

Contrôles aux frontières de l'Europe

Frontex et l'espace Schengen

Julien JEANDESBOZ

Apparue dans l'actualité à travers les opérations d'interception de migrants venus des rives sud de la Méditerranée, Frontex est une agence européenne méconnue. Entre police des frontières et organe de coordination et de surveillance au service des États, elle exemplifie la manière dont l'espace Schengen s'est doublé d'une zone de contrôle extérieure à l'Union aux fondements juridiques plus qu'incertains.

Frontex, l'agence en charge des frontières extérieures de l'Union européenne, s'est trouvée récemment au centre de l'attention médiatique, militante et politique. À la requête du ministère grec en charge de la protection des citoyens, le dispositif d'intervention rapide aux frontières dont elle a la charge, dit RABIT¹ a été déployé pour la première fois entre novembre 2010 et mars 2011 sur la frontière gréco-turque. L'opération Poséidon 2011 a immédiatement suivi, pour étendre les opérations de surveillance et d'interception de l'agence à la mer Egée. C'est sous le patronage d'une autre divinité grecque que Frontex a par ailleurs lancé, à partir de février 2011 et à la demande du ministère de l'Intérieur italien, l'opération Hermès 2011 pour détecter et intercepter les personnes quittant la Tunisie en pleine révolution. L'opération a également servi à l'égard des personnes fuyant la guerre en Libye.

¹ « Rapid Border Intervention Teams », créées en 2007, voir : http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114124_fr.htm.

Cette séquence peut contribuer à renforcer l'idée, commune aux représentations des médias, des militants, des bureaucrates ou des hommes politiques, que Frontex est le principal opérateur du durcissement des frontières extérieures de l'UE ; un durcissement d'autant plus difficile à tolérer qu'il contraste fortement avec la levée des contrôles permanents aux frontières *entre* les États membres de l'Union. Plusieurs organisations telles qu'Amnesty International ou Human Rights Watch ont d'ailleurs dénoncé le rôle de l'agence dans le renforcement de la « forteresse Europe » – une désignation refusée par d'autres acteurs, comme le ministre français de l'Immigration et de l'identité nationale, Brice Hortefeux, pour qui, en 2008, ne devait exister « ni une Europe forteresse, ni une Europe passoire »². Le grand mérite de la notion de forteresse, et de la façon dont elle a été utilisée, est pourtant de mettre en lumière les effets de violence liés aux pratiques contemporaines de contrôle des frontières européennes.

Cet affrontement de représentations masque la transformation du contrôle des frontières en Europe, cœur des activités de Frontex. L'agence est moins l'opérateur principal que la manifestation la plus visible de ce changement, dont l'effet le plus notable est la différenciation croissante entre la frontière des droits (dont peuvent se réclamer les personnes souhaitant entrer dans l'UE) et la frontière des contrôles (qui visent à réguler et le cas échéant à empêcher cette entrée)³. Une des caractéristiques de ce changement, nous en ferons l'argument ici, est l'extraterritorialisation du contrôle policier des frontières, processus par lequel le contrôle des entrées sur le territoire s'effectue de plus en plus en amont de la frontière territoriale établie par le droit. Faire cette observation implique de se déprendre de la théorie juridique et politique formelle de la souveraineté, dans laquelle les frontières étatiques et nationales, les frontières du droit et des droits, et les frontières du contrôle de l'entrée sur le territoire national sont, très littéralement, alignées. La création et les activités de Frontex reflètent en réalité la généralisation de la différenciation entre frontières des droits et frontières des contrôles, et son application potentielle à l'ensemble des frontières extérieures de l'UE, qu'elles soient aériennes, maritimes ou terrestres.

² « Le pacte ne promet ni une Europe forteresse, ni une Europe passoire », entretien réalisé à l'occasion de la conclusion du Pacte européen sur l'immigration et l'asile, *Le Monde*, 7 juillet 2008 (édition en ligne).

³ Sur ce point, voir: Tugba Basaran, « Security, Law, Borders : Spaces of Exclusion », *International Political Sociology*, vol. 2, n°2, 2008, p. 339-354.

L'Europe : quatre frontières

La terminologie en vigueur depuis une dizaine d'années pour qualifier la direction générale des politiques européennes de contrôle des frontières est celle de la « gestion intégrée des frontières ». On peut la considérer comme une doctrine, tout en gardant à l'esprit qu'elle constitue dans les faits un ensemble de prescriptions hétérogènes façonné par les luttes entre des acteurs bureaucratiques bruxellois divisés sur le mode de prise de décision en la matière. Faut-il privilégier une concertation intergouvernementale, où les représentants des États membres au sein du Conseil de l'Union conservent leur primauté, ou basculer vers un mode de décision communautaire, où la Commission détient le droit d'initiative et le Parlement européen le statut de co-législateur? Cette question informe la mise en place de la coopération Schengen à partir de 1985. On la retrouve au moment de la formation du « troisième pilier » au sein des structures de l'Union européenne sur la base du Titre VI du traité de Maastricht de 1992 ; puis lors du partage temporaire des compétences entre Commission européenne et Conseil de l'Union européenne dans les domaines relevant du nouveau Titre IV du traité établissant les Communautés européennes (TCE ; traité d'Amsterdam de 1997).

Au cours de chacune de ces négociations, les représentants des ministères de l'Intérieur ont cherché à préserver leurs prérogatives dans le cadre institutionnel et juridique de l'UE, tant vis-à-vis de leurs collègues des ministères des Affaires étrangères et européennes que des agents des bureaucraties de l'Union. La position de ces derniers a longtemps été compromise par l'absence d'une administration dédiée aux questions de justice et affaires intérieures (JAI) au sein de la Commission européenne. Finalement établie en 1999, celle-ci se voit immédiatement contrainte de légitimer son existence face à des représentants des États membres rompus à la coopération dans le cadre de Schengen et du troisième pilier de l'UE – face aussi à une administration concurrente plus ancienne, créée dès 1993 au sein du secrétariat du Conseil de l'Union.

La réticence des représentants des États membres à donner un cadre juridique européen au contrôle des frontières a contribué à centrer les débats sur les questions de sécurité. C'est au nom de celle-ci, au nom aussi de la promotion d'un sentiment d'appartenance parmi les citoyens européens que la DG JAI de la Commission européenne publie en mai 2002 un document sur la gestion intégrée des frontières. Il s'agit avant tout

d'intégrer le droit applicable au contrôle des frontières, en transposant ou modifiant le corpus légal hérité de Schengen. En d'autres termes, de faire coïncider la frontière du droit (communautaire) et celle du contrôle. La frontière *des* droits, elle, n'est pas évoquée. Le désir d'une législation commune est cependant loin d'être partagé par les représentants bruxellois des ministères de l'Intérieur et des administrations concernées. Le plan relatif à la gestion des frontières extérieures, adopté par le Conseil de l'UE un mois après la communication de la Commission, place d'abord l'accent sur la nécessité d'une meilleure coordination opérationnelle.

Il faut attendre 2006 pour voir l'adoption d'un texte de loi communautaire sur le sujet, le « code frontières Schengen ». Dans le même temps, au cours du deuxième semestre 2006, les représentants des États membres au sein du Comité stratégique pour l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA), un des groupes en charge des questions liées au Titre IV TCE, vont négocier et adopter sous les auspices de la présidence finlandaise de l'UE un document stratégique formalisant les composantes de la doctrine de gestion intégrée des frontières.

Le document rappelle d'abord une disposition déjà spécifiée dans le cadre de la coopération Schengen : le contrôle des frontières comporte des activités de vérification qui impliquent l'examen des personnes souhaitant franchir la frontière extérieure de l'UE à un point de passage désigné, et des activités de surveillance qui concerne les zones situées entre ces points de passage et qui impliquent la détection et l'interception des personnes tentant de franchir la frontière hors des accès prévus. Par ailleurs, le contrôle des frontières se décline dans le cadre d'un modèle à quatre niveaux : il commence dans les pays de départ et de transit, par le biais des politiques de visa et la coopération avec les autorités locales ; se poursuit par la surveillance des zones frontalières, puis par les contrôles *aux* frontières ; et se prolonge à l'intérieur de l'espace Schengen par les échanges d'information entre services policiers et par l'organisation d'opérations de contrôle temporaires. Ces prescriptions viennent sanctionner formellement le différentiel qui s'est créé dans la pratique entre la frontière du droit et celle du contrôle : la première s'articule en référence à l'espace Schengen et à ses contours par le biais du code frontières Schengen, la seconde se décline en quatre frontières différentes.

Une organisation au service des États

La création de Frontex s'inscrit dans la lignée des luttes évoquées ci-dessus⁴. Établie en octobre 2004⁵, l'agence est le produit d'une série de discussions menées entre représentants des États membres (ministères de l'Intérieur, polices des frontières et garde-frontières) depuis la fin de l'année 2001. Le contexte est important : après le 11 septembre, l'administration Bush formule des demandes explicites en matière de contrôle des personnes entrant et sortant de l'UE. En raison de l'opposition de certains gouvernements (britannique et suédois en particulier), la structure qui émerge de ces discussions, au bout de trois années de négociations, dispose de responsabilités opérationnelles limitées. Sa désignation officielle souligne d'ailleurs ces limites : Frontex est officiellement l'« Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières des États membres de l'Union européenne ». Elle coordonne, mais les opérations dont elle a la charge ne lui appartiennent pas en propre ; l'Etat qui en fait la demande en prend la responsabilité juridique et politique. Son mandat est présenté comme technique, elle ne contribue pas à définir la politique européenne en matière de contrôle des frontières. De plus, les frontières dont elle a la charge ne sont pas celles de l'Union, mais de ses États membres. Elles sont exclusivement définies en termes de contrôle. Selon le texte du règlement établissant Frontex, l'agence participe ainsi à la « politique communautaire relative aux frontières extérieures de l'Union européenne [qui] vise à mettre en place une gestion intégrée garantissant un niveau élevé et uniforme de contrôle et de surveillance »⁶.

La seule référence aux droits fondamentaux dans le premier règlement de Frontex ne se trouve même pas dans le corps du texte, mais dans son préambule, qui spécifie que l'instrument respecte les principales obligations de l'UE en la matière. Cette absence a soulevé une certaine inquiétude, notamment au sein du Parlement européen. Dans une opinion de février 2004 sur l'adoption du règlement Frontex, les parlementaires expriment notamment

⁴ Nous nous permettons de renvoyer ici aux travaux réalisés dans le cadre du programme intégré Challenge, financé par le 6^e Programme cadre de recherche et de développement communautaire : <http://www.libertysecurity.org/article2489.html>. Voir également Julien Jeandesboz, *Reinforcing the Surveillance of EU Borders : The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*, Brussels : CEPS, août 2008, disponible sur à : <http://www.ceps.be/book/reinforcing-surveillance-eu-borders-future-development-frontex-and-eurosur>.

⁵ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JO n° L 349 du 25.11.2004, p. 1-11.

⁶ Comme le rappelle le préambule du règlement No. 2007/2004.

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133216_fr.htm.

leur préoccupation de voir confier à l'agence des responsabilités dans le domaine des opérations de retour, et le risque de voir Frontex se transformer en agence d'expulsion au service des reconduites à la frontière effectuées par les administrations nationales⁷.

Ces éléments juridiques tracent les contours d'une organisation au service des pratiques étatiques, focalisée sur la question du contrôle, ce que confirment les activités de l'agence au cours des dernières années. Si les représentants des services de police des frontières et de gardes-frontières sont présents dans la définition des orientations générales de l'agence par le biais de son conseil d'administration, ils ont également été longtemps incontournables dans la gestion de Frontex au quotidien. En 2009, une évaluation externe soulignait ainsi que le personnel exécutif de l'agence était composé pour moitié d'experts nationaux détachés de leurs administrations respectives (en général pour des périodes de six mois)⁸. Cette situation a évolué depuis, mais les effectifs propres de l'agence restent faibles au vu de son mandat qui englobe la totalité des frontières extérieures de l'Union : moins de 300 en 2010, dont 143 agents temporaires et 79 agents contractuels, et 76 experts nationaux détachés⁹. De la même manière, le dispositif RABIT, mis en place à partir de 2007 et évoqué en introduction, ne constitue pas une allocation de personnel opérationnel directement placé sous le contrôle de l'agence. Ses équipes sont constituées d'officiers des services nationaux de police et de garde-frontières mis à disposition par les États membres participants, et sont placés sous l'autorité du pays hôte lors de leur déploiement.

Les parcours professionnels des principaux responsables de l'agence confirment le rapport entre la trajectoire de l'agence et celles des services nationaux auxquels elle est reliée. Le directeur exécutif de l'agence, Ilkka Laitinen, est un ancien haut responsable du service des gardes-frontières finlandais. Sa carrière se situe au croisement entre responsabilités nationales et européennes, Laitinen ayant longtemps représenté son pays au sein des structures issues de la coopération Schengen (groupe de travail du Conseil sur l'évaluation Schengen) et de la création du Titre IV TCE (notamment le Comité stratégique sur l'immigration, les

⁷ Voir : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0093+0+DOC+XML+V0//FR>.

⁸ <http://www.statewatch.org/news/2009/may/frontex-eval-report-2009.pdf>.

⁹ Les agents temporaires et contractuels sont le personnel propre de l'agence. Les agents temporaires bénéficient d'un statut équivalent à celui d'un fonctionnaire, à l'exception de la durée de leur contrat qui ne peut être indéterminée. L'absence de fonctionnaires de plein droit est une caractéristique commune à plusieurs agences de l'UE. Voir Frontex, *Rapport Général 2010*, Varsovie : FRONTEX, 2011, disponible en ligne : http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/general_report/2010/general_report_fr.pdf.

frontières et l'asile, au sein du Conseil à nouveau). Il a également dirigé un des centres *ad hoc* dont la création a précédé celle de Frontex, le Centre d'analyse des risques (RAC) basé à Helsinki en 2002-2003. Son adjoint, Gil Arias Fernandez, a fait une grande partie de sa carrière au sein de la police espagnole, tout en étant impliqué dans les questions européennes dès les premiers temps de la participation de l'Espagne à Schengen. Il représente l'Espagne au sein du groupe sur l'évaluation Schengen au même titre que Laitinen, et a un temps présidé le groupe de travail du Conseil sur les frontières. Arias Fernandez et Laitinen sont donc des hauts fonctionnaires nationaux, passés à l'Europe par le biais de la coopération Schengen avant de prendre en charge Frontex. On retrouve, au travers de ces deux parcours professionnels, le poids des luttes et des tensions fondatrices du rapport entre frontières du droit et des droits et frontière du contrôle, et leurs effets sur les montages institutionnels établis au sein de l'UE.

L'observation des budgets toujours croissants de Frontex montre par ailleurs que la majeure partie des fonds alloués à l'agence sont utilisés pour ses activités opérationnelles (70% en 2010). Ces montants ne constituent cependant pas des fonds propres dont l'agence peut disposer à son gré, mais sont distribués aux États membres pour couvrir leurs frais de participation aux opérations coordonnées par Frontex. L'agence est à ce titre tout autant un dispositif de coordination opérationnelle qu'un mécanisme de redistribution, portant pour l'année 2010 sur environ 65 millions d'euros.

Frontex n'est donc pas une police des frontières au sens traditionnel. L'agence est conçue avant tout comme un point nodal dans une architecture de contrôle des frontières en réseau, auquel se connectent les praticiens et les pratiques étatiques de contrôle des frontières. Pour les opérations Héra déployées depuis 2006 au large des îles Canaries par exemple, ce sont les accords confidentiels conclus entre l'Espagne, d'une part, la Mauritanie et le Sénégal de l'autre, qui autorisent l'agence à coordonner des activités jusque dans les eaux territoriales de ces deux pays¹⁰.

Nombre d'épisodes rappellent au demeurant que la connexion des appareils de sécurité nationaux par le biais de Frontex n'est pas toujours aisée. En 2008-2009, des tensions

¹⁰ Pour une analyse des premières opérations Héra, voir : Sergio Carrera, *The EU Border Management Strategy : FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Bruxelles : CEPS, mars 2007.

ont ainsi opposé le gouvernement italien et le gouvernement maltais dans le cadre de la série d'opérations Nautilus, coordonnée par l'agence en Méditerranée centrale et impliquant notamment la zone maritime entre Malte, la Sicile et la Libye. Qui avait la charge des personnes interceptées ? Pour le gouvernement italien, cette responsabilité devait échoir à l'État membre hébergeant la mission, en l'occurrence Malte. Pour le gouvernement maltais, l'application du droit international nécessitait que les personnes interceptées soient débarquées dans le port sûr le plus proche, en l'occurrence un port sicilien et notamment l'île de Lampedusa. L'incapacité des deux gouvernements à se mettre d'accord sur cette question, et l'adoption en mars 2010 d'un règlement Frontex modifié tranchant la dispute en faveur de l'Italie, ont abouti au retrait de Malte du dispositif Frontex.

Une agence de surveillance

Le fait que Frontex soit un dispositif sous tension n'implique pas que sa mise en place et ses activités soient dépourvues d'effets. Deux éléments peuvent ici retenir l'attention : l'extra-territorialisation du contrôle des frontières, et la remise en cause des frontières comme lignes continues de contrôle.

L'extra-territorialisation était envisagée dès le début des années 2000. La mise en place de Frontex a autorisé sa systématisation. Les opérations Héra se déroulent ainsi non pas seulement *sur* la frontière maritime espagnole, mais également en haute mer, dans les eaux territoriales mauritaniennes et sénégalaises, et à partir du Cap Vert. De la même manière, les récentes discussions autour de la révision du règlement fondateur de l'agence ont suggéré que Frontex puisse, à terme, soit disposer de ses propres agents de liaison positionnés dans certains pays tiers considérés comme prioritaires, soit s'appuyer sur le réseau des officiers de liaison « immigration » officiellement déployés dans les ambassades et consulats des États membres de l'UE depuis 2004. Il s'agit là encore de permettre à Frontex d'opérer au-delà des frontières extérieures de l'Union.

L'enjeu n'est plus dès lors le contrôle de la frontière en tant que telle, mais celui des personnes qui pourraient être amenées à la franchir. Il s'agit d'anticiper leurs déplacements et, le cas échéant, de les empêcher. Le contrôle n'est plus focalisé principalement sur ce que le code frontières Schengen appelle la vérification, c'est-à-dire le moment où l'officier en charge d'un point de passage frontalier spécifique se retrouve face à la personne souhaitant franchir

la frontière et effectue le contrôle, mais sur la surveillance. Les zones frontalières sont mises sous observation pour détecter les déplacements potentiellement suspects et intercepter les personnes concernées. Plus que la coordination opérationnelle, part importante de son budget, mais verrouillée par les administrations nationales, la surveillance constitue le cœur des activités de Frontex. Celle-ci se veut d'ailleurs une agence de renseignement. Le terme, ici, fait moins référence à des activités d'espionnage qu'à une série de pratiques policières plus connues dans la littérature anglophone sous l'appellation d'*intelligence-led policing* : des activités de police fondées sur la collecte et l'analyse d'information en amont, ne reposant pas uniquement sur la fonction d'enquête criminelle traditionnellement considérée comme le cœur des métiers policiers.

Frontex pratique ainsi la collecte et l'analyse statistique, en s'appuyant notamment sur les informations partagées par les services de police et d'immigration des États membres via le système ICONet¹¹ dont l'agence a le contrôle entier depuis 2010. Elle recourt aussi aux opérations de seconde ligne, qui reposent sur l'interrogation des personnes interceptées lors d'opérations coordonnées par l'agence. Une troisième dimension, qui n'est encore qu'embryonnaire à l'heure actuelle, implique l'usage de technologies de surveillance. Depuis 2008, l'initiative Eurosur envisage ainsi la mise en place d'un système européen de surveillance des frontières¹². Si ce projet devait aboutir, il reposerait sur l'interconnexion des appareils de surveillances des États membres ayant la responsabilité d'un secteur frontalier maritime. Eurosur mettrait par exemple en communication le système espagnol SIVE, originellement développé pour intercepter les embarcations franchissant irrégulièrement le détroit de Gibraltar, et le système français SPATIONAV, actuellement contrôlé par la Marine nationale, autorisant ainsi un accès en temps réel aux informations collectées. Dans ce dispositif, Frontex serait chargée de synthétiser les renseignements disponibles sur la situation en amont de la frontière, c'est-à-dire les mouvements de personnes dans les pays tiers et dans les zones internationales situés aux frontières de l'UE.

¹¹ Lancé en 2006 par la Commission européenne, et placé au service des États membres par le biais du Centre d'informations, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI) établi au sein du Conseil. Voir :

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/57&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>.

¹²http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114579_fr.htm.

Dans les activités de Frontex, la frontière devient donc zone, lorsque les opérations coordonnées par l'agence consistent à mettre sous surveillance un espace géographique particulier, notamment pour ce qui concerne les étendues maritimes. Mais elle aussi ponctuelle, lorsque cette surveillance autorise la détection et l'interception de personnes. Les frontières du contrôle en acquièrent une fluidité bien supérieure à celles des frontières des droits. Les activités de l'agence viennent ainsi appuyer la remise en cause de la conception linéaire de la frontière comme enveloppe territoriale de l'État, mais également comme frontière du droit et des droits. Il aura ainsi fallu attendre mars 2010 pour que le lien entre les activités de Frontex et le code frontières Schengen soit inscrit en droit ; et, comme indiqué ci-dessous, ce n'est qu'en 2011 que la responsabilité de l'agence en matière de respect des droits et des libertés fondamentales est explicitement définie dans son règlement fondateur.

Qui est *vraiment* responsable du contrôle aux frontières ?

La question de l'impact des activités de Frontex sur les droits fondamentaux des personnes détectées et interceptées a été continuellement posée depuis les débuts de l'agence. Amnesty International comme Human Rights Watch n'ont pas hésité à mettre en cause la responsabilité de l'agence dans de possibles violations lors du renvoi de personnes sur les territoires libyen, mauritanien ou sénégalais. Les publications de l'agence reconnaissent d'ailleurs qu'elle ne prend pas assez en compte les droits fondamentaux. Le dernier rapport annuel disponible de Frontex, celui de 2010, relève par exemple que ce thème a « occupé le devant de la scène dans le travail de l'agence »¹³ au cours de l'année écoulée, suggérant qu'il n'en était pas ainsi par le passé, et que la question est aujourd'hui loin d'être réglée. L'utilisation par l'agence de données personnelles dans le cadre de la coordination d'opérations d'expulsion de personnes en situation irrégulière est un cas d'école : l'agence a requis en 2009 l'opinion du Protecteur européen des données personnelles sur la légalité de cette pratique, développée en l'absence d'une base juridique explicite dans son règlement fondateur. En 2010, le Protecteur a finalement conclu que ces expulsions pouvaient être autorisées à titre temporaire et dans l'attente d'une révision du mandat de Frontex. Reste que pendant une période de deux ans environs, l'agence a fait usage de données personnelles dans un cadre juridique loin de garantir pleinement le respect des droits des personnes concernées.

¹³ Frontex, *Rapport Général 2010*, Varsovie : FRONTEX, 2011, p. 6, http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/general_report/2010/general_report_fr.pdf

L'épisode renforce les interrogations portant sur la capacité de l'agence à éviter les violations de droits fondamentaux dans les autres aspects de ses activités.

La version révisée du règlement fondateur de l'agence adoptée fin 2011 par le Parlement européen et le Conseil mentionne de manière détaillée les obligations légales à observer au cours des opérations des Frontex, y compris celles menées par les États membres. Elle accorde également une place particulière au principe de non-refoulement¹⁴. Ce nouvel instrument fait également mention explicite du code frontières Schengen, esquissant ainsi la perspective d'une coïncidence entre frontières du droit, des droits, et du contrôle.

Les effets de ces réformes devront être suivis avec attention, car les activités de Frontex posent avec force la question de la détermination des responsabilités juridiques et politiques dans le cadre des politiques européennes de contrôle des frontières. L'argument, fréquemment développé par les représentants de Frontex, selon lequel l'agence ne serait qu'un organe technique de mise en œuvre des orientations décidées par les États membres de l'UE, pose problème. Il est vrai que certaines opérations coordonnées par Frontex, en Méditerranée et dans l'Atlantique, sont d'abord liées à des décisions étatiques, qu'il s'agisse de l'accord (le « traité d'amitié ») conclu en 2008 entre l'Italie et la Libye, ou les traités bilatéraux entre l'Espagne d'une part, la Mauritanie et le Sénégal d'autre part. Une agence européenne n'a-t-elle toutefois pas pour objectif de mettre en œuvre le droit communautaire et d'assurer son respect ? La question est devenue cruciale avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui met toutes les entités liées à l'UE dans l'obligation de respecter et de faire respecter la Charte européenne des droits fondamentaux, une obligation qui a peu informé les activités de l'agence.

Un autre argument, mis en avant cette fois par les représentants des gouvernements nationaux de l'UE, consiste à présenter Frontex comme l'instrument de la solidarité entre États membres face à des « flux » de personnes considérés comme menaçants. Il pose tout autant question, car cette solidarité ne semble jamais s'étendre jusqu'au partage des responsabilités. En témoignent notamment les fortes tensions entre gouvernements nationaux dès lors qu'il s'agit d'établir quel État est chargé de recevoir les personnes interceptées dans

¹⁴ Inscrit dans la Convention de Genève relative aux réfugiés, celui-ci interdit l'expulsion et le renvoi de personnes dans des États où leur vie ou leur liberté pourraient être menacées en raison de leurs opinions politiques ou religieuses ou de leur appartenance à une nationalité ou un groupe social.

le cadre des opérations coordonnées par Frontex et d'examiner leurs situations individuelles. Un des effets de ces tensions est que ce sont les pays aux capacités les plus limitées, comme la Grèce, qui se voient chargés d'assumer les responsabilités des orientations décidées par les États membres dans leur ensemble en matière de contrôle des frontières, avec les effets dramatiques que l'on sait.

De manière bien plus préoccupante en effet, ce sont les personnes ciblées par les pratiques contemporaines de contrôle des frontières des États européens et de l'UE qui sont appelées en dernière instance à subir les conséquences de ces désaccords. Il est frappant de relever que l'élaboration de politiques européennes communes en matière de contrôle des frontières semble avoir dans l'ensemble fait empirer les conditions dans lesquelles ces personnes sont appelées à voyager et à faire l'expérience de l'Europe. De constater, en somme, que les mécanismes institutionnels européens autorisent le dévoiement même des principes sur lesquels ils sont fondés, comme la libre circulation des personnes.

Publié dans laviedesidees.fr, le 10 janvier 2012

© laviedesidees.fr