

**POLITIQUES EUROPEENNES
EN MATIERE D'ASILE ET D'IMMIGRATION**

CONTROLES ET SURVEILLANCE AUX FRONTIERES

« Bien que les Etats membres demeurent responsables du contrôle de leurs propres frontières, la politique commune menée par l'Union pour leur prêter main forte devrait être constamment renforcée et adaptée aux nouvelles menaces, aux évolutions de la pression migratoire et aux lacunes constatées, en faisant un usage à la fois large et proportionné des nouvelles technologies. (...) ».

Communication de Commission européenne du 13 février 2008¹.

I – CONTEXTE : DES MOYENS COMMUNS POUR LA FERMETURE, LE CONTROLE ET LA SURVEILLANCE DES FRONTIERES PAR L'UNION EUROPEENNE

Si le dispositif Schengen datant des années 80-90, espace de libre circulation à l'intérieur des frontières européennes est le premier véritable dispositif de contrôle aux frontières en Europe, avec l'instauration de procédures uniformes (visa, contrôles à l'entrée, sanction aux transporteurs,...), l'Union européenne a commencé à se construire une politique de lutte contre l'immigration clandestine au début des années 2000. Son Plan d'Action global de 2002² prévoit le renforcement de la politique de visas en particulier sur la sécurisation et l'utilisation des nouvelles technologies, une politique de réadmission et de rapatriement et des mesures en amont du franchissement des frontières.

Depuis, les mesures de lutte contre l'immigration clandestine se sont développées de façon spectaculaire.

Elles interviennent à différents niveaux, administratifs et policiers et ont été largement délocalisées dans les Etats d'origine et les Etats de transit à travers un processus « d'externalisation » des contrôles des frontières en partie financé par l'Union européenne ou ses Etats membres.

Le dispositif Schengen, après avoir été intégré dans l'acquis communautaire s'est développé avec l'adoption du Code Schengen des frontières en 2006 dont les dispositions remplacent en partie celles de la Convention de Schengen, en particulier sur l'entrée sur le territoire européen et fixe des mesures de vérifications aux frontières (points de passage frontaliers) et de surveillances aux frontières (là où il n'y a pas de point de passage).

La politique de contrôles aux frontières date de la mise en place de Schengen

¹ COM (2008) 69 final, « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne ».

² JO C 142 du 14/06/2002, « Plan global de lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains »

L'Agence Européenne pour la gestion des frontières extérieures (FRONTEX) a été créée en 2004 pour renforcer le dispositif commun de contrôle aux frontières. Son action s'est principalement axée sur la mise en commun de moyens pour renforcer les interceptions maritimes en mer méditerranée et au large du Sénégal, de la Mauritanie et du Maroc.

A l'heure actuelle, les moyens technologiques les plus avancés, en particulier la biométrie, sont au cœur des dispositifs de contrôle aux frontières. La mise en place d'un système d'enregistrement des « entrée et sortie » de l'Union européenne avec une procédure facilitée pour les voyageurs « désirables » fait l'objet d'une étude de la commission européenne. L'interopérabilité des fichiers de données personnelles constitue un élément clé, échappant potentiellement à la protection des données individuelles, mettant en concurrence liberté individuelle et sécurité.

1 - La politique des visas

La politique européenne en matière de visas est le premier élément de communautarisation des contrôles en matière d'entrée sur le territoire européen. Elle est basée sur une liste commune des pays dont le visa est requis pour entrer dans l'espace Schengen³ et sur la délivrance d'un visa uniforme d'une validité de trois mois pour circuler dans l'espace européen. Dans le plan global de 2002, il est question de la mise en place de structure communes pour les demandes de visas. Le système d'Information Schengen (SIS) est la base de donnée du système Schengen qui répertorie les personnes signalées à fin de « non admission » par un Etat membre et qui est consultée pour toute demande d'entrée sur le territoire et toute demande de visa. Une seconde version de la base SIS (SIS II) sera opérationnelle fin 2008.

**La biométrie
généralisée**

Déploiement de la biométrie dans le cadre la délivrance des visas

En 2005, la commission faisait une proposition de règlement pour la mise en place d'un Système d'Information sur les Visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour⁴. La proposition est de créer un base de donnée commune aux Etats membres recensant des données biométriques sur tous les demandeurs de visa quelque soit l'issu de leur demande. Le VIS a un autre objectif qui est de permettre une identification biométrique des personnes restées sur le territoire européen au delà de la date limite du visa et ainsi faciliter leur expulsion. Le VIS sera opérationnel en 2012 pour l'ensemble des Etats membres.

Le *Pacte européen sur l'immigration et l'asile* anticipe sur cette date et propose que la délivrance des visas biométriques soit généralisée au 1^{er} janvier 2012. Il prévoit également, comme le proposait le plan d'action de 2002 la mise en place de consulats communs.

La Commission Nationale Informatique et Liberté a émis des réserves sur l'utilisation accrue de la biométrie « dont l'utilisation doit rester exceptionnelle », qui n'est justifié que s'il est fondé que sur un fort impératif de

³ Règlement (CE) N. o. 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 – fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa.

⁴ COM (2005) 835

sécurité et devrait rester dans le cadre de la sécurisation physique des personnes et être réduit à un nombre faible de personnes⁵.

2 - Les sanctions aux transporteurs

Suite aux dispositions contenues dans la Convention de Schengen, une directive a permis de formaliser et d'étendre l'harmonisation en matière de sanction aux transporteurs⁶. Elle vise à harmoniser les sanctions pécuniaires imposées aux transporteurs acheminant sur le territoire de l'Union Européenne des ressortissants des pays tiers sans document de voyage ou sans visa.

Imposer des sanctions aux transporteurs est une façon de faire reposer sur des acteurs privés le contrôle des flux migratoires, ouvrant ainsi la porte à des pratiques qui ne sont réglementées par aucune procédure.

3 - Les officiers de liaison

Un règlement de 2004 établit un réseau d'Officiers de Liaison "Immigration" (OLI). Ces officiers sont des fonctionnaires nationaux des États membres détachés dans un pays tiers et chargés de faciliter l'action menée par l'Union européenne en matière de lutte contre l'immigration clandestine afin d'« établir et entretenir des contacts avec les autorités du pays hôte en vue de contribuer à la prévention de l'immigration illégale et à la lutte contre ce phénomène, au retour des immigrés illégaux et à la gestion de l'immigration légale ». Le texte adopté a pour but de mutualiser l'action des OLI et de mettre en relation ceux qui sont présents dans une région ou un pays tiers donné⁷. Rien n'est prévu pour la protection des personnes interpellées par l'action des OLI.

4 - La gestion commune des frontières

La gestion commune des frontières apparaît dans le plan d'action de 2002 à travers la prospection en matière de formation commune des gardes frontières, la coopération opérationnelle et l'amélioration des contrôles aux frontières maritimes.

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) a été créée par le règlement⁸ adopté le 26 octobre 2004. Cette agence est opérationnelle depuis octobre 2005, elle est basée à Varsovie.

Elle a pour objectif l'amélioration de la « gestion intégrée des frontières extérieures de l'UE » (frontières aériennes, terrestres et aéroportuaire).

Les tâches de FRONTEX sont les suivantes :

⁵ Communiqué CNIL 28-12/2007 : biométrie : la CNIL encadre et limite l'usage de l'empreinte digitale

⁶ Directive [2001/51/CE](#) du Conseil, du 28 juin 2001, visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 [Journal officiel L 213 du 15.06.2004].

⁷ Règlement (CE) n° [377/2004](#) du Conseil, du 19 février 2004, relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison "Immigration" [Journal officiel 64 du 02.03.2004].

⁸ CE n° 2007/2004

- a) coordonner la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures;
- b) assister les États membres pour la formation des garde frontières nationaux, y compris dans l'établissement de normes communes de formation;
- c) effectuer des analyses de risques;
- d) suivre l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures;
- e) assister les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures;
- f) fournir aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

L'agence a mené des opérations conjointes pour la surveillance des côtes des aéroports et des frontières terrestres qui ont impliqué plusieurs Etats membres.

En fait, elle a essentiellement eut un rôle de coordination : les Etats décident de la manière dont ils veulent intervenir :

- déployer des équipements spéciaux pour la surveillance des frontières (en particulier pour les interceptions maritimes : déploiement de bateaux, hélicoptères,...)
- détachement d'experts afin d'appuyer l'identification des personnes interceptées.

Les opérations d'interceptions on été menées en particulier en mer au large des Canaries (opérations Hera), au large de Malte et de la Sicile (opérations Nautilus) et dans la mer Egée.

Au total en 2006-2007, 53000 personnes ont été appréhendées ou interdites d'entrée et 58 passeurs arrêtés pour un budget global d'environ 4 millions d'euros (2,7 millions pour les opérations en mer, 83000 euros pour opérations terrestres, 194 000 opérations aériennes).

Mais l'agence a d'autres rôles comme l'assistance aux Etats membres pour la formation des gardes frontières ou la réalisation d'analyse de risque migratoire que la commission prévoit de faire de manière conjointe avec Europol.

Le règlement **RABIT**⁹, entré en vigueur le 20 août 2007 prévoit que les Etats membres s'engagent à fournir des ressources humaines supplémentaires aux Etats qui se verraient confrontés à un afflux massif : 550 à 600 gardes frontières constituent actuellement le pool actif.

Enfin, un des rôles conféré à FRONTEX est celui de la coordination des charters communautaires : 9 opérations de retour conjointes ont déjà été coordonnées par l'agence. La grande difficulté posée par l'agence FRONTEX est que ses opérations ne sont pas clairement définies par le règlement en particulier pour les interceptions maritimes.

La commission européenne a réalisé un rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX le 13 février 2008¹⁰. Elle ne se

⁹ Règlement 863/2007 du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières ; RABIT signifie « Rapid Border Intervention Teams »

¹⁰ COM (2008) 67 final

penche cependant pas sur les difficultés juridiques posées par les interceptions maritimes en matière notamment de respect du droit d'asile, organisées sous l'égide de FRONTEX. En 2007, elle soulignait cependant le besoin qu'au cours de ces opérations d'interception et de sauvetage en mer l'asile soit une « *possibilité réelle pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale* »¹¹

Elle n'examine pas non plus les conséquences de ces interceptions en terme de réorientation des routes de l'immigration clandestine vers des voies toujours plus dangereuses.

Pour finir, certaines pratiques des gardes-côtes européens et d'Etats tiers ont été dénoncées à plusieurs reprises : abandon d'embarcations en perdition, interceptions dangereuses provoquant naufrages et noyades, naufrages volontaires d'embarcation entraînant la mort des passagers¹².

Le pacte européen sur l'asile et l'immigration qui propose de donner à FRONTEX les moyens d'exercer « pleinement » sa mission notamment en créant des bureaux spécialisés se contente donc de reprendre les orientations en cours depuis plusieurs années sans tenir compte de toutes les conséquences des opérations de FRONTEX sur les migrants et leurs droits fondamentaux.

Le fonds sur les Frontières extérieures

Le fonds sur les frontières extérieures, d'un montant de **1 milliard, 820 millions d'euros** pour la période 2007-2013 a été créé par décision du 23 mai 2007¹³ et vise quatre objectifs :

**Des moyens
financiers
considérables**

- une organisation administrative efficace portant sur l'échange d'informations, de mécanismes de contrôle, de surveillance et d'enregistrement des personnes franchissant les frontières extérieures
- la consultation efficace des systèmes d'information (SIS,VIS)
- la promotion d'un manuel en faveur des garde frontières pour l'utilisation des technologies de pointe pour la surveillance des frontières
- l'amélioration des activités des services consulaires.

Les Etats membres sont éligibles à ce fond pour des actions nationales et la Commission européenne mettra en œuvre les actions communautaires. FRONTEX définit les règles de pondération pour la répartition entre frontières maritimes, terrestres et aéroportuaires.

5 – Le financement du renforcement des contrôles par l'Union européenne, dans les Etats de transit

¹¹ COM (2006) 733 final 30 novembre 2006 Renforcer la gestion de la frontière extérieure maritime méridionale

¹² Pro Asyl « The truth may be bitter but it must be told », Report on the situation of refugees in the Aegean and the practices of the Greek coastguards, October 2007 ; AFVIC, Rapport relative au naufrage de migrants au large des côtes d'Al Houceima (Maroc) dans la nuit du 28 au 29 avril 2008 et les dossiers relatifs à ce drame sur les sites : www.migreurop.org, www.fortresseurope.blogspot.com

¹³ Décision 574/2007 portant création du Fond européen pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires ».

L'Union européenne apporte son aide financière à la plupart des pays tiers voisins pour les aider à gérer leurs frontières par le biais notamment des lignes de financement de la politique de voisinage.

Dans le cadre de la politique de voisinage, des fonds sont accordés largement pour la gestion des frontières. Par exemple le programme MEDA a financé à hauteur de 67 millions d'euros l'appui à la décentralisation de la police marocaine et la « mise à niveau » des postes frontière. L'Algérie a bénéficié sur les fonds MEDA II à hauteur de 10 millions d'Euros pour une assistance technique et matérielle à la Police Algérienne des Frontières.

La ligne de financement AENEAS, gérée par la commission européenne prévoyait sur 2004-2008 250 millions d'euros destinés à la gestion des flux migratoires. La durée de cet instrument, créé initialement pour couvrir la période 2004-2008, a finalement été ramenée à trois ans (2004-2006) pendant lesquels auront été financés des projets liés aux migrations pour un montant d'environ 120 millions d'euros dont 990 000 euros ont été alloués à l'Italie pour le renforcement des capacités sur la gestion des frontières et la gestion des migrations en Libye et en Algérie, 849 952 euros à la France pour le renforcement des contrôles frontières et la gestion humanisée des flux au Mali¹⁴. Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, le programme Aeneas est désormais remplacé par le nouveau programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile.

L'utilisation des Etats de transit ou d'origine pour la surveillance des frontières extérieures au seul profit du renforcement de la sécurité intérieure européenne a des répercussions dramatiques sur les migrants qui traversent ces Etats et sur la stabilité même des sociétés concernées. Un certain nombre d'Etats commettent à l'encontre des migrants, au nom de la surveillance des frontières, de graves violations des droits fondamentaux¹⁵.

II – PROJETS DE LA COMMISSION EUROPEENNE ET DU PACTE EUROPEEN : UN RENFORCEMENT DES MOYENS DE CONTROLE ET DE SURVEILLANCE

En février 2008, Franco Frattini, commissaire en charge de la Justice et des Affaires Intérieures encourageait l'Union à « *recourir aux technologies les plus avancées pour atteindre un niveau de sécurité maximal, tout en facilitant les procédures pour les ressortissants de pays tiers qui souhaitent entrer légitimement dans l'espace Schengen* » dans son discours prônant « une vision globale pour un système européen intégré de gestion des frontières pour le 21^e siècle ». FRONTEX et EUROSUR sont placés au cœur du dispositif de surveillance des frontières européennes ainsi que la sécurisation de l'entrée et de la sortie.

**FRONTEX et
EUROSUR,
éléments clés
du dispositif**

Déploiement de FRONTEX

Pour les années qui viennent, la commission européenne prévoit que ces (70 millions d'euros en 2008) devrait permettre une mise en place plus efficace. Des bureaux spécialisés de Frontex pourraient voir le jour dans les Etats

¹⁴ Grant awarded under call for proposal « EuropAid/124151/C/ACT/Multi publié le 15-09-2006

¹⁵ Voir notamment Migreurop « Guerre aux migrants : Le livre noir de Ceuta et Melilla », Migreurop 2007, GADEM « La chasse aux migrants aux frontières sud de l'Europe, conséquences des politiques migratoires européennes » juin 2007, Fortress Europe « Fuite de Tripoli, Rapport sur les conditions des migrants de passage en Libye », Gabriel del Grande, octobre 2007

membres. A terme la commission suggère que l'agence ait ses propres avions pour le retour communautaire. A terme la commission suggère que l'agence puisse s'engager sur la participation aux missions européennes de contrôle aux frontières effectuées dans les pays tiers.

Le pacte européen sur l'asile et l'immigration (version janvier 2008) prévoit un renforcement des moyens de l'agence et la création de deux postes de commandement permanents, à l'est et au sud de l'Europe.

Mise en place d'EUROSUR

EUROSUR est un cadre informel de déploiement d'un système européen de surveillance des frontières qui vise à « *réduire le nombre d'immigrants illégaux qui parviennent à entrer sur les territoires de l'UE sans être découverts, renforcer la sécurité dans l'ensemble de l'UE, tout en contribuant à prévenir la criminalité transfrontalière, renforcer les capacités de recherche et de sauvetage* ». ¹⁶ C'est la mise en commun opérationnelle des systèmes de surveillance nationaux, le renforcement des moyens sophistiqués de surveillance (par exemple par satellite, drones...), le déploiement d'outils commun et sophistiqués de contrôle et de surveillance, en mettant à contribution les Etats tiers voisins.

Système entrée-sortie

La commission européenne entend déployer une « stratégie de gestion concertée des frontières » afin de renforcer la sécurité et faciliter la circulation des personnes de « bonne foi » ¹⁷. L'objectif est de mieux repérer les fraudeurs et de faciliter l'entrée dans l'Union européenne des personnes « ayant des motifs légitimes d'y entrer » par le biais de l'introduction de systèmes d'enregistrement entrée-sortie et l'introduction de système d'autorisation électronique de voyage. La mise en place de ce système, utilisant notamment l'interopérabilité des fichiers et la biométrie ne permet pas de garantir que les données personnelles seront protégées telles que les lois actuelles le prévoient. Elle laisse augurer d'une vaste zone de contrôle où la sécurité et le contrôle primeront sur les libertés individuelles les plus élémentaires.

III - CONSEQUENCES SUR LES MIGRANTS : DES FRONTIERES TOUJOURS PLUS DANGEREUSES ET DES VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS

Les dispositifs européens de surveillance des frontières et les accords discutés et conclus avec les pays de transit pour gérer les flux migratoires ont aussi des incidences directes sur les parcours des migrants. D'une part parce que lorsqu'une « porte » se ferme, les migrants tentent de trouver d'autres voies toujours plus dangereuses.

Les routes migratoires empruntées toujours repoussées plus au Sud sont de plus en plus dangereuses. Le nombre de morts aux frontières ne cesse d'augmenter ¹⁸.

Conséquences dramatiques : routes dangereuses et morts aux frontières

¹⁶ COM (2008) 68 final « Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières » 13 février 2008

¹⁷ COM (2008) 69 final « Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne » 13 février 2008

D'autre part car ces pays pratiquent souvent des arrestations et refoulements collectifs, généralement en dehors de tout cadre juridique et administratif.

Des pays traditionnellement d'émigration, sont devenus des pays de transit, puis des pays d'accueil par défaut pour de nombreux migrants, réfugiés et demandeurs d'asile et ne possèdent ni les moyens humains et financiers ni même, pour certains, la tradition démocratique nécessaire à un traitement de ces questions conforme aux normes internationales en matière de respect des droits humains. Les interceptions maritimes donnent lieu à des renvois dans des pays qui ne respectent pas toujours les droits des personnes.

Des dizaines de milliers de personnes, ayant parfois quitté leurs pays depuis des années, se retrouvent « prises au piège » dans des régions dans lesquelles elles se déplacent au gré des refoulements qui se multiplient : du Maroc vers l'Algérie et la Mauritanie, de l'Algérie vers le Mali et le Niger, de la Mauritanie vers le Sénégal et le Mali ou encore de la Libye vers le Niger et le Mali (voir fiches-pays).

¹⁸ Le nombre de morts aux frontières est décompté sur le site de Fortress Europe : 12 200 en 10 ans pour ce qui est des morts rescencés (www.fortresseurope.blogspot.com)