

Éclairer le débat sur les frontières

Elsbeth Guild, Sergio Carrera et Alejandro Eggenschwiler

Bon nombre de domaines d'action de l'UE feront l'objet de débats et de discussions critiques au cours de la campagne des élections au Parlement européen, du 4 au 7 juin 2009. Même si les grands thèmes et l'importance qui leur est accordée varient considérablement d'un Etat membre à un autre, les questions soulevées par l'évolution des politiques et de la législation de l'UE au cours des dix dernières années dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice méritent une analyse informée et cohérente. Ces politiques portent sur des éléments essentiels du droit à la liberté et à la sécurité qui revient à chaque citoyen dans une Europe élargie.



La présente note de synthèse est consacrée aux frontières. Après avoir exposé l'état actuel de la politique européenne de frontières et les mesures qui devraient être adoptées dans un avenir proche, elle met en évidence les principaux problèmes que pose cette politique. La conclusion recense les défis majeurs à relever et contient des recommandations cruciales pour les cinq prochaines années.



La présente note de synthèse fait partie d'une série de quatre, traitant respectivement de l'immigration, de l'asile, des frontières et de la protection des données. Ces notes ont été réalisées dans le cadre du projet « Informing the Immigration Debate : Preparing for the European Parliament Elections 4-7 June » financé par le Barrow Cadbury Trust, une fondation caritative indépendante qui apporte un appui financier à des initiatives en faveur de la justice sociale (pour plus d'informations voir <http://www.bctrust.org.uk>). Elles visent à éclairer le débat sur des thèmes techniques qui suscitent souvent des polémiques, tandis que les partis politiques se préparent aux élections européennes et informent les électeurs.

Elsbeth Guild est professeur de droit européen des migrations à l'université Radboud de Nimègue (Pays-Bas) et chercheuse au Centre for European Policy Studies (CEPS) de Bruxelles. Sergio Carrera est chercheur et chef de la section Justice et Affaires Intérieures au CEPS. Alejandro Eggenschwiler est assistant de recherche.

Les vues exprimées dans cette note n'engagent que leurs auteurs et ne peuvent en aucun cas être assimilées à une position officielle de l'institution à laquelle ils sont associés.

Les auteurs souhaiteraient remercier Anaïs Faure-Atger (CEPS) pour la traduction vers le Français.

Disponible librement sur le site web du CEPS (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2009

1. Etat des lieux et perspectives

La gestion des frontières de l'UE connaît actuellement une transformation radicale touchant à la fois son contenu et ses structures institutionnelles, ainsi qu'un processus de déterritorialisation avec le développement des bases de données européennes, des réseaux d'information et de la technologie biométrique (pour une liste complète des mesures adoptées dans le domaine des frontières, voir l'annexe). L'adoption d'un corpus législatif commun connu sous le nom de « Code des frontières Schengen » (Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes) a été associée à l'institutionnalisation de la gestion des frontières par l'UE, après la création de FRONTEX (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne), des RABIT (Equipes d'intervention rapide aux frontières),¹ de l'EPN (Réseau européen de patrouilles côtières)² et du CRATE (Inventaire central des équipements techniques disponibles).³ Le système UE de gestion frontalière est également mis en œuvre au moyen d'opérations conjointes, coordonnées par FRONTEX et impliquant plusieurs Etats membres, qui sont menées aux frontières maritimes, terrestres et aériennes. Les mesures européennes de contrôle et de surveillance de la mobilité humaine irrégulière s'étendent aussi sur le plan géographique, au-delà de la frontière territoriale extérieure commune de l'UE, grâce à des opérations conjointes menées sur le territoire de pays tiers d'Afrique et sur la base d'accords ou de partenariats bilatéraux entre Etats membres et pays tiers.

En 2008, selon FRONTEX, les Etats membres avaient signalé quelque 175 000 (+20%) détections de franchissements irréguliers des frontières extérieures (terrestres ou maritimes) de l'UE. S'agissant des frontières maritimes, le plus grand nombre de franchissements irréguliers a concerné l'Italie (37 000), suivie par la Grèce (29 100) et par l'Espagne (16 200) ; pour les frontières terrestres, les chiffres les plus élevés ont été signalés aux frontières grecques avec l'Albanie (38 600) et la Turquie (14 500), et à la frontière entre l'Espagne et la Maroc à Ceuta et à Melilla (7 500). Les frontières terrestres orientales ont enregistré 6.200 cas de franchissements irréguliers, la Pologne (3 298), la Slovaquie (978), la Hongrie (877) et la

Roumanie (756) représentant 95% du total. En matière de refus d'admission, en 2008, les Etats membres ont signalé quelque 140.000 (-11%) cas au total, qui se répartissent presque également entre les frontières terrestres (environ 60 000) et les frontières maritimes (65 000). Les chiffres les plus élevés ont toutefois été enregistrés aux frontières aériennes du Royaume-Uni (17 600) et d'Espagne (13 600).⁴

Le 13 février 2008, la Commission européenne a présenté un nouveau « paquet Frontières » sous le titre « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne »⁵ dans lequel elle propose de développer trois nouvelles bases de données informatisées contenant des données personnelles: 1) un système d'entrée-sortie qui enregistre les mouvements de catégories spécifiques de ressortissants de pays tiers ; 2) un système automatisé de contrôle des frontières qui permet une vérification automatique de l'identité d'un voyageur, qu'il soit ou non citoyen de l'UE ; 3) un système électronique d'autorisation de voyage, pour obtenir des données personnelles relatives à des voyageurs extracommunautaires par l'entremise d'un enregistrement en ligne précédant le départ. Le « paquet » contient également deux documents qui recommandent des changements conséquents en ce qui concerne le rôle de FRONTEX et les orientations de la conception de la gestion intégrée des frontières de l'UE. Il s'agit du « Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX »⁶ et de la « Communication sur la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) »⁷ un système de surveillance des frontières par satellite. La Commission entend suivre les recommandations de cette communication et présenter des propositions législatives concrètes d'ici à 2010.

2. Insuffisances et enjeux dans le domaine des frontières

L'UE entend développer un système de gestion intégrée de ses frontières extérieures communes qui s'inscrit dans ce qu'elle appelle une « Stratégie des frontières »,⁸ dans le but d'améliorer le contrôle et la surveillance des frontières et de faire face plus efficacement à tous les phénomènes perçus comme des menaces, des risques et des facteurs d'insécurité pour l'Union. Le concept de gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management ou IBM), cependant, ne tient pas compte de l'hétérogénéité et de la diversité inhérentes à la « frontière de l'UE » qui elle-

1 Une équipe de fonctionnaires issus des agences et services responsables des contrôles aux frontières des Etats membres et qui peuvent être déployés à la demande d'un Etat membre dans des situations de « pressions urgentes et exceptionnelles ».

2 Une opération conjointe permanente dans des régions sélectionnées de l'océan Atlantique et de la Méditerranée, coordonnée par l'agence et exécutée par les services responsables des contrôles aux frontières de 8 Etats membres (Chypre, France, Grèce, Italie, Malte, Portugal, Slovaquie et Espagne).

3 La base de données reprend un ensemble d'équipements techniques (navires, avions, hélicoptères) pour le contrôle et la surveillance des frontières, qui appartiennent aux Etats membres et que ceux-ci sont prêts à mettre temporairement à la disposition de tout Etat membre qui en fait la demande.

4 Rapport général FRONTEX 2008, pages 7-9.

5 COM (2008) 69 final, 13.02.2008.

6 COM (2008) 67 final, Bruxelles, 13.02.2008.

7 COM(2008) 68 final, Bruxelles, 13.02.2008.

8 Réunion informelle des ministres de la Justice et des Affaires intérieures, Tampere, 20-22 septembre 2006, « Développement du système intégré de l'UE pour la gestion des frontières extérieures; stratégie des frontières », 7 septembre 2006, présidence finlandaise de l'UE.

même est loin de constituer une ligne de démarcation uniforme entre l'intérieur et l'extérieur. Cette réalité apparaît de manière évidente quand on compare les frontières du Marché intérieur avec celles de l'espace Schengen. Alors que le Marché intérieur est au cœur de l'UE, la frontière extérieure de l'espace Schengen tente de créer un espace territorial commun sans frontières intérieures, où la libre circulation des personnes est formellement garantie. A l'heure actuelle, seuls 22 Etats membres de l'UE font partie de l'espace Schengen⁹ qui compte aussi 3 Etats non-membres de l'UE¹⁰ et pourrait en intégrer un quatrième.¹¹

En outre, le développement de règles européennes communes en matière de franchissement des frontières extérieures de l'UE (« Code des frontières Schengen ») et la création de FRONTEX ont conduit à des pratiques différentes de gestion des frontières, en dépit du fait que l'un des objectifs du cadre légal était d'assurer une égalité de traitement et le respect de l'état de droit. Par exemple, les opérations conjointes coordonnées par FRONTEX pourraient poser des problèmes de discrimination raciale dans la mesure où elles ciblent des groupes nationaux spécifiques. A cet égard, l'opération conjointe HYDRA (contre l'immigration chinoise illégale par la voie aérienne)¹² qui a conduit à l'arrestation de 291 ressortissants chinois en avril-mai 2007, est tout à fait caractéristique. On ne dispose pas non plus de connaissances et d'informations publiques sur la manière dont les frontières extérieures de l'UE sont gérées, et sur l'impact de cette gestion sur les libertés et droits fondamentaux dans et en dehors de l'Union.

Enfin, la mise en œuvre de la stratégie IBM a été largement marquée par la conviction – non vérifiée – que la technologie de la sécurité représentait la solution ultime face à toute menace à laquelle l'UE pourrait être confrontée. Une telle approche considère que les implications humaines et éthiques de l'utilisation des nouvelles technologies vont de soi, ou bien elle les traite comme une question secondaire. A cet égard, la création de bases de données (le Système d'Information Schengen (SIS II), le Système d'Information sur les Visas (VIS), la base de données ADN prévue par le traité de Prüm), qui manipulent de grandes quantités de données personnelles pour rechercher des personnes présentant certaines caractéristiques, conduit à un profilage racial et religieux qui viole les obligations de non-discrimination

contenues dans la Charte des droits fondamentaux. De même, les systèmes proposés dans le paquet Frontières de la Commission en 2008,¹³ non seulement ne semblent pas répondre aux conditions de proportionnalité et de caractère raisonnable qui sont essentiels pour toute nouvelle législation communautaire, mais ils suscitent aussi de sérieuses préoccupations quant au respect des droits du citoyen à la protection des données personnelles et à la non-discrimination.

3. Défis futurs et recommandations

Les principaux défis que l'on peut identifier concernant le développement de la politique communautaire en matière de frontières sont les suivants:

Premièrement, le Parlement européen devrait mener sa propre évaluation des activités de FRONTEX et des Etats membres en termes de respect de l'état de droit et des droits fondamentaux. A cette fin, il doit exiger que les rapports d'évaluation de FRONTEX au sujet des opérations conjointes, les analyses de risques et les études de faisabilité soient rendus publics et fassent l'objet d'un examen indépendant. En outre, le Parlement doit informer les citoyens et ressortissants de pays tiers sur la manière dont la frontière de l'UE est gérée et sur les implications que les technologies de sécurité et les nouvelles propositions de gestion des frontières peuvent avoir pour leurs droits et libertés.

Deuxièmement, il faut créer un poste de contrôleur des frontières de l'UE, chargé de veiller à ce que les contrôles aux frontières de l'UE, où qu'ils aient lieu, respectent le droit de l'UE et la Charte des droits fondamentaux, et de contrôler les conditions dans lesquelles sont effectuées les expulsions d'immigrés illégaux, dans le cadre fourni par la directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (la directive Retours).

Troisièmement, il faut se livrer à une évaluation en profondeur des systèmes d'information à grande échelle de l'UE, non seulement en termes d'efficacité mais aussi d'implications légales et éthiques. De même, les questions de l'adéquation et de la proportionnalité du flux d'information doivent être examinées pour ne pas être victime de l'illusion selon laquelle un maximum de technologie représente par définition la solution offrant la meilleure sécurité.

9 L'Irlande et le Royaume-Uni ont décidé de ne pas participer. Pour l'instant, la Bulgarie, Chypre et la Roumanie n'appliquent seulement qu'en partie l'acquis de Schengen, et des contrôles continuent donc d'être effectués aux frontières avec ces trois Etats membres. Le Danemark fait partie de l'espace Schengen mais pour certaines dispositions, il peut choisir de mettre en œuvre ou non les nouvelles décisions ou initiatives.

10 L'Islande, la Norvège et la Suisse.

11 Le Liechtenstein.

12 Selon le Rapport général FRONTEX pour 2007, HYDRA a impliqué 22 aéroports dans 16 Etats membres et a mobilisé 11 experts.

13 Un système d'entrée-sortie, un système automatisé de contrôle des frontières et un système électronique d'autorisation de voyage. Voir la section 3 pour plus de détails.

ANNEXE*

Mesures adoptées

1. Reg. 1683/95 on common visa format (OJ 1995 L 164/1)
 - amended by Reg. 334/2002 (OJ 2002 L 53/7)
 - amended by Reg. 856/2008, OJ 2008 L 235/1.
2. Reg. 539/2001 establishing visa list (OJ 2001 L 81/1)
 - amended by Reg. 2414/2001 moving Romania to 'white list' (OJ 2001 L 327/1)
 - amended by Reg. 453/2003 moving Ecuador to 'black list' (OJ 2003 L 69/10)
 - amended by Reg. 851/2005 on reciprocity for visas (OJ 2005 L 141/3)
 - amended by Reg. 1932/2006 (OJ 2006 L 405/23).
3. Reg. 789/2001 on procedure for amending CCI (OJ 2001 L 116/2).
4. Reg. 1091/2001 on freedom to travel for holders of long-term visas (OJ 2001 L 150/4).
5. Reg. 333/2002 on visa stickers for persons coming from unrecognised entities (OJ 2002 L 53/4)
6. Reg. 415/2003 on visas at the border and visas for seamen (OJ 2003 L 64/1).
7. Reg. 693/2003 on FTD and FRTD (OJ 2003 L 99/8).
8. Reg. 694/2003 on format for FTD and FRTD (OJ 2003 L 99/15).
9. Reg. 1295/2003 re special rules for Olympic Games (OJ 2003 L 183/1).
10. Decision establishing a Visa Information System (VIS) (OJ 2004 L 213/5).
11. Reg. 2007/2004 establishing External Borders Agency (OJ 2004 L 349/1).
12. Reg. 2133/2004 on biometric features in EU passports (OJ 2004 L 369/5).
13. Recommendation on visa issuing for researchers (OJ 2005 L 289/23).
14. Reg. 2046/2005 on Olympic visas: OJ 2005 L 334/1.
15. Reg. 562/2006, borders code: OJ 2006 L 105/1 (applies from 13.10.2006)
 - amended by Reg. 296/2008, OJ 2008 L 97/60
 - amended by Reg. 81/2009, regarding use of the VIS (OJ 2009 L 35/56) - adopted Nov. 2008.
16. Two decisions on transit through new Member States, Switzerland (OJ 2006 L 167)
 - see implementation information, OJ 2006 C 251/20.
17. Reg. 1931/2006 on local border traffic within enlarged EU/at external borders of EU (OJ 2006 L 405/1).
18. Decision establishing European Borders Fund (OJ 2007 L 144).
19. Regulation 863/2007 on border guard teams (OJ 2007 L 199/30).
20. Decisions on transit through Romania, Bulgaria, Switzerland (OJ 2008 L 161).
21. Reg. 767/2008 establishing Visa Information System (OJ 2008 L 218/60) ; third-pillar VIS Decision (OJ 2008 L 218/129).
22. Reg. on biometric visas (adopted March 2009; not published yet).

Mesures proposées

1. Proposed Reg. on visa code (COM (2006) 403, 19.7.06): deal between Council and EP, March 2009; approved by EP, April 2009.
2. Regulation amending Regulation on passport security: COM (2007) 619, 18 Oct. 2007: deal between Council and EP, Dec. 2008; approved by EP
3. Regulation codifying Regulations establishing EC visa list (COM (2008) 761, 28 Nov. 2008) – discussion underway in Council working group.
4. Regulation codifying Regulations establishing EC visa format (COM (2008) 891, 19 Dec. 2008).
5. Regulations on long-term visas (COM (2009) 90 and 91, Feb. 2009) - discussions ongoing in Council, EP.
6. Regulation on Schengen evaluation (COM (2009) 102, March 2009) - discussions ongoing in Council, EP.

Mesure à venir

1. Proposals on SIS/VIS/Eurodac management agency, reports on stamping of passports and border traffic system

* Les auteurs souhaiteraient remercier Professeur Steve Peers (Université d'Essex) pour la présente liste de mesures.