne signifie pas uniquement qu'ils sont liés par un certain nombre de textes formant ce qu'il est convenu d'appeler l'*acquis* Schengen. D'abord parce que ce dernier est vivant, qu'il est susceptible d'être modifié, que certains aspects peuvent être abrogés. Par la grâce du « Protocole d'intégration de l'acquis Schengen dans l'Union européenne » et le jeu de correspondances juridiques qui y est cristallisé, la Communauté ou l'Union ont la possibilité de prendre des actes qui l'affectent. Comment faire en sorte que ces quatre Etats, bien que tiers à l'Union, puissent néanmoins être associés au processus décisionnel ? Comment les associer

au mieux pour qu'ils appliquent effectivement ces normes qui structurent l'espace Schengen ? Ensuite, si l'espace de liberté, de sécurité et de justice est un espace normatif, il est évident que son existence repose avant tout sur des pratiques administratives et notamment sur des échanges de données<sup>1</sup>. Qu'il s'agisse de la coopération policière ou judiciaire, de la question de l'immigration ou de l'asile, le problème des systèmes d'échanges d'informations est crucial. Si ces Etats tiers sont associés, il faudra donc qu'ils alimentent ces systèmes et qu'ils désignent les autorités compétentes pour le faire mais aussi qu'ils participent à leur financement. Bref, la question de l'association des Etats tiers à l'espace Schengen ne saurait se réduire à un strict problème juridique mais embrasse des problématiques beaucoup plus vastes.

Par quel mécanisme ces Etats tiers ont-ils pu être associés ? De plus, comme l'espace de liberté, de sécurité et de justice est vivant, il faut trouver un moyen de garantir que les textes adoptés par les institutions de l'Union seront, eux aussi, appliqués par ces Etats qui, faut-il le rappeler, sont des Etats tiers.

### **I - Le processus conduisant à l'association**

Le mouvement ayant conduit à l'association de ces différents Etats tiers est différent selon l'Etat considéré.

Pour ce qui concerne l'Islande et la Norvège, l'association date de 1999, l'accord ayant été conclu quelques jours après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam<sup>2</sup>. Cette quasi-coïncidence des dates s'explique par l'histoire de la participation de ces deux Etats à la « construction » Schengen. Afin de tenir compte de l'union nordique des passeports qui lie l'Islande, la Norvège mais aussi le Danemark, la Suède et la Finlande, un accord a été signé à Luxembourg, le 19 décembre 1996, entre les treize Etats membres de l'Union, parties aux conventions de Schengen et ces deux Etats. Dès l'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'accord de Schengen, il est donc apparu indispensable d'articuler le processus de suppression des contrôles aux frontières découlant de la convention avec celui de la disparition des contrôles entre les Etats membres de l'Union nordique. Le traité d'Amsterdam « intégrant » l'acquis Schengen dans l'Union européenne, il est clair qu'il fallait prévoir un nouveau dispositif. On précisera toutefois que la conclusion de l'accord n'emporte pas automatiquement et immédiatement l'application de l'acquis Schengen à l'Islande et à la Norvège. Un certain nombre de préalables ont dû être satisfaits. En premier lieu, la situation particulière du Royaume-Uni et de l'Irlande vis-à-vis de l'acquis Schengen a dû être prise en compte. On sait en effet que ces deux Etats membres ont la possibilité de participer à tout ou partie des dispositions de l'acquis de Schengen. Il a donc fallu prendre en compte cette singularité et ceci, en passant un accord entre le Conseil de l'Union européenne et l'Islande et la Norvège<sup>3</sup>. En

<sup>1</sup> Sur ces questions et leur importance en France, v. Y. Gautier, « La mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice en France », *RFAP* 2009/129, p. 73.

<sup>2</sup> Accord du 18 mai 1999 « conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux Etats à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen », *JOCE* L 176 du 10 juillet 1999 p. 36.

<sup>3</sup> Accord du 30 juin 1999 entre le Conseil de l'Union européenne et la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'établissement des droits et obligations entre l'Irlande et de Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, d'une part et la République d'Islande et de Royaume de Norvège, d'autre part, dans le domaine de l'acquis de Schengen qui s'appliquent à ces Etats, *JOCE* L 15 du 20 janvier 2000 p. 2.