



GESTION DES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES

La politique de gestion des frontières a connu des évolutions considérables avec la création d'instruments et d'agences tels que le système d'information Schengen, le système d'information sur les visas et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Une nouvelle phase d'activité s'est ouverte pour faire face aux difficultés liées à l'augmentation des divers flux de migration vers l'Union et à l'augmentation des menaces pour la sécurité.

BASE JURIDIQUE

Articles 67 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE)

OBJECTIFS

L'espace Schengen, zone unique sans contrôle aux frontières intérieures, requiert une politique commune de gestion des frontières extérieures. L'Union a par conséquent entrepris de définir des normes communes de contrôle à ses frontières extérieures et de mettre progressivement en place un système intégré de gestion de ces frontières.

RÉALISATIONS

Le premier pas vers une politique commune de gestion des frontières extérieures a été franchi le 14 juin 1985, lorsque cinq des dix États membres de la Communauté économique européenne d'alors ont signé un traité international, l'«accord de Schengen», près de la ville frontalière luxembourgeoise de Schengen, qui a été complété cinq ans plus tard par la convention d'application de l'accord de Schengen^[1]. L'espace Schengen, la zone sans frontières créée par l'acquis de Schengen (c'est ainsi que l'on nomme l'ensemble des accords et des règles y afférents), comprend actuellement 26 pays européens.

A. L'acquis de Schengen sur les frontières extérieures

Les règles constituant l'acquis actuel de Schengen sur les frontières extérieures, qui repose sur l'acquis original intégré dans l'ordre juridique de l'Union par le traité d'Amsterdam (1.1.3), se retrouvent dans une vaste série de mesures qui peuvent être divisées en cinq grandes catégories.

[1]Acquis de Schengen — Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO L 239 du 22.9.2000, p. 19).



Tout d'abord, le socle sur lequel repose la gestion des frontières extérieures est le code frontières Schengen, qui établit les règles de franchissement des frontières extérieures et les modalités de réintroduction temporaire de contrôles aux frontières intérieures. Deuxièmement, puisque les États membres n'ont pas tous des frontières extérieures à contrôler et ne sont pas tous concernés dans la même mesure par les flux transfrontaliers, l'Union utilise ses fonds de sorte à compenser certains des coûts pesant sur les États membres situés à ses frontières extérieures. Pour la période financière 2014-2020, ce mécanisme de partage des coûts est connu sous le nom de Fonds pour la sécurité intérieure — Frontières et visas. La troisième catégorie de mesures porte sur la mise en place de bases de données centralisées destinées à la gestion des flux migratoires et des frontières: le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac, la base de données européenne des empreintes digitales pour l'identification des demandeurs d'asile et la bonne application du règlement de Dublin (pour plus de détails sur Eurodac et le règlement de Dublin, voir [4.2.2](#)). Quatrièmement, un train de mesures relatives aux passeurs^[2] a été élaboré afin de prévenir et de sanctionner l'entrée, le transit et le séjour irréguliers. Enfin, des mesures visant à instaurer une coopération opérationnelle en matière de gestion des frontières ont été mises en place, qui sont centrées sur l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

1. Le système d'information Schengen (SIS)

Le système d'information Schengen, dans sa deuxième génération depuis 2013, fournit l'infrastructure de gestion de l'information nécessaire au contrôle des frontières et à la conduite des activités de coopération policière et judiciaire en matière de sécurité qui s'y rattachent. Les États participants introduisent des «alertes» concernant les personnes recherchées ou portées disparues, les biens perdus ou volés, ainsi que les interdictions d'entrée dans la base de données, qui peut être consultée directement par tous les officiers de police, ainsi que par les autres responsables du maintien de l'ordre et autorités ayant besoin des informations traitées par le système pour remplir leurs fonctions. Lorsque des informations supplémentaires sur les alertes dans le système sont requises, ces informations sont échangées au moyen du réseau national de bureaux Sirene (supplément d'information requis à l'entrée nationale), présents dans tous les États de l'espace Schengen. Ces bureaux coordonnent les réponses aux alertes enregistrées dans le SIS et veillent à ce que les mesures appropriées soient prises, par exemple en cas d'arrestation d'une personne recherchée, lorsqu'une personne qui s'est vu refuser l'entrée dans l'espace Schengen tente d'y entrer à nouveau, qu'un véhicule ou un document d'identité volé est saisi, etc. Le système, ainsi que les bases de données du VIS et d'Eurodac, sont gérés par l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, eu-LISA, dont le siège est à Tallinn, en Estonie. Au 31 décembre 2016, le nombre total d'alertes était de 70,8 millions. La majorité des alertes concernent des documents égarés ou volés (plus de 39 millions) et des véhicules volés (environ 5 millions).

[2] Voir la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil.



2. Le système d'information sur les visas (VIS)

Le but du système d'information sur les visas est d'améliorer la mise en œuvre de la politique commune des visas, la coopération consulaire et les consultations entre les autorités centrales chargées des visas. En 2014, le VIS a traité quelque 8,5 millions de visas. Il comprend en réalité deux systèmes distincts — la base de données centrale du VIS et un système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS) — et est relié à tous les consulats des États Schengen compétents pour l'octroi des visas et à tous les points de passage des frontières extérieures. À ces points de passage, le VIS permet aux garde-frontières de contrôler si une personne détenant un visa biométrique est bien la personne ayant demandé ce visa. Pour ce faire, ils comparent les empreintes digitales relevées avec celles de la signalétique biométrique du visa et avec le contenu de l'ensemble de la base de données du VIS. La base de données a pour but d'aider à l'identification de toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire des États membres. Les services répressifs, Europol et, dans certaines circonstances, les pays tiers et les organisations internationales ont accès au système. L'utilisation du VIS pour des questions d'asile ou à des fins répressives n'est pas encore homogène dans les États membres, tandis que les problèmes de qualité des données sont dus essentiellement à une exploitation non optimale de la base de données.

3. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

Le rôle principal de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, également appelée Frontex^[3], dont le siège se trouve à Varsovie, est de contribuer à une gestion intégrée des frontières extérieures, notion décrite comme un élément fondamental de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (4.2.1). L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes dispose désormais d'un mandat opérationnel renforcé qui englobe l'ensemble des principaux composants de la gestion intégrée des frontières extérieures et se fonde sur les tâches opérationnelles de Frontex en matière de contrôle et de surveillance des frontières aux fins d'une gestion efficace des flux migratoires, y compris par l'organisation de vols communs de retour, d'un niveau élevé de sécurité et de la préservation de la libre circulation au sein de l'Union, dans le respect intégral et constant des droits fondamentaux. L'Agence est autorisée à travailler à la fois avec les autorités nationales au sein de l'Union et en coopération avec les pays tiers. En outre, elle peut mener des opérations conjointes sur le territoire de pays tiers voisins d'au moins un État membre de l'Union, en coopération avec ces pays tiers.

B. Évolution de la gestion par l'Union de ses frontières extérieures

Les nombreuses pertes de vies humaines en Méditerranée ces dernières années et l'afflux massif de réfugiés et de migrants depuis septembre 2015 ont accéléré ces évolutions. Avant l'éclatement de la crise humanitaire des réfugiés en Europe, seuls trois pays avaient décidé d'ériger des clôtures aux frontières extérieures afin d'empêcher les migrants et les réfugiés d'atteindre leur territoire: l'Espagne (où les travaux de construction ont été achevés en 2005 et étendus en 2009), la Grèce

[3]Règlement (EU) 2016/1624 du 14 septembre 2016, JO L 251 du 16.9.2016, p. 1.



(travaux achevés en 2012) et la Bulgarie (en réponse à la Grèce, travaux achevés en 2014). Contrairement à ce qui est prévu à l'article 14, paragraphe 2, du code frontières Schengen, lequel dispose que «[l']entrée ne peut être refusée qu'au moyen d'une décision motivée indiquant les raisons précises du refus», un nombre croissant d'États membres ont progressivement entrepris d'ériger des murs ou des clôtures aux frontières afin d'empêcher sans distinction les migrants et les demandeurs d'asile d'accéder à leurs territoires nationaux. Par ailleurs, en l'absence de règles explicites de l'Union sur la construction de clôtures aux frontières extérieures de l'espace Schengen, les États membres ont aussi érigé des barrières entre eux et les pays tiers (notamment le Maroc et la Russie), y compris des pays en préadhésion (l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et la Turquie) et un État membre candidat à l'adhésion à l'espace Schengen, la Croatie. Des clôtures ont également été érigées au sein de l'espace Schengen, par exemple entre l'Autriche et la Slovénie, tandis que les mesures prises par l'Espagne dans l'enclave de Melilla sont examinées par la Cour européenne des Droits de l'homme à Strasbourg.

Dans le cadre de la gestion intégrée des frontières extérieures, les dimensions intérieures et extérieures des mesures de surveillance des frontières de l'Union sont toujours plus étroitement liées. En témoigne la contribution toujours plus importante des acteurs de la défense au développement de la gestion intégrée des frontières, tant au niveau des interventions directes sur le plan opérationnel (fonctions exécutives) que de l'aide fournie aux pays tiers en matière de gestion des frontières (formations, tutorats et fonctions de contrôle et de surveillance), tandis qu'un élément essentiel de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) — Eunavfor Med, ou opération Sophia — n'est qu'un exemple de la participation opérationnelle des marines nationales des États membres à la mise en œuvre de la gestion intégrée des frontières extérieures. Le mandat initial des acteurs militaires participant à cette opération était de lutter contre les passeurs. Toutefois, la portée de la mission a été récemment étendue et comprend désormais officiellement des fonctions liées à la gestion intégrée des frontières, et notamment des activités de surveillance, des opérations de recherche et de sauvetage en mer et l'échange d'informations avec les services répressifs des États membres, ainsi qu'avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et Europol.

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a également joué, avec les autres agences concernées de l'Union, un rôle important dans un autre domaine de la réponse apportée aux difficultés auxquelles certains États membres sont confrontés: la création de «points d'accès» (hotspots) et le déploiement d'équipes d'appui à la gestion des flux migratoires. Ces équipes sont gérées par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (4.2.2), Europol (4.2.7) et Frontex, en partenariat avec les autorités nationales et d'autres agences, et elles ont pour mission d'établir l'identité des migrants, d'opérer un tri et de les enregistrer à leur entrée dans l'Union, ainsi que d'organiser des opérations de retour pour ceux qui ne sont pas autorisés à rester. Les opérations maritimes et le soutien direct apporté aux États membres à ces points d'accès constituent une réponse européenne concrète à ce qui est à la fois une crise humanitaire et un défi pour la gestion des frontières.

L'afflux actuel de réfugiés et de migrants, ainsi que des menaces aggravées de terrorisme, conduisent à augmenter l'eupéanisation de la gestion des frontières. En



particulier, pour contrer le phénomène dit des «combattants étrangers», la proposition visant à instaurer des contrôles obligatoires des citoyens de l'Union lorsqu'ils entrent dans l'espace Schengen ou lorsqu'ils le quittent par des frontières terrestres, maritimes ou aériennes, et ce, au moyen d'une modification ciblée du code frontières Schengen, vient d'être adoptée.

Les autres évolutions clés dans la politique des frontières constituent le paquet «frontières intelligentes», qui vise à moderniser la gestion des frontières en automatisant les contrôles aux frontières et en renforçant les informations à l'entrée et à la sortie, ainsi qu'à combler les déficits d'informations des trois bases de données à grande échelle de l'Union (SIS, VIS et Eurodac) dans deux domaines liés à la gestion des frontières extérieures: la réduction de la migration illégale et des dépassements de la durée de séjour et la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité.

Les principales lacunes auxquelles la Commission remédiera sont les suivantes: la qualité et la vitesse inadéquates des contrôles aux frontières des ressortissants de pays tiers, l'incapacité à assurer un suivi systématique et fiable des ressortissants de pays tiers séjournant dans l'espace Schengen, et les difficultés que pose l'identification des ressortissants de pays tiers si ceux-ci décident de détruire leurs documents officiels après leur entrée dans l'espace Schengen.

Cela étant, la version 2016 du paquet «frontières intelligentes» de l'Union ne se limite pas aux objectifs de gestion des frontières, comme la réduction des temps d'attente aux frontières, l'amélioration de la qualité des contrôles d'identité ou encore la collecte d'informations plus précises sur les personnes qui dépassent la durée de séjour; elle sert aussi désormais une nouvelle finalité: l'accès des autorités répressives et l'utilisation des données des voyageurs recueillies lors des contrôles aux frontières. En vue d'atteindre ces objectifs, un système d'entrée/de sortie (EES) et une modification y afférente du code frontières Schengen viennent d'être adoptés^[4]. L'EES est conçu pour calculer la durée de séjour de chaque ressortissant de pays tiers au moyen de l'enregistrement des données relatives aux entrées et aux sorties et signaler tout dépassement de la durée de séjour autorisée.

Aux termes du règlement, la nouvelle base de données centralisée de l'Union devrait être opérationnelle en 2020. L'agence eu-LISA est chargée de mettre en place l'EES en coopération avec les États membres.

En outre, en novembre 2016, la Commission a présenté une proposition législative sur la mise en place d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). La création d'un tel système, assorti d'objectifs similaires au système américain bien connu ESTA, fournirait une modalité supplémentaire de contrôle des voyageurs exemptés de visa. ETIAS déterminerait si un ressortissant d'un pays tiers exempté de l'obligation de visa peut se rendre dans l'espace Schengen et si ce voyage

[4]Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20).



comporte un risque de migration ou d'atteinte à la sécurité. Les informations sur les voyageurs seraient collectées avant leur voyage.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Au Parlement européen, les réactions à la mise en place de la politique de gestion des frontières extérieures ont été mitigées. Le Parlement a salué, de manière générale, le renforcement du rôle organisationnel de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et des autres agences concernées de l'Union, en appelant régulièrement de ses vœux un renforcement du rôle de ces agences dans une période où l'Union doit affronter une crise migratoire en Méditerranée. De manière générale, il a accueilli positivement la mise en place de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, mais s'est montré bien plus méfiant quant aux frontières intelligentes. Après le dépôt de la proposition de la Commission en 2013, il a ainsi exprimé des réserves sur le vaste déploiement de moyens technologiques et sur le traitement massif des données à caractère personnel proposés à des fins de gestion des frontières extérieures. Par ailleurs, les coûts prévus des technologies employées pour les frontières intelligentes, au regard des doutes concernant leurs avantages, n'ont pas rassuré le Parlement. Dans sa résolution du 12 septembre 2013 sur le second rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne, il affirme que «la mise en place potentielle de nouveaux systèmes informatiques dans le domaine des flux migratoires et de la gestion des frontières, par exemple dans le cadre de l'initiative sur les frontières intelligentes, devrait être examinée avec prudence, notamment au regard des principes de nécessité et de proportionnalité». Il a complété sa position par une question orale à la Commission et au Conseil en septembre 2015, par laquelle il leur a demandé de préciser leur position sur l'accès des responsables du maintien de l'ordre au système ainsi que sur la pertinence, en la matière, de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne d'avril 2014 relatif à la directive sur la conservation des données (4.2.8). En l'absence de progrès rapides sur la proposition relative à la réforme du règlement de Dublin III^[5], le Parlement pourrait geler les négociations en cours sur tous les dossiers qui présentent un intérêt pour les ministères de la justice et des affaires intérieures, comme la récente proposition relative à l'interopérabilité, la révision du système Eurodac et d'autres dossiers pertinents. Il a déjà suivi avec succès cette démarche en 2012, avec le «gel» de Schengen, lorsqu'il a décidé de cesser toute coopération sur les principaux dossiers du domaine de la justice et des affaires intérieures en cours de négociation à la suite de la décision du Conseil de modifier la base juridique du paquet sur la gouvernance de Schengen. Dans sa résolution sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen^[6], le Parlement s'est efforcé d'attirer l'attention sur le fait que, bien que l'Union ait adopté de nombreuses mesures pour renforcer ses frontières extérieures, y compris des contrôles aux frontières, il n'y a pas eu de réaction équivalente en matière de suppression des contrôles aux frontières intérieures.

[5] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 4 mai 2016 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

[6] Résolution du Parlement européen du 30 mai 2018 sur le rapport annuel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (textes adoptés de cette date, [P8_TA\(2018\)0228](#)).



Udo Bux
10/2018

