



VERS UNE POLICE EUROPÉENNE AUX FRONTIÈRES ?

Mémoire de géopolitique

Du Chef d'escadron WATREMEZ, Philippe

Dans le cadre du séminaire

" Europe "

Directeur de séminaire : Monsieur VERLUISE

FICHE DOCUMENTAIRE

- 1 **Titre de l'article : Vers une police européenne aux frontières ?**
- 2 **Nom du fichier informatique : MEMOIRE GEOPOLITIQUE EUROPE C.E WATREMEZ**
- 3 **Nom et prénom de l'auteur, grade, armée, pays d'appartenance**
WATREMEZ Philippe, C.E GENDARMERIE/FRANCE
- 4 **Date de réception du mémoire : Vendredi 24 mars 2006**
- 5 **Division et groupe d'appartenance : C2**
- 6 **Version du document (première version, version après correction...) : Première version**
- 7 **Petit résumé du mémoire**

A mesure que l'Union européenne s'étend, ses frontières extérieures se rapprochent des zones de crise et de l'épicentre de nouvelles menaces. En conséquence, depuis 1995, date de la mise en œuvre de la Convention des accords de Schengen, l'Europe progresse sur la voie d'un système, commun à défaut d'être unique, de protection de ses frontières extérieures.

A l'heure d'un déplacement historique de ses marches orientales et face à des menaces de plus en plus souvent diffuses et asymétriques, la sécurité des frontières extérieures de l'Union constitue sans nul doute pour elle un enjeu de puissance.

Pour autant, l'idée d'une « Police européenne aux frontières » lancée au cours de l'année 2001 par la France et l'Allemagne, se heurte à des obstacles non négligeables, juridiques et organisationnels.

En conséquence, la recherche de l'efficacité commande de privilégier le pragmatisme. Elle exige, à ce titre, la mise en place progressive de structures de coordination dédiées aux missions opérationnelles, l'octroi de moyens techniques communs aux services concernés et le lancement de programmes d'appui aux pays nouvellement intégrés.

- 8 **Mots clés : Europe – Frontières extérieures – Menaces — Surveillance – Contrôle – Immigration**

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION -----	PAGE 4
<u>I. Le contrôle et la surveillance des frontières constituent un enjeu de puissance</u> -----	PAGE 6
1.1 Des frontières extérieures perméables-----	PAGE 6
1.1.1 <i>Des frontières élargies</i> -----	PAGE 6
1.1.2 <i>Une surveillance difficile, confiée à des services inégalement performants</i> -----	PAGE 8
1.1.3 <i>Des zones de turbulence</i> -----	PAGE 10
1.2 Les menaces-----	PAGE 10
1.2.1 <i>Une immigration difficile à contrôler</i> -----	PAGE 10
1.2.2 <i>Une criminalité organisé</i> -----	PAGE 12
1.2.3 <i>L'éclosion de la menace terroriste</i> -----	PAGE 14
<u>II. Les difficultés de création d'une police aux frontières</u> -----	PAGE 16
2.1 Des hypothèques juridiques et législatives-----	PAGE 16
2.1.1 <i>Les dispositions paradoxales et restrictives de la Convention de Schengen</i> -----	PAGE 16
2.1.2 <i>L'occasion manquée du référendum sur la Constitution européenne</i> -----	PAGE 19
2.1.3 <i>La difficile édicition de normes « a minima »</i> -----	PAGE 20
2.2 Des différences d'approche de la surveillance et du contrôle	PAGE 21
2.2.1 <i>Un « maquis » de forces</i> -----	PAGE 21
2.2.2 <i>La problématique particulière des frontières maritimes</i> -----	PAGE 22
2.2.3 <i>Les réticences des Etats membres</i> -	PAGE 23
<u>III . Des premières avancées encourageantes</u> -----	PAGE 24
3.1 Une agence européenne dédiée -----	PAGE 24
3.1.1 <i>Une maturation progressive : le Plan de gestion intégrée des frontières extérieure</i> ----	PAGE 24
3.1.2 <i>Une structure à vocation opérationnelle : l'Agence « FRONTEX »</i> -----	PAGE 26
3.1.3 <i>Une plus value à confirmer</i> -----	PAGE 27
3.2 Des outils communs à développer -----	PAGE 28
3.2.1 <i>Un manuel de surveillance et de contrôle</i> -----	PAGE 28
3.2.2 <i>Des équipements techniques évolutifs et adaptés</i> -----	PAGE 30
3.2.3 <i>Le développement nécessaire de la formation</i> -----	PAGE 31
CONCLUSION -----	PAGE 33

INTRODUCTION

A mesure que l'Union européenne s'étend, ses frontières extérieures se rapprochent des zones de crise et de l'épicentre de nouvelles menaces. En conséquence, depuis 1995, date de la mise en œuvre de la Convention des accords de Schengen, l'Europe progresse sur la voie d'un système, commun à défaut d'être unique, de protection de ses frontières extérieures.

Les conclusions du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 rappelaient à cet égard qu'une gestion efficace, cohérente et coordonnée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union s'avérait un élément essentiel de la construction d'un espace de sécurité et de liberté : « Une meilleure gestion du contrôle aux frontières extérieures de l'Union contribuera à lutter contre le terrorisme, les filières d'immigration illégale et la traite des êtres humains ¹ ».

Les frontières extérieures de l'Union européenne constituent sans doute le champ incontournable d'affirmation d'une identité commune de sécurité intérieure. Plus prosaïquement, la diversification des menaces liées au franchissement des frontières extérieures par des personnes ou des marchandises impose à l'Union européenne d'optimiser son dispositif en la matière, notamment en communautarisant progressivement des missions jusque là très largement dévolues aux seuls Etats membres. Elle la presse en tout cas à répondre à quatre exigences majeures :

- le renforcement de la confiance mutuelle entre les états qui ont aboli les contrôles des personnes et des marchandises à leurs frontières intérieures ;
- l'accroissement de l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine et les trafics illicites ;
- la mise en œuvre de moyens de lutte contre toutes les formes de menaces intérieures et extérieures que le terrorisme fait peser sur les états membres et leurs ressortissants ;
- la garantie d'un niveau élevé de sécurité à l'intérieur de l'Union européenne au terme du processus d'intégration des nouveaux entrants à l'espace Schengen.

A l'heure d'un déplacement historique de ses marches orientales et face à des menaces de plus en plus souvent diffuses et asymétriques, la sécurité des frontières extérieures de l'Union constitue sans nul doute pour elle un enjeu de puissance.

Pour autant, l'idée d'une « Police européenne aux frontières » lancée au cours de l'année 2001 par la France et l'Allemagne, se heurte à des obstacles non négligeables. Non seulement, les

¹ Conclusion n°42 du Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001

fondements juridiques incertains ou restrictifs de la coopération policière de l'Union confortent en la matière la souveraineté des Etats membres, mais encore la diversité des systèmes et des intervenants rend vaine toute logique d'homogénéisation trop accélérée, sauf à créer des instruments parfaitement inadaptés.

En conséquence, la recherche de l'efficacité commande de privilégier le pragmatisme. Elle exige, à ce titre, la mise en place progressive de structures de coordination dédiées aux missions opérationnelles, l'octroi de moyens techniques communs aux services concernés et le lancement de programmes d'appui aux pays nouvellement intégrés.

I. Le contrôle et la surveillance des frontières constituent un enjeu de puissance

I.1 Des frontières extérieures perméables

I.1.1 Des frontières élargies

Depuis le 1^{er} mai 2004, les frontières de l'Europe se sont ouvertes à dix nouveaux états membres et par la même élargies. Ce déplacement des limites extérieures de l'Union est à entendre, conformément à la définition donnée par la Convention d'application des accords de Schengen, tant pour les frontières terrestres, que pour les frontières maritimes et les frontières aéroportuaires.

Les frontières terrestres de l'Union se sont déplacées à l'Est et correspondent aux marches les plus orientales de six nouveaux Etats membres. Elles s'élèvent aujourd'hui à 6000 kilomètres.

Les frontières maritimes, allongées par l'intégration des îles de Chypre et de Malte s'étendent du Sud - Est de l'Union – pourtours chypriotes – aux bordures de la mer Baltique en son Nord Est sur près de 85000 kilomètres en se confondant successivement avec les côtes de la méditerranée, de l'océan atlantique, et de la mer du Nord.

L'Union européenne doit également surveiller des frontières aéroportuaires en plein essor. L'exemple de la France est éloquent : ainsi, les aéroports parisiens Orly et Roissy – Charles de Gaulle ont enregistré en 2005 un trafic de 78, 7 millions de passagers et connu par la même le plus fort taux de croissance des grands aéroports européens. En outre, abstraction faite des flux internes à l'Europe occidentale, la prévalence Nord – Sud apparaît clairement. Les échanges avec le Maghreb sont particulièrement dynamiques : 95% des vols comptabilisés dans les pays de la zone concernent des déplacements Maghreb – Union européenne².

1.1.2 Une surveillance difficile, confiée à des services inégalement performants

L'Union européenne a de nouvelles frontières extérieures à contrôler : celles de la Russie, limitrophe de la Finlande et des états baltes, celles du Belarus, voisin de la Pologne, de la Lituanie et de la Lettonie, ainsi que celles de l'Ukraine, frontalière de la Hongrie, de la Slovaquie et de la Pologne. Le contrôle des frontières terrestres échoit ainsi de façon intégrale à des nouveaux Etats membres. Sur le flanc oriental, la république tchèque est le seul des pays intégrés le 01 mai 2004 à ne pas se voir confier la surveillance d'une frontière extérieure de l'Union.

² Source ACI, Institut du transport aérien.

Or, force est de constater que les effets des conditions difficiles de surveillance dues au terrain lui-même, sont souvent amplifiés par le manque de moyens et de formation des services dédiés, voire par leur corruption. Les cas de la Pologne et de la Slovaquie sont, en l'espèce, assez éloquentes.

L'union européenne doit en premier lieu s'adapter à la nouvelle configuration géographique de ses frontières. Ainsi la situation de la Pologne, dotée de la frontière la plus longue des nouveaux Etats membres - plus de 1170 kilomètres - avec l'enclave russe de Kaliningrad, la Biélorussie et l'Ukraine est particulièrement préoccupante. Sa frontière orientale est excessivement difficile à contrôler puisque sa plus grande partie se situe en zone rurale ou forestière, très peu protégée par des obstacles naturels. A titre d'exemple, la frontière avec l'Ukraine est équipée de postes séparés de 45 kilomètres, alors que la frontière avec l'Allemagne en comptabilisait 18. La Slovaquie possède quant à elle une frontière de 98 kilomètres avec l'Ukraine. La longueur réduite de cette barrière entre états ne doit pas tromper car elle englobe deux entités distinctes. La partie méridionale, allant de la zone frontière avec la Hongrie jusqu'à Vysné Nemecké, est une région de plaine, facile d'accès et aisément contrôlable par des moyens de surveillance appropriés. La partie septentrionale, allant de Vysné Nemecké, est une zone de montagne boisée, difficile d'accès et de surveillance, notamment l'hiver en raison des conditions météorologiques et du terrain accidenté.

Au-delà de l'impossibilité de garder les frontières hermétiques, il faut bien reconnaître que certains états sont moins performants que d'autres en ce domaine. En effet, de graves lacunes en matière d'organisation, de gestion de la ressource humaine, de salaires et d'équipements demeurent.

La Pologne doit encore, dans ce domaine, confirmer les efforts consentis pour entrer dans l'Union européenne. De nombreux problèmes persistent en effet et rendent perplexes sur l'efficacité des contrôles et de la surveillance. Le nombre de postes installés sur la frontière avec la Russie est ainsi notoirement insuffisant - un poste tous les 45 kilomètres - si ce chiffre est comparé avec le nombre de postes établis sur la frontière avec l'Allemagne - un poste tous les 18 kilomètres. Selon un rapport de la commission de novembre 2003, les personnels déployés le long de la frontière ne sont pas assez nombreux. Le besoin est évalué à 5000 garde-frontières et 2 300 douaniers. Cette carence s'explique entre autres par le retard du transfert de douaniers de la frontière Ouest vers celle de l'Est. Bien qu'ayant adhéré à l'UE, la Pologne a en effet à se soumettre encore à des contrôles le long de la frontière allemande pendant une période transitoire. En outre, les garde-frontière ne sont pas tous professionnels : de nombreux conscrits peu expérimentés et non formés restent employés à cette mission, alors qu'elle exige une formation fine. Le système informatique, notamment pour le contrôle des visas, n'est fréquemment défaillant. Les procédures de contrôle des documents aux postes frontières ne sont pas toujours conformes au manuel commun. Les différentes administrations chargées des frontières pâtissent d'un évident manque de coordination³. Les déficiences en moyens matériels sont encore patents comme en témoignent les cas récurrents de restriction en carburant pour

³ Dans son "rapport global de suivi des préparatifs menés par la Pologne" en novembre 2003, la Commission avait estimé que la police des frontières polonaise ne disposait pas des capacités d'analyse des risques requises et que la principale faiblesse résidait dans les effectifs de la garde-frontières.

les véhicules de patrouilles. Si l'argent versé par l'Union permet de moderniser les matériels, les moyens budgétaires insuffisants de la Pologne compromettent leur bon fonctionnement et leur maintenance. Il est assez stupéfiant de constater que le rapport d'une mission sénatoriale française ⁴ dressait en 2004 un constat équivalent de l'efficacité des contrôles sur la frontière existant entre la Slovaquie et l'Ukraine : « *Les moyens des autorités slovaques sont limités. Ainsi, les effectifs des gardes – frontières slovaques à la frontière slovaques avec l'Ukraine sont de l'ordre de 400, ce qui paraît très insuffisant. Les matériels et les équipements des gardes – frontières sont très souvent obsolètes (.....). Par ailleurs, la coordination entre la police des frontières, la police nationale et la police régionale fait défaut. (.....)* ». Pour autant, l'objectivité oblige à reconnaître que ces défaillances ne sont pas le privilège des nouveaux adhérents. La dernière évaluation « Schengen » de la France en 2003 pointe du doigt des dysfonctionnements de cet ordre.

Enfin, l'interventionnisme des élus locaux dans le recrutement et l'activité des garde-frontières comme le faible niveau de rémunération ⁵ favorisent l'apparition de phénomènes de corruption. De l'avis de nombreux observateurs, l'imposition de visas obligatoires pour entrer sur le territoire des nouveaux Etats membres à partir des pays voisins, non membres de l'Union, provoque un effet boomerang en matière de corruption. D'une part, les fonctionnaires des consulats des nouveaux Etats peinant à faire face à la demande ⁶ sont d'autant plus souvent l'objet de tentatives de corruption. D'autre part, la corruption se durcit, au profit des mafias organisées, seules capables de payer le prix fort pour l'obtention de ces visas. Pire enfin, certains gardes – frontières, ukrainiens par exemple, sont suspectés d'être eux-mêmes des organisateurs de passages clandestins.

La persistance de tels imperfections et dysfonctionnements, malgré les aides accordées en moyens et en formation aux nouveaux Etats membres pour les amener au niveau requis, imposent donc aux instances communautaires une grande vigilance. C'est ainsi que, malgré l'élargissement du 1^{er} mai 2004, les contrôles perdurent sur les frontières intérieures de l'Union séparant anciens et nouveaux Etats membres. Leur abolition s'effectuera progressivement et individuellement, via une décision distincte prise par le Conseil statuant à l'unanimité et fondée sur la capacité de chaque nouvel entrant à appliquer l'acquis de Schengen.

1.1.3 Des zones de turbulence

Les frontières extérieures orientales de l'Union restent des aires d'enjeux territoriaux voire des causes d'affrontements entre les états limitrophes.

L'enclave de Kaliningrad est emblématique. Territoire russe enclavé dans l'Union européenne, en proie à une pauvreté généralisée et à un développement exponentiel de sa criminalité organisée,

⁴ Communication de monsieur Robert Del Picchia lors de la réunion au Sénat de la délégation pour l'Union européenne du mardi 20 juillet 2004.

⁵ Le salaire d'un garde – frontière slovaque est estimé à 100 euros par mois par

⁶ 13 millions de visas sont ainsi demandés par an en moyenne par l'Ukraine et le Belarus à la Pologne

l'ancienne Königsberg suscite les craintes de la Pologne et de la Lituanie, en charge de l'étanchéité de la nouvelle frontière européenne. La situation est d'autant plus difficile que le trafic avec le reste de la Russie est important. En 2004, 600000 passages d'un état à l'autre ont été recensés, dont 300000 par avion.

La proximité géographique et historique de l'Ukraine et de la Pologne pose le problème de l'étanchéité des frontières entre les deux pays, et par conséquent des frontières extérieures de l'Union. 190000 ukrainiens vivent en effet en Pologne, tandis que 220000 polonais sont installés en Ukraine, principalement dans les régions frontalières. Lvov, chef lieu de la région ukrainienne de Galicie, est tout entière tournée vers l'Ouest, et entretient des liens historiques forts avec Cracovie, sa voisine polonaise. Le commerce transfrontalier avec la Pologne est devenu le poumon économique de la région. Beaucoup d'ukrainiens redoutent en conséquence que l'intégration des de la Pologne dans l'Union européenne ne se traduise par la quasi fermeture des frontières.

La question des frontières entre la Russie et les pays baltes, liée à la situation des minorités russophones dans ces trois pays, demeure prégnante. L'Estonie, pays de l'URSS, se dispute avec la Russie le tracé de leur frontière commune. Peuplée de 1, 4 millions d'habitants, l'Estonie doit compter avec une minorité d'environ 400 000 russes. Concentrée dans le Nord-Est du pays, près de la frontière avec la Russie, cette minorité russophone en grande partie issue de la période soviétique soulève des questions de citoyenneté. Ce problème est encore loin d'être résolu, malgré le traité de reconnaissance de la frontière de mai 2005 entre la Russie et l'Estonie, au terme duquel l'Estonie accepte de céder 5% du territoire estonien de l'entre-deux-guerres. De la même manière, les relations entre Russie et Lettonie sont toujours tendues, compte tenu des revendications lettones de territoires lui ayant appartenu après 1920 et de la minorité russophone installée en Lettonie entre l'occupation soviétique et l'indépendance, dépourvu de tout droit civique. La Lituanie est enfin touchée dans une moindre mesure par ces questions.

La Hongrie, peuplée de plus de 10 millions d'habitants, a 3 millions de ressortissants dans les pays qui lui sont limitrophes, dont 170000 en Ukraine dans la région de Ruthénie subcarpatique. Pour entrer dans l'Union, la Hongrie a consenti à renforcer sa frontière avec l'Ukraine, alors que la minorité hongroise de ce pays doit au contraire l'inciter à l'assouplir. L'idée d'imposer un visa aux « hongrois de l'étranger » peut constituer un facteur réel de troubles aux frontières.

La nouvelle frontière extérieure de l'Union constituée par la Moldavie peut également être une source de tension. Depuis 1991, l'ancienne Bessarabie manifeste des velléités de réunification avec la Roumanie. Pour plusieurs raisons, ce projet n'a pas abouti. Néanmoins, la perspective de l'entrée de la Roumanie dans l'Union est susceptible de relancer cette revendication, voire à l'exacerber.

Les Balkans demeurent enfin une zone troublée. Certes, la région semble en voie d'apaisement depuis les accords de Dayton, et l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999. Pour autant, outre que rien n'assure que le processus de désintégration lié à l'éclatement de la Yougoslavie soit achevé, des tensions resurgissent régulièrement entre états limitrophes, membres ou non de l'Union. Le différent

opposant la Slovénie, jeune Etat membre avec la Croatie, pays candidat illustre les difficultés d'installation d'une sécurité partagée. Les relations entre les deux pays, déjà altérées par la question de la centrale nucléaire de Krsko, détenue conjointement mais située en territoire slovène, et par le sort de l'argent placé par des croates dans les banques slovènes avant l'indépendance, se dégradent au sujet du tracé de leurs frontières maritimes. Le gouvernement de Ljubljana vient en effet, aux fins de se garantir un corridor souverain jusqu'aux eaux internationales, d'émettre un décret affirmant la souveraineté de la Slovénie sur tout le Golfe de Piran, et une bande maritime s'étendant le long de l'Istrie croate et s'arrêtant à la latitude de la localité de Vrsar. Ce contentieux, susceptible de dégénérer comme en témoignent les incidents de janvier 2006⁷, affaiblit de fait une frontière maritime extérieure de l'Union.

1.2 Les menaces

1.2.1 Une immigration difficile à contrôler

L'immigration est en constante augmentation en Europe. Les causes de ce phénomène, liées à divers facteurs qui sévissent sur une planète « devenue un village » sont diverses. L'éclatement des régimes totalitaires à l'Est, engendrant des passions nationalistes et des rivalités ethniques, a accru les foyers d'insécurité et par la même les incitations à l'émigration vers des zones réputées plus sûres. Au sud, la poussée démographique, la misère, les persécutions et autres guerres civiles sont la source d'incessantes violences. Au Moyen-Orient, le processus de paix n'aboutit pas.

Ces situations d'instabilité latentes expliquent que l'Europe, imaginée comme un eldorado et une zone de prospérité soit aujourd'hui le premier continent d'immigration avec 1,7 million d'entrées légales en 2004. Quant aux estimations des entrées illégales, par définition clandestines, aucun chiffre précis ne peut être avancé. L'immigration irrégulière ne peut relever que de l'approximation. Selon le « rapport sur la criminalité organisée de l'Office européen de police (Europol) de 2004, l'immigration irrégulière s'élèverait à 500000 personnes par an. Une étude de l'Organisation Internationale des Migrations (O.M.I) effectuée juste avant l'élargissement précisait que près de trois millions de personnes en situation irrégulière étaient susceptibles de vivre au sein de l'Union.

Ce phénomène, ponctuellement mis en lumière, à l'occasion de naufrages d'embarcations au large des côtes espagnoles, italiennes ou grecques, ou des tentatives tragiques de pénétration dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla par des populations africaines subsahariennes désespérées, revêt à la vérité des contours fluctuants.

⁷ Le Courrier des Balkans du 22 janvier 2006 relate des incidents entre pêcheurs slovènes et croates suite à des incursions et provocations réciproques.

Cinq grandes routes d'immigration se distinguent.

- ***De l'Europe de l'Est – essentiellement Russie, Ukraine, Moldavie, Biélorussie, Géorgie, Caucase – vers l'Europe de l'Ouest***

Un premier mode opératoire, par la route, consiste, en partant au plus loin de Moldavie, à rallier l'Italie, via la Roumanie et l'Albanie. Un deuxième permet aux clandestins, après avoir traversé l'Adriatique, de débarquer sur les côtes italiennes dans des « scafi »⁸, puis de gagner la région des Pouilles, celle de San Foca, station balnéaire située en face de l'Albanie, voire les villes de Bari, Brindisi et Otrante.

- ***De l'Asie – notamment Chine, Pakistan, Afghanistan, Bangladesh, Sri Lanka – vers l'Europe***

Par voie aérienne, les arrivées se font majoritairement à Paris, grâce en particulier à un trafic en pleine expansion de faux passeports, organisé dans des pays tels que le Japon ou la Corée du Sud. Certains candidats à l'immigration débarquent d'abord dans les pays de l'Est – Russie, Ukraine et Bulgarie – et franchissent généralement à pied les frontières extérieures de l'Union européenne, notamment par la Serbie, devenue en quelques années une plaque tournante du transit de ressortissants chinois.

- ***Du Moyen Orient – Irak, Iran, Turquie, Kurdistan – vers l'Europe***

Par voie terrestre, les clandestins gagnent d'abord la frontière turco – iranienne gardée par des tribus iraniennes et des groupes kurdes, avant d'être regroupées à Istanbul pour rejoindre ensuite les côtes italiennes ou l'Allemagne via la Grèce, la Bulgarie dont la frontière est pour le moins perméable, ou la Roumanie. Par voie maritime, pour un coût moyen par voyage de 1500 euros, les émigrants débarquent près des côtes de la mer Egée, à proximité d'une île grecque. A destination de l'Allemagne par voie aérienne, l'utilisation de faux passeports fabriqués pour la majorité à Istanbul est privilégiée et permet aux candidats, moyennant environ 4000 dollars de débarquer à Francfort et d'y déposer une demande d'obtention de réfugié politique.

- ***De l'Afrique de l'Est – Soudan, Tchad, Ethiopie, Egypte, Somalie, Kenya, Niger – vers l'Europe***

En direction de l'Italie, depuis que Tripoli a levé l'obligation de visa pour « les pays frères », les clandestins passent le plus souvent par la Libye, et tentent ensuite de rejoindre la

⁸ Les « scafi », bateaux plats et rapides en forme de flèche, sont capables de tromper les radars.

Sicile ou la Tunisie. A partir du Soudan, les émigrants embarquent dans des conteneurs, sur des bateaux originaires des pays de l'Europe de l'Est, font étape en Turquie avant d'emprunter un nouveau bateau à destination du port ukrainien d'Odessa et d'y prendre la route de la Moldavie et de la Roumanie.

- ***De l'Afrique de l'Ouest – Niger, Mali, Nigeria, Cameroun, Togo, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Libéria – vers l'Europe***

Le parcours type passe par l'Algérie, avec pour point d'entrée Tamanrasset. Les clandestins traversent la frontière marocaine, à Oujda ou Nador. Le but est d'atteindre ensuite les enclaves de Ceuta et Melilla, « la petite Espagne » sur la côte marocaine. Les clandestins débarquent en général de nuit sur les côtes andalouses par le détroit de Gibraltar dans des embarcations de fortune, les « pateras », souvent au péril de leur vie et pour un prix variant de 600 à 2000 euros. Une fois entrés dans l'espace Schengen, les émigrants traversent l'Espagne pour le Nord de l'Union européenne.

La maîtrise de l'immigration irrégulière constitue un défi majeur pour l'Union à plusieurs titres. Elle inclut l'adaptation de ses réponses à la question du droit d'asile. L'Union européenne est en effet confrontée depuis la fin des années 1980 à une explosion du nombre de demandeurs d'asile. La légère baisse constatée au sein de l'Union ces trois dernières années ne profite pas à tous les états : ainsi, en France, l'O.F.P.R.A a enregistré 52204 demandes en 2003 (contre 51087 en 2002) et 2225 demandes de réexamen (contre 1790 en 2002). Il n'est certes pas question pour l'Union d'apparaître comme une « forteresse », sourde et insensible aux demandes légitimes d'asile telles que celle prévues par les conventions internationales⁹. Mais sa capacité à traiter avec discernement les entrées sur son sol conditionne aussi sa reconnaissance par ses partenaires de son statut de puissance. Or la situation actuelle, due entre autres à un contrôle imparfait de ses frontières extérieures, engendre une absence de distinction entre les immigrants économiques et les immigrants réclamant une protection légitime, et entraîne une dilution du droit d'asile.

L'immigration irrégulière porte enfin préjudice à l'économie des pays d'accueil. Ainsi, le travail clandestin, outre qu'il permet l'enrichissement de certains au mépris des lois sociales et de la dignité humaine, constitue de fait une source de concurrence déloyale pour les entreprises scrupuleuses et affaiblit leur vitalité. Un rapport de la Commission en 2004 estimait que l'économie parallèle de l'Union européenne représentait entre 7 et 16% de son P.I.B.

Les difficultés de l'Union à juguler l'immigration clandestine à ses frontières extérieures l'exposent de fait au parasitisme de réseaux criminels de plus en plus souvent structurés.

⁹ Conventions de Genève du 28 juillet 1951, protocole de New – York du 31 janvier 1967, Convention Européenne des Droits de l'Homme.

1.2.2 Une criminalité organisée puissante

L'Europe communautaire représente le premier laboratoire d'une libéralisation totale de la circulation des hommes, des marchandises et des capitaux, encadrée par des institutions politiques communes. Un constat lucide oblige à considérer que sa maîtrise de la globalisation connaît des ratés. L'Europe n'a pas su éviter, en particulier depuis le passage au marché unique de 1993 l'installation durable sur son sol d'une criminalité organisée. L'élargissement de l'Union de 2004 et la dévolution de la surveillance de ses frontières extérieures à des nouveaux Etats aux références inégales marque en la matière une nouvelle prise de risque.

Le trafic de stupéfiants inonde littéralement l'Union européenne. Selon l'Office européen de police¹⁰, 135 tonnes d'héroïne sont par exemple importées chaque année dans l'Union européenne, à 80% par la route des Balkans. S'agissant de la circulation d'héroïne sur ce trajet, les Douanes françaises rapportent ainsi que 4511 kilos ont été saisis en 2004 (contre 2596 kilos en 2003), soit une augmentation de près de 75%.¹¹ La raison majeure en est la croissance importante de la production d'opium en 2004, spécialement en Afghanistan. L'héroïne arrivant en Europe suit « la route des Balkans » : Bulgarie, Serbie, Monténégro, Croatie, Slovénie, Autriche.

Les acteurs du **trafic international d'êtres humains** vers l'Union européenne sont en premier lieu les mafias italienne, albanaise et turque, les Triades, les milieux serbes et croates et certains gangs africains. Dotés de moyens de coordination éprouvés, ils s'appuient aussi sur les failles des législations nationales ou communautaires. En direction de l'Europe, ces trafics concernent de 200 000 à 500 000 personnes par an, dont 120 000 proviennent des Balkans et 50 000 de l'ex - URSS. Le cas de la France n'est pas négligeable : selon l'Office Central de Répression du Trafic des êtres humains, OCRTEH, environ 90% des prostituées recensées sur l'hexagone étaient en 2004 d'origine étrangère et ont rapporté à leurs proxénètes entre 1,5 et 3,3 milliards d'euros.

Le trafic de véhicules volés, est compte tenu de l'élargissement et de la vulnérabilité des nouvelles frontières extérieures, il est peu probable que ces chiffres connaissent d'eux-mêmes un infléchissement favorable¹². Selon Europol, environ 1300000 véhicules étaient déjà volés par an dans l'Europe des Quinze. Plus d'un tiers d'entre eux étaient revendus hors d'Europe – essentiellement Balkans et continent africain – par des réseaux criminels pour un chiffre d'affaires annuel estimé à près de trois milliards d'euros.

Le trafic d'armes légères trouve d'abord son origine dans les pays de l'Est et sur les terrains d'affrontements des Balkans. Il se développe également à partir des filières nées des guerres tribales

¹⁰ EU 2005 Organised Crime Report, The Hague, 25 octobre 2005

¹¹ DNRED/DRD/Douanes/ministère des finances, note du 15 juillet 2005 intitulée « stupéfiants : route des Balkans, bilan 2004.

¹² Il n'existe pas à la date de rédaction du présent mémoire de données globales à l'échelle européenne. Le Système d'Information Schengen n'intègre en effet pas encore les objets volés des nouveaux Etats membres.

qui ont ensanglanté certains pays africains. Il est enfin alimenté par des réseaux de type mafieux, allemands, russes et italiens, assez fréquemment installés en Suisse.

La criminalité économique, très préjudiciable aux performances des économies européennes, elle tire très directement partie des lacunes du système de surveillance des frontières de l'Union. 5% seulement des produits transitant dans les zones portuaires et aéroportuaires font l'objet de contrôle¹³. Un tel fonctionnement encourage assez naturellement la contrebande. Les saisies récentes de marchandises de contrebande dans les zones portuaires du Benelux témoignent de l'augmentation sensible du phénomène dans les pays de cette zone, devenue un point d'entrée majeur pour les implantations clandestines à destination de l'Europe des 25. En outre, la complexification des circuits du commerce mondial joue en faveur des milieux criminels, en multipliant les opportunités que leurs experts valorisent : augmentation et fractionnement des expéditions, conteneurisation, essor du transport par la route¹⁴, intermédiation et sous - traitance.

Ces menaces de type mafieux ne sont pour autant peut – être que la partie immergée de l'iceberg. De façon avérée, des réseaux de criminalité organisée arment, équipent et financent des groupes terroristes dangereux dont l'Union doit se protéger aussi par un contrôle efficace de ses frontières extérieures.

1.2.3 L'éclosion de la menace terroriste islamiste

Il est devenu un lieu commun d'affirmer que l'Europe constitue une cible pour les terroristes en même temps qu'une de leur base arrière de groupes terroristes. Mais ramenée à la problématique des frontières extérieures de l'Union européenne et donc de son statut de puissance, cette assertion a valeur de recommandation. L'Union doit par un contrôle efficace des entrées sur son territoire, d'une part se protéger de la menace extérieure, d'autre part prévenir la commission d'actes hors de son espace communautaire, en étant capable de renseigner ses partenaires sur les mouvements de personnes suspectes ou recherchées.

Le terrorisme constitue d'abord une menace en provenance de l'extérieur. Face au terrorisme, l'Union européenne a d'abord le devoir de protéger son territoire. Commandités de l'extérieur, mais exécutés le cas échéant par des cellules installées dans les Etats membres de l'Union, ces actes supposent, au moins dans leur phase préparatoire, des franchissements des frontières extérieures répétés.

Mieux identifiés que les ramifications imprécises d'Al Qaïda, deux réseaux sont, selon les voix autorisées¹⁵, susceptibles de perpétrer des attentats dans toute l'Europe : d'une part, le Takfir wal

¹³ Cf « La criminalité économique en Europe », par H Boulanger, PUF

¹⁴ Henri Bellanger distingue à ce sujet quatre routes majeures du crime économique : l'autoroute Moscou – Berlin, la route baltique Moscou – Riga – Hambourg – Rotterdam – Londres, la route Turquie – Allemagne et la route espagnole.

¹⁵ Rapport de la Direction Centrale des Renseignements Généraux de 2004, intitulé la « la menace islamiste sunnite ».

Hijra, d'origine égyptienne, spécialisé dans le soutien aux réseaux terroristes, d'autre part le GSPC, Groupement salafiste pour la prédication et le combat.

Plusieurs enquêtes récentes témoignent de l'influence prégnante du GSPC. En février 2002, la DIGOS, service de contre-espionnage italien a déjoué une tentative d'attentat contre l'ambassade américaine à Rome. Parmi les soixante-dix individus arrêtés figuraient quatre individus de nationalité marocaine en possession d'explosifs et de ferrocyanure.

La menace terroriste impose aussi une nécessaire prévention vis-à-vis des partenaires de l'Union européenne. Une coopération internationale, fondée entre autres sur une alerte mutuelle entre états concernés de franchissements suspects de frontières se justifie pleinement à la lueur des attentats perpétrés contre les puissances occidentales depuis 2001.

L'analyse de la préparation de l'attentat du 11 septembre, souvent qualifié de « premier attentat mondial » illustre parfaitement cette impérieuse nécessité. Les pirates de l'air ont en effet préparé en Europe leurs attaques sur New York et Washington. Mohamed Atta, le chef du commando a effectué une partie de ses études à l'université de Hambourg, a voyagé à Londres pour y rencontrer Abou Qutada, chef religieux proche de Ben Laden, ainsi qu'en Espagne et en République tchèque. La plupart des kamikazes se sont également déplacé à Londres pour y recevoir des ordres. Zacharias Moussaoui, français d'origine marocaine, seul détenu accusé de complicité directe, s'est entraîné en Afghanistan.

L'exemple du 11 septembre ne doit pas occulter les autres cas. Les experts s'accordent en effet pour dire que l'Europe accueille sur son sol de nombreux activistes liés à la nébuleuse Al Qaida. Pour preuve, le procès dit des « filières afghanes », tenu en mars 2004 à Paris, a mis en lumière les liens existant entre un ressortissant français, soupçonné d'être partie prenante dans les attentats du Kenya et de la Tanzanie de 1998 et un marocain suspecté d'être impliqué dans ceux de Casablanca de mai 2003¹⁶.

Les quatre éléments nécessaires - le recrutement, l'entraînement, le financement, la planification - à la réussite d'une organisation telle que Al Qaïda, induisent fréquemment **des parcours personnels ou collectifs en boucle.**

Ainsi en est - il, par exemple, de l'itinéraire de certains fondamentalistes d'origine pakistanaise, implantés en Grande Bretagne via Ansar Al Islam¹⁷, partis combattre comme « djihadistes internationalistes » en Irak au profit d'Al-Zarkaoui, rentrés en Grande Bretagne et suspectés par les services de renseignements britanniques d'avoir participé à des titres divers aux attentats de Londres de mars 2004.

L'analyse des menaces démontre ainsi incontestablement l'exigence d'une coordination accrue aux frontières extérieures de l'Union. Pourtant, le manque de cohérence du corpus juridique de l'Union, comme l'hétérogénéité des systèmes nationaux constituent autant d'obstacles à la mise sur pied d'une « Police européenne aux frontières ».

¹⁶ Rapport de la DST du 7 septembre 2001.

¹⁷ Mouvement islamiste formé en 2001 dans le nord de l'Irak, avec le soutien d'Al Qaïda et du régime irakien

II. Les difficultés de création d'une police aux frontières

2.1 Des hypothèques juridiques et législatives

2.1.1 *Les dispositions paradoxales et restrictives de la Convention de Schengen*

Depuis la mise en application de la **Convention d'Application des accords de Schengen (CAAS)**, le 26 mars 1995, et tout particulièrement du chapitre 2 de son paragraphe II, les contrôles et la surveillance aux frontières extérieures des Etats membres participants sont régis par des principes communs et uniformes¹⁸.

Or, sous l'apparence d'une législation visant à l'harmonisation des pratiques communautaires, la CAAS laisse la place à des appréciations nationales quant au franchissement des frontières extérieures de l'Union. La difficulté tient aux ambiguïtés introduites par le libellé de l'article 5. L'alinéa 1- e) dispose en effet que, pour être admis dans l'espace commun de libre circulation pour un séjour n'excédant pas trois mois, l'étranger ne doit pas être « considéré comme pouvant compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des parties contractantes ». Ce faisant, la Convention laisse les états en charge de la surveillance et du contrôle des frontières extérieures, estimer selon des critères nationaux l'opportunité de laisser des étrangers pénétrer l'espace de l'Union. Ce principe, certes respectueux de part de souveraineté que chaque état membre entend garder, porte en lui les germes d'une contradiction. Il balaie de fait la tentative d'harmonisation que le texte prétend porter, tant il est improbable que les critères de jugements soient équivalents d'un pays à l'autre.

De la même manière, le paragraphe 2 de l'article 5 prévoit que « l'entrée sur les territoires des parties contractantes doit être refusée à l'étranger qui ne remplit pas l'ensemble de (ces) conditions, sauf si une partie Contractante estime nécessaire de déroger à ce principe pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales ». Certes, en pareil cas, « l'admission sera limitée au territoire de la partie contractante concernée qui devra en avvertir les autres parties contractantes ». Néanmoins cette restriction semble pour le moins difficile d'application. Le texte ne précise en rien les moyens éventuellement coercitifs accordés aux états concernés pour surveiller l'étranger et l'empêcher de franchir des frontières intérieures de l'Union.

L'article 6, en matière de contrôle, le caractère équivoque de l'article 5. Si « le contrôle est effectué selon des principes uniformes », il est exécuté « dans le cadre de compétences nationales et de la législation nationale ». Il résulte donc de ces prescriptions¹⁹ que chaque Etat membre est libre de confier le contrôle des frontières extérieures aux autorités de son choix selon sa propre structure nationale interne. Par conséquent, les missions sont confiées dans les états tantôt à un seul corps, tantôt à plusieurs, dépendant pour certains de départements ministériels différents. Compte tenu du large

¹⁸ Les modalités pratiques d'application de ces principes sont abondamment détaillées par le Manuel commun des frontières extérieures. L'ensemble de ces dispositions a reçu une nouvelle base juridique au titre IV du Traité instituant la communauté européenne.

¹⁹ Cf. l'article 6-1 de la C.A.A.S

éventail d'activités dévolus aux diverses administrations nationales choisies par leurs états pour assurer la mission de contrôle, les services peinent parfois à trouver dans les autres états leurs homologues exacts, chargés des mêmes missions et dotés de pouvoirs semblables en matière de surveillance, d'investigation et de répression.

Le paragraphe b) du même article spécifie en outre qu'en matière de « recherches et de prévention de menaces (...) le contrôle est effectué par chaque partie contractante en conformité avec sa législation, notamment pour la fouille ». Eu égard aux nuances culturelles séparant les Etats membres quant à l'exercice de fonctions répressives, ces dispositions créent les conditions de pérennisation de différentiels de sécurité entre les portions de frontières contrôlées par plusieurs états membres.

Le Système d'Information Schengen poursuit lui aussi des logiques parfois contradictoires. Base de données policière et judiciaire²⁰, il constitue à priori un outil précieux pour les services frontaliers de l'Union²¹. Il a pour objet de préserver l'ordre et la sécurité publics sur l'ensemble des parties contractantes et par la même sur l'espace Schengen. La limite du système vient de ce qu'il ne comporte que des catégories de données intégrées par chacun des états, en fonction de critères qui leur sont propres. Le Système d'Information Schengen est en effet abondé par une transposition quasi systématique des fichiers nationaux, eux mêmes alimentés sur le fondement de législations nationales. Les filtres effectués par les autorités de chaque état ne tendent pas non plus à une harmonisation du type d'information, puisqu'ils permettent aux autorités concernées des parties contractantes nationales le pouvoir d'apprécier l'opportunité d'une diffusion Schengen. Ainsi, cette règle perdure aujourd'hui, même si la substitution du mandat d'arrêt européen²² à l'article 95 de la C.A.A.S permet, depuis le 1^{er} janvier 2004, une meilleure homogénéité des signalements.

L'une des mesures prétendues de rationalisation consécutive à l'élargissement est par ailleurs emblématique des desseins contradictoires poursuivis. L'intégration des dix nouveaux pays au sein de l'Union a entraîné de facto l'effacement des signalements des articles 96 (étrangers signalés aux fins de non admission) émis à l'encontre de leurs ressortissants, au motif certes censé que ces individus ne pouvaient plus être considérés comme étrangers. Si une telle mesure constitue à n'en pas douter un préjudice pour la sécurité de l'ensemble du territoire européen, la mesure compensatoire accordée interdit à l'Union une politique homogène, puisqu'elle permet aux états à l'origine du signalement de conserver pour leur seul territoire la non admission des individus signalés.

²⁰ Les signalements intégrés sont les suivants :

Article 95 : les données relatives aux personnes recherchées pour l'arrestation aux fins d'extradition

Article 96 : les données relatives aux étrangers signalés aux fins de non admission par les autorités administratives ou les juridictions compétentes

Article 97 : les données relatives aux personnes disparues ou aux personnes qui, dans l'intérêt de leur propre protection ou pour la prévention de menaces

Article 98 : les données relatives aux témoins, aux personnes citées à comparaître devant les autorités judiciaires

Article 99 : les données relatives aux personnes ou aux véhicules aux fins de surveillance discrète

Article 100 : les données relatives aux objets recherchés aux fins de saisie ou de preuve

²¹ Cf. l'article 101- 1- a) de la C.A.A.S

²² La voie du mandat d'arrêt européen permet d'intégrer dans le SIS des signalements de type « article 95 » concernant des individus recherchés ou condamnés pour des faits relevant de 30 catégories d'infractions communes aux pays de l'Union.

En outre, la possibilité laissée au Royaume – Uni d’une « participation à la carte » à l’Espace Schengen²³ peut laisser circonspect sur les délais raisonnables nécessaires à la mise sur pied d’une police européenne aux frontières. Contrairement à ses partenaires, le Royaume – Uni continue en effet à pratiquer des contrôles d’identité sur des frontières considérées comme intérieures, en l’espèce la zone terminale du tunnel le reliant avec la France. En contrepartie, le Royaume – Uni ne bénéficie pas de droit de regard sur les signalements d’étrangers émis aux fins de non admission par les autres pays membres. Cette restriction d’accès n’est sans doute pas préjudiciable aux autres pays de l’Union qui jouent en aval le rôle en principe imparti au Royaume Uni en tant que frontière extérieure. Elle n’autorise en revanche le Royaume Uni à restreindre l’accès à son sol que sur le fondement de ses seuls signalements nationaux.

Enfin, la Convention de Schengen est, sinon muette, à tout le moins trop restrictive sur un problème constitutionnel fondamental. La perspective de création d’un corps spécialisé de gardes – frontières, qu’il s’agisse d’une structure ad hoc permanente, ou de la mobilisation, en cas de crise, de contingents nationaux rassemblés au sein d’une Police européenne d’intervention aux frontières extérieures²⁴, pose en effet la question de **l’exercice de prérogatives de puissance publique** par des fonctionnaires étrangers sur un territoire souverain.

Dans le domaine très particulier du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures, les Etats membres utilisent en effet deux types de cadre de coopération en application de l’acquis Schengen. Le premier consistant en l’échange d’officier de liaison, prévu à l’article 7 de la Convention limite les compétences du fonctionnaire détaché à un soutien à la formation au bénéfice du pays d’accueil. Le deuxième, fondé sur l’article 47 de la Convention traitant des accords bilatéraux de coopération policière, précise que les « fonctionnaires de liaison ont une mission d’avis et d’assistance » et « ne sont pas compétents pour des mesures autonomes de police ».

L’examen des articles de la Convention relatifs aux autres aspects de la coopération policière confirme que l’exercice d’actes coercitifs octroyés à des services de police sur un territoire étranger est de portée particulièrement réduite, encadrée en droit, dans le temps et l’espace. Ainsi, si les articles 40 et 41 de la Convention autorisent l’observation et la poursuite transfrontalière sur le territoire de chacun des pays partenaires et dans des circonstances restrictives, ils ne permettent pas de procéder à des interpellations²⁵.

D’aucuns avancent un possible recours au système des « équipes communes d’enquête », telles que celles mises sur pied dans le cadre de la coopération policière et judiciaire « classique »²⁶. Cette voie paraît en l’état difficilement praticable, d’une part parce qu’elle n’est envisageable que dans une phase répressive, d’autre part parce que les textes qui la régissent ne prévoient pas d’accorder des

²³ Depuis le 1^{er} janvier 2005, le Royaume – Uni utilise certains outils de la coopération policière Schengen. Pour autant, il ne sera raccordé au SIS qu’à la faveur de la mise en œuvre du SIS de deuxième génération.

²⁴ Cf. déclaration du G5, le 12 mai 2005

²⁵ Sauf en Allemagne, pays qui accorde le droit d’interpellation à chacun de ses pays membres, en dehors de toute réciprocité.

²⁶ Cf. la Convention établie par le Conseil conformément à l’article 34 du TUE relatif à l’entraide judiciaire et pénale entre Etats membres.

droits exorbitants aux représentants des instances communautaires²⁷, enfin parce qu'ils méconnaissent la mission de surveillance des frontières dans une perspective douanière.

2.1.2 L'occasion manquée du référendum sur la Constitution européenne

Le projet de Constitution européenne, dont l'adoption est suspendue depuis les rejets successifs de la France et des Pays – Bas aurait permis de consolider le fondement juridique d'une gestion intégrée des frontières extérieures et d'établir celui d'une Police européenne dédiée à cette mission.

L'article III – 265 du projet édictait en effet les dispositions suivantes :

1. L'Union développe une politique visant :
 - a. A assurer l'absence de tout contrôle des personnes, qu'elle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières extérieures ;
 - b. A assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures ;
 - c. A mettre en place progressivement un système intégré des frontières extérieures.
2. Aux fins du paragraphe 1, la loi ou loi cadre européenne établit les mesures portant sur :
 - a. La politique commune de visas et d'autres titres de séjour de courte durée ;
 - b. Les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ;
 - c. Les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union pendant une courte durée ;
 - d. Toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion de frontières extérieures ;
 - e. L'absence de contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.
3. Le présent article n'affecte pas la compétence des états membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières extérieures, conformément au droit national.

Cet article était présumé succéder à l'article 62 du traité instituant la Communauté européenne. Il reprenait en effet, sous réserves de modifications rédactionnelles, les dispositions de cet article relatives à la libre circulation des personnes en regroupant notamment les dispositions relatives aux visas, auparavant scindées pour tenir compte de leurs différentes modalités d'adoption.

Par ailleurs, alors que ces mesures ne relèvent actuellement que partiellement de la procédure de codécision, cet article prévoyait qu'elles relevassent désormais totalement de la procédure législative ordinaire, où le Conseil statue à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen. En outre, la Commission européenne n'aurait plus été tenue d'examiner toute demande d'un état membre et l'étendue du contrôle de la Cour de Justice n'aurait plus été limitée.

²⁷ Cf. article 13 – 12 de la Convention citée supra.

Cet article introduisait également clairement l'objectif de parvenir à un système intégré de gestion des frontières extérieures, orientation fixée par le Conseil européen de Séville, les 21 et 22 juin 2002. A la suite, en effet, de ce conseil européen et de celui de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003, la Commission européenne a proposé la création d'une agence européenne chargée de la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, sur la base de l'article 66 du traité instituant la Communauté européenne. Dans ce cadre, le Conseil statue, depuis le 1^{er} mai 2004, à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen en vertu de l'article 67 du traité instituant la Communauté européenne et du protocole relatif à cet article annexé au traité de Nice.

L'article III – 265 aurait donc constitué une base juridique générale permettant l'adoption, selon la procédure législative ordinaire, où le Conseil statue à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen et sur proposition de la Commission, de toute mesure nécessaire à l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures.

Enfin, le protocole n°21 sur les relations extérieures des Etats dans le domaine du franchissement des frontières extérieures apportait un élément d'équilibre et de sagesse. Il prévoyait en effet que les dispositions de l'article III – 265, paragraphe 2 – b) de la Constitution, détaillées supra, ne préjugeassent pas de la compétence des Etats membres pour négocier ou conclure des accords avec des pays tiers, pour autant que lesdits accords respectassent le droit de l'Union et les autres accords internationaux pertinents.

2.1.3 *La difficile édicition de normes « a minima »*

L'idée d'une police européenne aux frontières n'a de sens que si le service mis sur pied exerce ses missions pour faire respecter des lois communes en rapport à son domaine de compétences. Or, l'absence de cadre institutionnel favorise la persistance de normes à minima, arrachées de haute lutte aux méandres de la procédure de décision communautaire comme à la souveraineté de chaque état et trop souvent vidées de leur substance dès lors qu'elles sont intégrées en droit national. La problématique de la lutte contre l'immigration clandestine, directement liée à la question des frontières extérieures est à cet égard éloquente. Malgré la volonté affichée dans le plan global contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains dans l'Union européenne de juin 2002, les législations évoluent lentement. La dissociation actuellement faite entre « la politique migratoire » relevant du pilier communautaire et la lutte contre la criminalité transnationale organisée, relevant du pilier intergouvernemental y contribue amplement. Ainsi en est – il de deux textes adoptés le 28 novembre 2002. Le premier, une directive, ressortissant au premier pilier, définit l'incrimination en enjoignant aux Etats membres d'adopter des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide sciemment une personne non originaire d'un état membre, à pénétrer, transiter ou séjourner dans un état membre. Le deuxième texte, une décision – cadre, ressortissant au troisième pilier fixe les sanctions pénales. Si ce texte prévoit en théorie une même peine privative de liberté, il envisage de telles exclusions, exceptions et modérations, qu'il rend inapplicable sa transposition à l'identique dans les droits de chaque état membre. Là encore, l'apport du Traité constitutionnel aurait été réel, puisqu'il

supprimait les piliers et donnait, via l'article III – 267 alinéa 2, une base juridique spécifique en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

De la même manière, l'Union européenne peine, face aux arrivées massives d'immigrés clandestins, à s'accorder sur un mode de traitement harmonisé et juridiquement fondé. L'idée de « camps européens de réfugiés » émise par le Royaume – Uni a été refusée lors du Conseil européen de Thessalonique en juin 2003, qui n'a même pas accepté de donner son accord à des projets – pilotes. L'Allemagne et la Suède s'y sont opposés, tandis que la France a fait part de son scepticisme, estimant que toute initiative devrait s'effectuer sous l'égide du Haut Commissariat pour les Réfugiés (H.C.R). Actuellement, aux côtés de l'Italie, qui apparaît comme « une porte d'entrée », l'Allemagne, destination parmi les plus prisés des migrants économiques, plaide en faveur de l'ouverture de « ces portails d'immigration ». L'Autriche et le Royaume – Uni y sont favorables. La France, opposée à ce projet, compte – tenu de son expérience du centre de Sangatte, est soutenue par l'Espagne, tandis que la Suède « maintient son opposition de principe, mais attend de savoir sur quoi porte le débat²⁸ ».

2.2 Des différences d'approche sur l'architecture du système de surveillance et de contrôle

2.2.1 Un « maquis » de forces

L'idée d'un grand service unifié de police européenne aux frontières se heurte en premier lieu au maquis d'administrations en charge, à un titre ou à un autre, de cette mission. Point n'est en effet besoin de prendre les exemples des pays nouvellement intégrés à l'Union européenne pour mesurer le caractère pléthorique de ces forces dans certains états et de comprendre les difficultés de coordination internes qui en découlent.

Le cas des pays dits latins est en lui-même édifiant. En France, si la Police aux frontières a un rôle de pilotage général, l'ensemble des services répressifs – Police Nationale, Gendarmerie Nationale, Douanes et Droits Indirects, participe de près ou de loin à la surveillance ou au contrôle des frontières. Les architectures et circuits administratifs se complexifient dès lors que l'on s'attarde sur les types de frontières : ainsi, sur les plate -formes aéroportuaires françaises, la Police aux frontières est compétente en matière de contrôle en zone publique, la Gendarmerie des transports aériens en zone réservée, la douane sur l'ensemble du site pour son domaine spécifique de compétences.

L'organisation espagnole repose sur un dualisme policier²⁹. Les responsabilités sont essentiellement partagées entre le Corps National de Police, force de police nationale à statut civil, et la Garde civile, force de police à statut militaire, assimilable à la Gendarmerie française. Les attributions de l'un et l'autre service sont, en apparence, assez bien réparties. Le Corps National de Police a ainsi la responsabilité des contrôles sur les postes fixes aux frontières. Son « Commissariat général des étrangers et de la documentation » est investi de fonctions spécifiques : délivrance des

²⁸ Cf. Bulletin quotidien Europe, n°8795, du 29 septembre 2004.

²⁹ Les deux forces ont en revanche le même ministère de tutelle, en l'occurrence le Ministère de l'Intérieur.

cartes nationales d'identité, contrôle des entrées et sortie du territoire national, suivi du régime spécifique des étrangers, lutte contre le trafic de stupéfiants aux frontières, coopération internationale. La Garde civile patrouille quant à elle dans les intervalles et exerce une compétence exclusive sur la surveillance des côtes, des ports et les aéroports, y compris en matière douanière. De manière générale, la Garde civile est davantage orientée sur des missions de surveillance opérationnelle, quand le Corps National de Police traite du caractère procédural des dossiers.

Si certains états ont fait le choix de dissocier leur corps de gardes – frontières du reste de leur police, d'autres confient encore tout ou partie de la surveillance de leur portion de frontières extérieures à leur armée. Tel est le cas en Finlande où la mission est assurée de façon quadripartite (Gardes – frontières, Police, Armée, Douanes).

2.2.2 La problématique particulière des frontières maritimes

Alors même l'idée d'un corps de garde – côtes européens, improprement assimilés à des garde – frontières maritimes, se fait périodiquement entendre, la question des frontières maritimes constitue à elle seule, au moins à court terme, un obstacle à la mise sur pied d'un grand service de police intégré. Le caractère imprécis de la notion de « frontières maritimes », et la pluralité des missions à exercer par les états dans ces zones³⁰ explique dans doute la multiplicité des acteurs y exerçant actuellement. A titre d'exemple, l'Italie engage au quotidien quatre administrations différentes : outre la police d'état à statut civil, oeuvrent la garde côtière, la garde des finances et les carabinieri (corps de police à statut militaire). En Espagne, le « SASEMAR » du ministère des transports, chargé plus particulièrement de la lutte contre les pollutions, côtoie les patrouilleurs de la garde civile, eux-mêmes appuyés à partir du littoral par le « SIVE », système intégré de surveillance extérieure constitué de radars et de sémaphores. L'Allemagne est dotée d'un corps de garde - côtes civils, tandis que la Grèce s'appuie sur des garde – côtes militaires. Le dispositif français d' « Action de l'Etat en Mer » dans la zone des frontières maritimes, apparaît vu de Bruxelles, davantage comme un « mille – feuilles » complexe que comme un dispositif véritablement cohérent. Ainsi, la Marine, tant par ses moyens à la mer que par son programme « SPATIONAV » de surveillance radar exerce une veille littorale permanente. La Gendarmerie maritime réoriente, quant à elle, clairement ses missions sur ses missions de police en mer. Nantie d'une capacité navale et aéronavale substantielle – une soixantaine de vedettes, les douanes exercent ,en plus de leurs missions propres dans les eaux territoriales et la zone contiguë, des missions de surveillance des façades maritimes ainsi que de détection des actes de pollution volontaires. L'administration des Affaires maritimes, sous tutelle du ministère des transports mais composée entre autres d'un corps militaire d'administrateurs, est responsable via ses « CROSS », centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, l'administration du transport maritime et la sécurité de la navigation. Contre – exemple à l'échelle nationale de ce que pourrait être un dispositif de type intégré au niveau de l'Union, le système français

³⁰ Recherche et sauvetage maritime, surveillance des pêches, contrôle du trafic maritime, lutte contre la pollution et protection de l'environnement, police en mer, missions relevant de la défense (sûreté des approches maritimes), lutte contre le trafic de stupéfiants et toute contrebande, aides à la navigation (phares et balise)

est à l'origine de réflexions récurrentes sur l'opportunité de la création d'un corps de gardes – côtes, couvrant le spectre le plus large de missions, y compris celles de garde- frontières. Or, les résultats de toutes les études conduites en France³¹ comme au sein des instances communautaires appellent à la prudence. L'exemple des Etats – Unis montre en effet que l'existence d'une « garde – côte » n'entraîne pas la disparition des moyens nautiques et aériens des autres administrations pour l'exercice de leurs compétences résiduelles. Le regroupement de personnels civils et militaires, régis par des statuts très divers, poserait d'ailleurs d'épineux problèmes qui ne pourraient être résolus que par un coûteux alignement sur les dispositions les plus favorables. D'une manière générale, la création d'une nouvelle structure exigerait, selon les dernières études de la Commission, la mise à disposition de 500 navires³² et un investissement net de 50 milliards d'euros. En France, le Secrétariat Général à la Mer estime qu'un tel choix entraînerait un doublement des coûts³³.

Ainsi, ces éléments de réflexion plaident pour une approche sage consistant à optimiser le dispositif existant par une coordination accrue.

2.2.3 *Les réticences des Etats membres*

Enfin, l'Union européenne peut difficilement faire abstraction des réticences des Etats membres, alors même qu'il existe une interdépendance évidente entre leur propre sécurité et celle de l'Union. Deux arguments sont régulièrement mis en avant pour contrer les velléités des états les plus avant-gardistes³⁴ en la matière. Le premier concerne l'exercice de prérogatives de puissance publique par des fonctionnaires étrangers sur un autre territoire national. Les pays scandinaves et la Pologne se montrent pour l'heure inflexibles sur le sujet³⁵. Le deuxième procède d'une réserve compréhensible à alimenter en effectifs une structure policière supranationale, alors même que les moyens sont tendus pour faire face aux défis nationaux. Cette circonspection est d'ailleurs légitimée par les difficultés rencontrées dans la mise sur pied d'autres organismes communautaires. Ainsi, la constitution d'une force intégrée de type « force d'intervention rapide aux frontières », projetable pour faire face à un afflux important de migrants, consécutif à une crise régionale, semble difficilement réalisable. L'expérience menée dans le cadre du deuxième pilier pour initier une Force de Police Européenne (FPE) montre que cette entreprise est longue et difficile. Les Etats membres peinent à trouver les ressources humaines pour participer à la FPE et la mise en oeuvre d'un corps européen spécialisé dans le contrôle des frontières induirait une charge supplémentaire.

³¹ Cf. le rapport d'information du Sénat n°418 (2004-2005) sur l'action de l'état en mer.

³² Les Etats – Unis dédient 350 navires à cette mission pour 20000 kilomètres de côtes.

³³ Note SGM du 1^{er} février 2000.

³⁴ La France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

³⁵ Le ministre de l'intérieur polonais, Ryszard Kalisz, indiquait ainsi, le 14 mai 2005, à l'issue du sommet du G5, que son pays continuait de s'opposer à la création d'une force de police européenne d'intervention aux frontières extérieures de l'UE. *"Nous avons notre propre police des frontières, parfaitement spécialisée"*, a estimé le ministre.

Ainsi, les entraves au lancement d'un service unifié et intégré de police aux frontières extérieures de l'Europe sont réelles. Pour autant, elles ne découragent pas la volonté constante de l'Union de promouvoir une coopération et une coordination concrète entre les Etats membres et d'octroyer aux services opérationnels concernés des outils adaptés à l'exécution de leur mission.

III. Des premières avancées encourageantes

3.1 Une agence européenne dédiée

3.1.1 Une maturation progressive : « le Plan de gestion intégrée des frontières extérieures »

A l'issue du sommet de Laeken de décembre 2001, les rencontres bilatérales entre la France et de l'Allemagne, se sont progressivement ouvertes aux autres partenaires européens : Royaume – Uni, Espagne, Belgique, Pays – Bas, Italie. Les conclusions de l'étude de faisabilité, confiée à l'Italie, ont été présentées à Rome le 30 Mai 2002 et ont donné naissance au « Plan de gestion intégrée des frontières extérieures » (PGIFE) des Etats membres de l'Union européenne lors du Conseil justice affaires intérieures du 13 juin 2002.

Conformément aux recommandations du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002, le PGIFE a permis pendant trois ans le développement d'actions communes en matière de surveillance des frontières extérieures des Quinze, puis des Vingt-cinq Etats membres.

L'intérêt majeur de ce plan a tenu à sa volonté de concret. Le PGIFE s'est ainsi attelé à cinq chantiers interdépendants : un mécanisme commun de coordination et de coopération opérationnelle, une évaluation commune et intégrée des risques, une politique d'anticipation des besoins en personnels et équipements, une harmonisation des législations, un partage des tâches entre les états membres et l'Union.

L' « Instance commune de praticiens des frontières extérieures », chargée de la mise en œuvre de ces mesures et armée des chefs des services de contrôle aux frontières, s'est voulu un état – major opérationnel. Réunie chaque mois à Bruxelles sous la direction du pays en charge de la présidence européenne, elle s'est de fait attribué de très larges prérogatives : elle a ainsi pris en charge, outre ses missions d'évaluation et d'inspection, le pilotage d'actions sur le terrain, notamment lors de crises majeures, la détermination d'une stratégie de convergence des politiques nationales dans les domaines du personnel et des équipements.

Dans le souci de répondre au plus près aux attentes des services dédiés, cinq centres structurés en réseau ont eu la mission de mettre en œuvre les mesures décidées.

Le centre d'analyse du risque, installé le 1^{er} avril 2003 à Helsinki sous l'autorité du service des frontières de la Finlande a ainsi été chargé d'établir un « modèle commun d'analyse intégrée du risque migratoire » destiné aux Etats membres possédant une frontière extérieure et de produire périodiquement des contributions sur des phénomènes ciblés.

Le centre de formation des gardes – frontières de Traiskirschen en Autriche, sous le commandement de la police aux frontières autrichienne, et renforcé d'experts des institutions communautaires et des Etats membres, s'est attelé à la définition d'un tronc commun de formation du personnel.

Le centre des frontières terrestres de Berlin, a soutenu les projets de coopération renforcée tant par l'organisation d'opérations ponctuelles sur des points sensibles des frontières extérieures, que par des missions de formation. Ainsi, depuis la fin de l'année 2002, des actions mensuelles ont été menées aux frontières terrestres germano – polonaise, austro – slovaque, italo – slovène, gréco – bulgare associant systématiquement des gardes frontières d'une dizaine de pays. Des fonctionnaires des Etats membres ont par ailleurs été détachés pour des durées minimales d'un mois sur des postes frontières de pays hôtes réputés sensibles au regard du risque migratoire.³⁶

Le centre des frontières aériennes de ROME s'est vu confié le recueil et l'évaluation de l'ensemble des informations transmises par les aéroports lors du déroulement d'opérations conjointes.³⁷

Les centres des frontières maritimes, installés à MADRID pour la Méditerranée occidentale et au PIREE pour la Méditerranée occidentale, ont concentré leurs efforts sur la coordination de l'action des diverses forces de sécurité des Etats riverains impliqués dans la lutte contre l'immigration illégale par voie maritime.³⁸

Ces innovations se sont révélées des sources de progrès notables. En revanche, en encourageant la multiplication de projets³⁹, elles ont compliqué leur indispensable coordination et donné lieu à des résultats contrastés. Ainsi, dans son rapport au Conseil du 11 juin 2003⁴⁰ sur la mise en oeuvre des programmes, la présidence grecque a conclu que l'absence d'un mécanisme de surveillance, d'évaluation indépendante, et d'exploitation des résultats, faisait cruellement défaut. A sa suite, la Commission a donc proposé que les aspects stratégiques de la coordination continuent à échoir à l'instance commune, mais que la coordination opérationnelle soit confiée à une nouvelle structure communautaire permanente, capable, le cas échéant, d'apporter des réponses adaptées en situation d'urgence.

³⁶ Ces points particuliers limités aux frontières extérieures de l'espace Schengen (Slovénie, Hongrie, Pologne) ont été progressivement étendus aux frontières extérieures de l'Union (Ukraine, Roumanie, Russie, Biélorussie).

³⁷ Trois opérations conjointes ont ainsi été menées en 2004 sur une vingtaine d'aéroports européens, axées sur le contrôle des flux migratoires en provenance de l'Europe de l'Est et des Balkans, d'Amérique centrale et du sud et d'Afrique.

³⁸ Plusieurs opérations conjointes engageant des moyens aéronavals se sont déroulées en 2003 et 2004 (opérations Ulysse, Neptune).

³⁹ Différents projets pilotes, en matière de formation des garde-frontières européens dans les contrôles aéroportuaires, tels ceux co-dirigés par la Suède et l'Autriche, ont été réalisés.

⁴⁰ Rapport sur la mise en oeuvre des programmes, des centres ad hoc, des projets - pilotes et des opérations conjointes, 11 juin 2003, 10058/1/03.

3.1.2 Une structure à vocation opérationnelle : l'Agence « FRONTEX »

Créée sur le modèle des précédentes agences de régulation européennes, indépendante, dotée de la personnalité juridique et jouissant d'une large autonomie financière, l'« Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures », également appelée « Agence FRONTEX » a été installée sur décision du Conseil du 26 avril 2005, à Varsovie. Le choix de cet emplacement revêt incontestablement une valeur symbolique forte quant au rôle des nouveaux Etats membres dans la protection des frontières extérieures.

L'Agence se présente sous la forme d'une structure légère. Le personnel de l'Agence compte ainsi 57 personnes pour la période 2005-2006, dont 26 fonctionnaires, 24 experts nationaux détachés par les États membres et 7 agents contractuels. Elle est dotée d'un conseil d'administration composée d'un représentant de chaque Etat membre et de deux représentants de la commission, chargé chaque année de déterminer le programme de travail et d'adopter le rapport général transmis au Parlement européen, au Conseil, à la Commission, au Comité économique et social et à la Cour des comptes. Le 25 mai 2005, le conseil d'administration s'est réuni pour la première fois à VARSOVIE, en Pologne. Il a adopté son règlement intérieur et élu comme président M. BEUWING (Pays-Bas), et comme vice-président M. BENDEK (Hongrie). Parmi la courte liste des candidats retenus par la Commission, le conseil d'administration a nommé M. LAITINEN (Finlande) directeur exécutif de l'Agence.

Le budget de l'Agence est de 95 millions d'euros pour 2006, mais sera vraisemblablement porté à 20 millions d'euros en 2007, pour croître régulièrement, selon les projections de la Commission les années suivantes : 25 millions d'euros pour 2008, 30 millions d'euros pour 2009. Ces efforts doivent permettre à l'agence de faire face aux six grandes missions qui lui incombent.

L'agence coordonne, évalue et co-finance la coopération opérationnelle entre les états membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures. Elle intervient notamment par le biais de ses bureaux spécialisés en charge des frontières terrestres, maritimes, aériennes, qui se substituent de fait aux centres existants.

Elle établit des analyses de risques à l'intention des instances de l'Union européenne et reprend à ce titre les activités du centre d'analyse des risques d'Helsinki.

Elle assiste les Etats membres dans la formation des gardes – frontières en développant en particulier des stages communs axés tant sur contrôle et à la surveillance des frontières extérieures que sur le retour des ressortissants des pays tiers.

Elle assure un suivi de la recherche sur les équipements et veille aux échanges et mises à dispositions possibles entre états dans ce domaine.

Elle apporte aux Etats membres une assistance dans des circonstances exigeant un soutien technique et opérationnel aux frontières extérieures.

Enfin, elle leur fournit un appui technique lors de l'organisation d'opérations conjointes d'éloignement.

3.1.3 *Une plus value à confirmer*

La création de l'agence constitue un indéniable progrès. Certaines de ses limites sont malgré tout régulièrement pointées, et méritent d'être tantôt justifiées, tantôt corrigées.

La critique la plus fréquente tient au défaut de pouvoir réel imparti à l'agence. Outre, en effet, que l'agence ne joue pas de rôle effectif dans l'élaboration des politiques et des législations, elle ne jouit également que de compétences d'exécution réduites. Ses agents ne sont dotés d'aucun pouvoir coercitif et n'effectuent en conséquence aucun contrôle direct aux frontières. En matière d'éloignement, l'agence n'organise pas d'opérations de retour conjointes mais ne fait que fournir une assistance. Par ailleurs, les Etats membres ont souhaité que les prérogatives de l'agence ne soient pas exclusives, de façon à ce que les Etats membres demeurent libres de mener des coopérations bilatérales ou multilatérales, avec des pays de l'Union comme avec des partenaires extérieurs.

Une explication réside sans aucun doute dans la volonté de pragmatisme des Etats membres. La dévolution à l'agence, d'attributions supranationales dans le domaine législatif comme dans celui de la direction opérationnelle comportait le risque de ralentir voire d'altérer le processus de coordination de la surveillance et des contrôles aux frontières. D'une part, elle exigeait la mise sur pied d'un cadre juridique exorbitant permettant à des agents d'exercer des prérogatives de puissance publique sur un territoire étranger, ce contre quoi plusieurs Etats membres n'auraient pas manqué de s'opposer. D'autre part, elle aurait insidieusement légitimé sinon le désengagement, à tout le moins l'affaiblissement de la vigilance des pays directement concernés par le sujet, au premier rang desquels la quasi-totalité des nouveaux Etats membres.

La crédibilité de l'agence réside aussi dans sa capacité à travailler avec les autres administrations oeuvrant sur le spectre de la sécurité. La coopération policière, dans son acception restrictive, est ainsi clairement prévue avec Europol et Interpol⁴¹. Il est en revanche surprenant, alors même que la sécurité des frontières extérieures face aux nouvelles menaces doit être envisagée dans une perspective globale, que la mission de l'agence⁴² ne porte pas sur le contrôle des marchandises et que les contrôles douaniers proprement dits ne soient pas coordonnés par l'Agence. Pour autant, l'approbation le 23 février 2005 par le Parlement d'une modification du code des douanes communautaires, rationalisant les modalités de contrôle et optimisant l'échange électronique d'informations entre administrations douanières de l'Union atténue les effets pervers de cette insuffisance. En outre, l'évaluation du fonctionnement de l'Agence, prévue en 2007 doit notamment porter sur la faisabilité d'étendre ses attributions à la coordination de la coopération avec l'ensemble des administrations, chargées, aux frontières extérieures, des questions de sécurité liées aux marchandises.

⁴¹ Cf. Article 11 du règlement portant création de l'Agence règlement (CE) n° 2007/20004 du Conseil du 26 octobre 2004, JO L 349 du 25.11.2004.

⁴² Cf. article 1 du même règlement.

Enfin, l'Agence doit renforcer ses mécanismes d'évaluation. Certes, l'article 33 du règlement en portant création prévoit que dans trois ans suivant l'entrée en fonction de l'Agence, et tous les cinq ans ensuite, le conseil d'administration commande une évaluation extérieure, transmise ensuite à la Commission, au Conseil et au Parlement européen. Cependant, l'Agence indéniablement en légitimité vis-à-vis des Etats membres si son directeur était responsable devant le Conseil des ministres et si, s'agissant de questions d'exercice de puissance publique et de libertés fondamentales relevant du domaine intergouvernemental, les parlements nationaux⁴³ étaient associés à son contrôle.

3.2 Des outils communs à développer

3.21 *Un manuel de surveillance et de contrôle*

La proposition de Règlement du Conseil refondant le « Manuel commun des frontières extérieures » s'inscrit pleinement dans la mise en œuvre du *corpus commun de législation* défini comme prioritaire depuis trois ans⁴⁴. Elle vise ainsi trois objectifs majeurs : l'achèvement de la communautarisation de l'acquis Schengen, le renforcement de la sécurité juridique et l'actualisation des règles relatives au franchissement des frontières.

Le premier objectif de la refonte du Manuel est l'achèvement de la communautarisation de l'acquis Schengen. D'abord élaborées dans le cadre intergouvernemental de l'accord de Schengen, les normes relatives au franchissement des frontières ont été intégrées dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union à la faveur du Traité d'Amsterdam. Cet « acquis Schengen » déroge au droit communautaire classique. Différent dans sa forme des instruments typiques du droit communautaire tels que des règlements ou des directives, il tient son existence de décisions et mesures prises dans un cadre purement intergouvernemental, sans participation des institutions communautaires. A la suite de son intégration dans le droit communautaire, le comité exécutif Schengen, chargé de faire appliquer la Convention d'application des accords de Schengen a été supprimé. Le Conseil s'y est substitué et a continué à statuer à l'unanimité pour adopter les modalités de contrôle et de surveillance prévues par le Manuel commun. Les compétences d'exécution n'ont pas fait l'objet de transfert à la Commission selon la procédure de « comitologie⁴⁵ ». Le nouveau règlement doit donc permettre d'achever la conversion de l'acquis Schengen en droit communautaire, en y incluant l'ensemble des dispositions relatives au franchissement des frontières et en conférant à la Commission des pouvoirs d'exécution du dit règlement⁴⁶.

⁴³ Les parlementaires français s'étaient à ce sujet élevés contre l'absence d'autorité de contrôle dès le projet de règlement ; en témoignent les réactions de messieurs Vignon et Haenel lors de la communication du sénateur Del Picchia au sénat français le 20 janvier 2004.

⁴⁴ Cf. Communication de la Commission « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne » du 7 mai 2002

⁴⁵ La procédure de comitologie permet au Conseil de déléguer à la Commission ses pouvoirs d'exécution lorsqu'un règlement communautaire ou une décision requiert des mesures d'application.

⁴⁶ Cf. article 30 du règlement.

Le deuxième objectif poursuivi est le renforcement de la sécurité juridique du Manuel, aujourd'hui hybride. Le Manuel se veut en effet une émanation du droit communautaire fondé sur l'article 62, points 1 et 2 a du traité CE⁴⁷, apte à créer des droits et des obligations, en même temps qu'un guide pratique pour les gardes - frontières, comportant les éléments d'information, empruntés à d'autres sources de droit, telles que la Convention de Schengen ou les instructions consulaires communes. Le nouveau règlement corrige ces imperfections en distinguant clairement les principes de base des annexes, elles seules amendables, et élimine les dispositions redondantes.

Le dernier objectif du règlement est l'actualisation des textes au vu du bilan de dix années de pratiques, d'évolution et de modalités nouvelles dans le contrôle des frontières extérieures et intérieures. Il est en effet impératif, alors même que l'Europe ne cesse de s'élargir, de donner de la cohérence au textes, en rassemblant en un seul document des dispositions dispersées dans la Convention de Schengen, le Manuel commun, les décisions du comité exécutif Schengen ou d'autres règlements.

Certaines règles sont directement reprises du catalogue des meilleures pratiques Schengen. Ainsi, aux conditions déjà prévues pour entrer dans l'espace Schengen est ajouté la nécessité de ne pas représenter une menace pour la santé publique. L'aménagement de files séparées aux points de passage frontaliers est recommandé sur l'ensemble des frontières⁴⁸. Le compostage des documents de voyage est par ailleurs systématisé à l'entrée et à la sortie, sauf exceptions. Enfin, le règlement comble une lacune en déterminant les principes majeurs du petit trafic frontalier.

Mais le plus important réside sans doute dans la portée même du texte, plus encore que dans les normes et définitions qu'il compile. Au-delà, en effet, des dispositions de l'article 14 du règlement faisant clairement référence à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures et prévoyant qu'elle gère et coordonne la coopération opérationnelle entre Etats membres, le nouveau règlement s'affiche, sans attendre une hypothétique communautarisation de la mission, comme un recueil uniformisant les modes opératoires des services en charge de la surveillance des frontières. En reprenant l'article 6 de la convention de Schengen, il impose par exemple aux Etats membres de mettre en place des « effectifs appropriés et suffisants », mais rajoute l'idée que les « moyens » doivent également être appropriés afin d'assurer un niveau de contrôle élevé à leurs frontières extérieures. De la même façon, son article 13 introduit l'obligation pour les Etats membres dotés de plusieurs services nationaux, en charge d'après la législation nationale, des missions de garde frontières - d'assurer la coordination et la coopération entre ces différents services, gage indispensable d'efficacité.

⁴⁷ Cet article traite notamment des « mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des Etats membres », et fixe « les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les Etats membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures » (article 62, point 2 a))

⁴⁸ NB : il n'est obligatoire que dans les aéroports internationaux.

Sous l'impulsion notable des ministres de l'intérieur français et allemand, la Commission a déposé en septembre 2004 deux propositions de règlement visant à introduire des **éléments d'identification biométriques dans les visas et les titres de séjour**⁴⁹. La Commission a retenu l'image de face en tant qu'élément biométrique principal, et l'empreinte digitale comme second élément. Le débat sur le choix de ce second élément, compte tenu des différentes techniques existantes (empreintes digitales, iris de l'oeil, géométrie palmaire), est à lui seul emblématique des difficultés à vaincre les positions nationales. L'Allemagne était plutôt favorable à l'iris, tandis que la France privilégiait l'empreinte digitale, technique éprouvée et en vigueur aux Etats – Unis. Le choix de ces éléments biométriques est d'autant plus important que les mêmes serviront vraisemblablement, dans un souci de cohérence, pour le système d'information visas (VIS) et pour la sécurisation des passeports, pour laquelle une approche commune doit être définie en réponse à la demande américaine imposant l'intégration d'éléments biométriques, depuis le 26 octobre 2004, dans le passeport des ressortissants de pays exemptés de visas.

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, **un système commun d'information sur les visas (Visa Information System, VIS)** doit en effet être mis en place. Les objectifs du système sont multiples : lutte contre la fraude par l'optimisation de l'échange d'informations entre Etat membres, identification des étrangers en situation irrégulière dépourvus de documents, simplification des procédures de retour, prévention du « *visa shopping* »⁵⁰. Selon les résolutions du Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 et l'étude de faisabilité présentée en mai 2003, le VIS devrait se composer d'un système central d'information sur les visas (C-VIS), complété par des systèmes d'information nationaux (N-VIS). Son coût potentiel pourrait osciller entre 130 millions et 200 millions, en fonction de l'architecture et les fonctionnalités retenues. Le VIS devrait développer des synergies importantes avec le système d'information Schengen de seconde génération (SIS II) et permettre ainsi la réalisation d'économies budgétaires substantielles.

Le système d'information Schengen est aussi appelé à être modernisé. Le SIS est un système d'information permettant aux autorités compétentes des Etats membres de l'espace Schengen, au moyen d'une procédure d'interrogation automatisée, d'accéder à des signalements concernant des personnes et des biens. Le SIS se compose de systèmes nationaux (N-SIS) localisés dans chacun des Etats Schengen et d'une partie centrale (C- SIS) située à Strasbourg.

En juin 2002, suite à une décision du Conseil de l'Union européenne, la Commission a été chargée de la direction et de la mise en œuvre d'une version améliorée du SIS, adaptée aux besoins opérationnels actuels. La recherche d'un nouvel outil tient entre autres à la volonté de gains dans les

⁴⁹ Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa et proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (COM [2003] 558 final - E 2403).

⁵⁰ Technique consistant pour les candidats à déposer des plusieurs demandes, de façon à profiter du pays ayant les critères les plus souples.

domaines suivants de la sécurité, de la fiabilité, de la flexibilité et de l'évolutivité. Au terme de la phase des appels d'offres au mois d'avril 2005, la commission, appuyée d'experts nationaux a choisi la société STERIA/HP pour développer le système.

Programmé pour être fonctionnel en 2007, il a vocation à permettre l'intégration de nouveaux pays membres de l'Union Européenne ou de l'espace Schengen, l'utilisation de nouvelles technologies telles que le Web, et l'introduction de données de type biométrique.

Sur proposition de la France, **un compostage obligatoire des passeports lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres sera bientôt établi**. Ce moyen est en effet le seul permettant de vérifier que les ressortissants de pays tiers non soumis à visa ne dépassent pas le délai de trois mois autorisé pour les séjours touristiques. Cette initiative, diversement acceptée dans un premier temps, compte tenu de pratiques nationales divergentes résultant de l'ambiguïté des dispositions de l'acquis Schengen, a reçu l'appui de la Commission. Celle-ci a en effet déposé, le 5 novembre 2004, une proposition de règlement, qui obligera les autorités compétentes à composer systématiquement les documents de voyage des ressortissants de pays tiers.

3.2.3 Le développement nécessaire de la formation

Avant la mise en place du « Plan de gestion intégrée des frontières extérieures », les projets et financements nationaux ainsi que les subventions en provenance de divers programmes européens (Fonds régional européen, PHARE, TACIS, CARDS ou EDA,) étaient lancés et conduits sans réelle coordination. Ils ne laissaient que peu de place à des projets d'investissement communs.

La décision⁵¹, dite "décision ARGO", adoptée le 13 juin 2002 par le Conseil de l'UE amorce un processus de rationalisation. Elle doit assurer la mise en œuvre d'un programme de coopération administrative couvrant la période 2002 – 2006, dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration.

Les objectifs généraux du programme sont les suivants :

- l'optimisation de la coopération entre les administrations nationales dédiées à la mise en œuvre des réglementations communautaires dans les matières visées aux articles 62 et 63 du traité CE, notamment par le partage des ressources et la mise en commun de pratiques coordonnées et homogènes ;
- l'uniformisation de l'application du droit communautaire par les Etats membres, aux fins d'éviter ainsi les dysfonctionnements susceptibles de compromettre la création progressive d'un espace de liberté, de sécurité et de justice ;
- l'amélioration de l'efficacité globale des administrations nationales dans l'accomplissement de leurs missions lorsqu'elles mettent en œuvre les réglementations communautaires ;
- la prise en compte adéquate de la dimension communautaire dans l'organisation des administrations nationales contribuant à la mise en œuvre des réglementations communautaires ;

⁵¹ Décision du Conseil n° 2002/463/CE, JO L 161 du 19.6.2002

- l'encouragement à la transparence des actions des autorités nationales en renforçant les relations entre les administrations nationales et les organisations compétentes, gouvernementales et non gouvernementales, nationales et internationales.

Le programme d'action ARGO soutient différentes activités dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration, telles que

- des plans de formation comprenant notamment l'élaboration de modules d'études communs organisés par les administrations nationales ;
- des échanges d'agents participant de façon effective au travail des administrations nationales d'accueil ;
- des actions favorisant le traitement informatisé des dossiers et procédures ainsi que le recueil, l'analyse, la diffusion et l'exploitation d'informations par voie électronique ;
- l'évaluation des effets des procédures communes fondées sur les articles 62 et 63 du traité ;
- des campagnes de promotion et de partage des meilleures pratiques susceptibles d'améliorer les modes opératoires, les équipements et de rationaliser les procédures ;
- la création de centres opérationnels communs et d'équipes internationales ;
- la tenue de séminaires ouverts aux agents des États membres, de la Commission, des organisations nationales et internationales, gouvernementales ou non, traitant la matière ;
- des mécanismes de consultation et d'association des organisations compétentes, gouvernementales et non gouvernementales, nationales et internationales.

Enfin, la facilité Schengen vise à aider les états à appliquer l'acquis de Schengen. Les types d'action ouvrant droit à des financements sont les suivants : les investissements dans les infrastructures situées aux points de franchissement des frontières, les investissements dans tout type d'équipement opérationnel. A ce titre, le texte fait notamment référence au Système d'Information Schengen, la formation des garde – frontières et la participation aux dépenses de logistique et d'opérations.

Cette facilité, dotée de 858, 1 millions d'euros concerne ainsi les Etats membres – Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Slovénie, Slovaquie – en charge des contrôles aux frontières extérieures de l'Union. Mise en place à la date d'adhésion des pays, elle court en principe jusqu'à la fin de l'année 2006.

Ainsi, l'aide à la formation et à l'équipement des services concernés constitue un moyen efficace d'harmoniser progressivement les systèmes souvent très différents des Etats membres.

CONCLUSION

La création de l'Agence « Frontex » est l'aboutissement logique de la prise de conscience par les Etats membres et les instances communautaires du nécessaire renforcement de la coordination aux frontières extérieures de l'Union. Certes encore éloignée, dans ses structures comme dans ses prérogatives, d'un corps européen que la France et l'Allemagne ont appelé de leurs vœux, elle permet, depuis plusieurs mois, aux forces nationales des polices aux frontières, de mettre en œuvre un processus de coopération sans précédent. Il lui faut maintenant, pour donner sa pleine mesure, collaborer avec les autres agences de l'Union concernées par son domaine de compétences, telles que l'Agence européenne de sécurité maritime et Europol, et développer son ancrage institutionnel.

Dans cette perspective, l'Union ne doit pas nier les difficultés qui entravent le développement d'une politique véritablement commune en matière de surveillance de ses frontières. Certaines sont incontestablement dues à l'hétérogénéité structurelle et culturelle des systèmes nationaux comme à la volonté légitime des états concernés de ne pas abdiquer complètement leur souveraineté. D'autres sont plus profondes encore, car étroitement liées à l'instauration d'une politique européenne commune. Or, en l'espèce, les instances communautaires produisent par trop des textes « minima », dont la portée, entachée de réserves et de dérogations, ne peut être que réduite. D'autres obstacles, enfin, tiennent directement aux propres dysfonctionnements de l'Union, à l'instar du partage de compétences prévalant entre le premier et le troisième pilier. A cet égard, les propositions du « programme de La Haye » des 4 et 5 novembre 2004 qui anticipaient celles du Traité constitutionnel en rationalisant les procédures de décision dans ce domaine, conservent leur pertinence.

Ces premières avancées peuvent donc sembler encore limitées. A la vérité, en choisissant la voie du pragmatisme, l'Union ne manque pas d'ambition. Bien au contraire, en offrant aux états des outils de coopération concrets et immédiatement utiles aux services opérationnels, elle les incite à participer efficacement à sa construction.

Annexe 1 : carte des flux migratoires

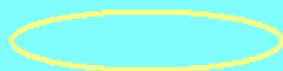
Légende :

PRINCIPAUX FLUX MIGRATOIRES :

IMMIGRATION PAR VOIE AERIEENNE : —

IMMIGRATION PAR VOIE MARITIME : —

IMMIGRATION PAR VOIE TERRESTRE : —



: NOMBRE DE CLANDESTINS RECONDUITS AUX FRONTIERES EN 2004



: ESPACE SCHEINGEN

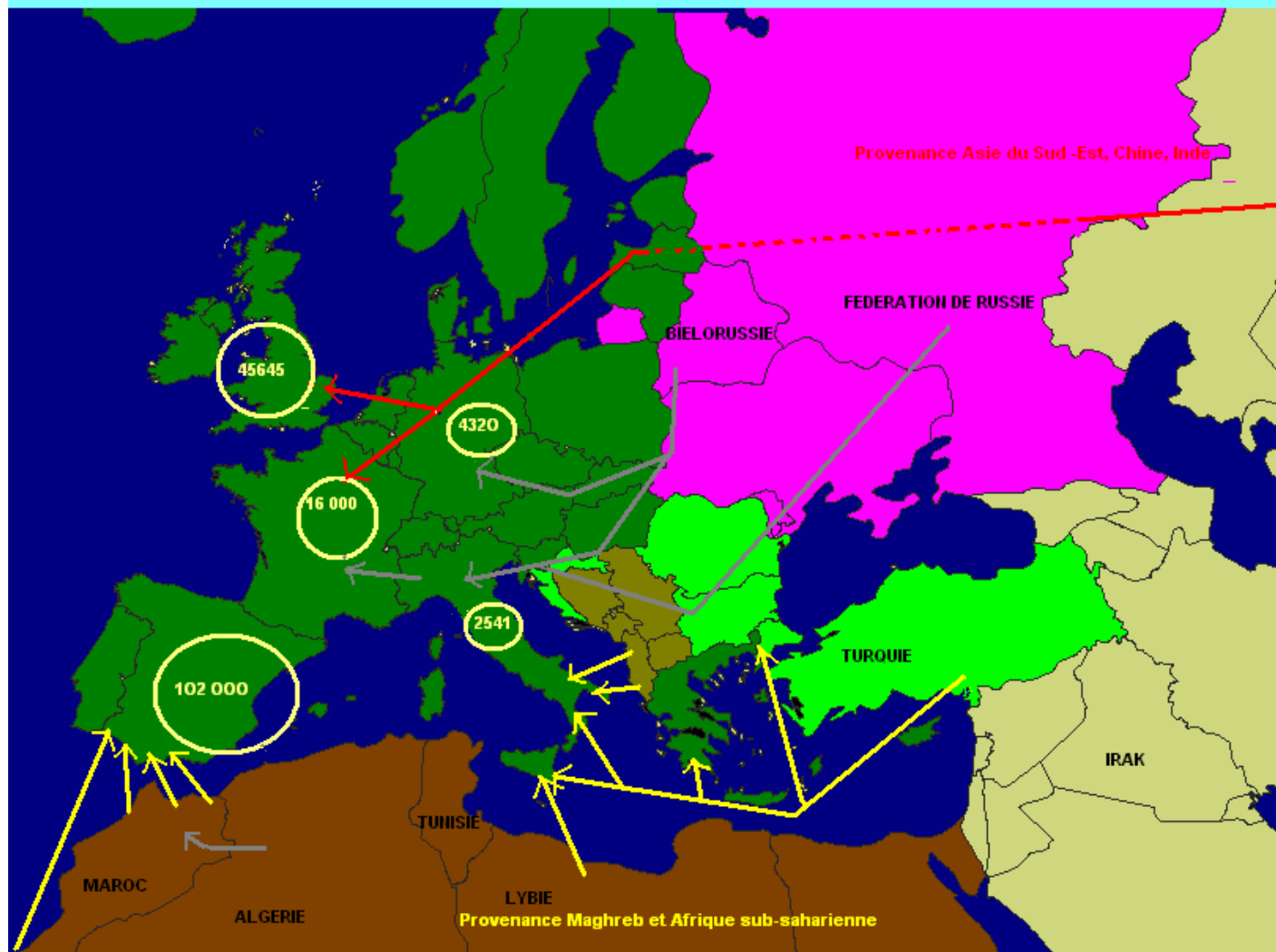


BALKANS NON U.E



: PAYS CANDIDATS U.E

CARTE REALISEE PAR LE CHEF D'ESCADRON WATREMEZ. SOURCES : Ministère de l'Interieur et Le Monde, Dossiers et Documents, N°350 -février 2006



SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE

Personnalités rencontrées

Police Nationale

Monsieur COURTIN, commissaire principal, Division des relations internationales de la Direction Centrale de la Police Judiciaire, Chef de Projet SIS II pour la France.

Gendarmerie Nationale

Monsieur GRIMAUX, Lieutenant Colonel, Secrétariat Général à la Mer

Monsieur BEGARD, Lieutenant, Section « Schengen », au Bureau Coopération Policière Institutionnelle de la Sous Direction de la Coopération Internationale de la Direction Générale de la Gendarmerie Nationale.

Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects

Monsieur LANTHOEN, Receveur principal, Secrétariat Général à la Mer

Marine Nationale

Monsieur VERDEAUX, Commissaire en chef, Secrétariat Général à la Mer

Conférences

Police Nationale

Monsieur Marion, Commissaire divisionnaire, Sous Directeur à la Direction Centrale de la Police aux Frontières, sur l'organisation de la lutte contre l'immigration clandestine en France.

Gendarmerie Nationale

Monsieur VERONDO, Colonel, commandant le Groupement de Gendarmerie départementale du Var, sur la problématique de la lutte contre l'immigration clandestine dans un département français.

Monsieur GRIMALDI, Lieutenant – Colonel, commandant le Groupement de gendarmerie maritime de Toulon, la lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime en France.

Garde Civile (Espagne)

Lieutenant Colonel, adjoint au chef du S.I.V.E (Système intégré de surveillance extérieure) d'Algésiras.

Corps National de Police (Espagne)

Commissaire MORENO, Commissaire divisionnaire, Commissariat général pour les étrangers et la documentation.

Textes de l'Union européenne

Convention d'Application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985, 19 juin 1990

Directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, 2004/38/CE du 20 avril 2004

Proposition de règlement du Conseil établissant le code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières, COM (2004) 391 du 26 mai 2004

Communication de la Commission « Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne COM (2002) 233 du 07 mai 2002

Règlement portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières des Etats membres de l'Union européenne (Reg 2007/2004) du 26 octobre 2004

Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres

Proposition de règlement du Conseil portant sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II) (COM (2005) 236 du 31 mai 2005

Journal officiel : Manuel commun relatif aux contrôles aux frontières extérieures de l'Union (OJ C313/2002) du 16 décembre 2002

Proposition de décision du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II) (COM (2005) 230 du 31 mai 2005

Rapport du Parlement sur le code communautaire relatif aux contrôles frontaliers (Rapporteur : Michel Cahsman)

Proposition de règlement sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au Système d'Information Schengen de deuxième génération (SIS II) (COM (2005) 237 du 31 mai 2005

Présentation par la Commission d'un ensemble de propositions visant à étendre l'Espace Schengen aux nouveaux Etats membres (IP/05/651) du 1^{er} juin 2005

Memo 05/188 du 1^{er} juin 2005 : Schengen, passer du SIS au SIS II

Compte – rendu de débat du Parlement du 23 juin 2005 : Une seule frontière pour l'UE – Une nouvelle réglementation sur les contrôles des frontières

Décision du Conseil portant création du Système d'Information sur les Visas (VIS), (2004/512/CE) du 08 juin 2004

Proposition de règlement concernant le Système d'Information sur les Visas (VIS) et l'échange de données (COM (2004)835 du 28 décembre 2004

Décision 2002/463/ du Conseil du 13 juin 2002, portant adoption d'un programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration. Programme ARGO) (J.O.U.E. L 161 du 19.6.2002 p. 11)

Plan d'action du Conseil du 13 juin 2002, pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

Conclusions du Conseil du 02 décembre 2004, relatives à l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en oeuvre du programme de mesures visant à lutter contre l'immigration clandestine par voie maritime dans les États membres de l'Union européenne.

Règlement 2007/2004/CE du Conseil du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. (J.O.U.E. L 349 du 25.11.2004 p. 1)

Résolution du 19 juin 2003 sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur une méthode ouverte de coordination de la politique communautaire en matière d'immigration. (Rapport TERRONICUSI)

Résolution du 15 janvier 2004 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil en vue du Conseil européen de Thessalonique sur le développement d'une politique commune en matière d'immigration clandestine, de trafic illicite et de traite des êtres humains, de frontières extérieures et de retour des personnes en séjour irrégulier. (Rapport PIRKER adopté dans la résolution)

Résolution du 09 mars 2004 sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. (Rapport von BOETTICHER adopté dans la résolution)

Note du Secrétariat Général aux délégations 28 novembre 2003, programme de mesures de lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime dans les États membres de l'Union européenne

Textes parlementaires français

Rapport d'information n°1238 de l'Assemblée Nationale du 19 novembre 2003 sur la politique européenne d'immigration, présenté par Monsieur MARIANI

Rapport du Sénat n°418, 2004-2005, Action de l'Etat en mer, une garde – côtes à la française ?

Ouvrages consultés

BERGER N, La politique européenne d'asile et d'immigration, enjeux et perspectives, Bruxelles, Bruylant, 2000

BOUTEILLET-PAQUET Daphné, L'Europe et le droit d'asile : la politique européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale, Editions l'Harmattan, 2001

BRANGER Jean-Guy, Les migrations et l'intégration : un défi pour l'Europe, Editions Sénat, 2004

GUIRAUDON Virginie, Les politiques d'immigration en Europe, Editions l'Harmattan, 2000

Revues consultées

Atlas d'une nouvelle Europe, nouvelle édition 2003, Pierre BECKROUCHE – Yann RICHARD

Atlas des migrations internationales dans le monde, édition 2005, Catherine WIHTOL de WENDEN

Défense nationale et sécurité collective, novembre 2004 : Vers une police européenne aux frontières,
Jean – Paul MILLAND

Défense nationale et sécurité collective, mars 2005 : Crime organisé : un péril stratégique sous estimé
par l'Union européenne

Regard sur l'Est, juillet 2005, Le développement d'une réelle politique européenne en matière de
surveillance des frontières extérieures de l'UE, La sécurité dans la nouvelle Europe à 25, Loïc Michel

Articles de presse

Le Courrier des Balkans, 03 septembre 2004, La Serbie, nouvelle « frontière extérieure » de l'Union
Européenne, traduit par Jacqueline DERENS

Le Monde, dossiers et documents N°350, février 2006, les nouveaux flux migratoires

Peuples et monde, vendredi 8 juillet 2005, Les frontières improbables de l'espace migratoire européen,
Yann Richard

REUTERS, 13 Janvier 2006, Union européenne, Projet d'équipes d'intervention pour les émigrants
clandestins