

Les Analyses du Centre Jean Gol



Analyse : Quel est l'avenir de Frontex ?

Gaëlle Smet

Février 2016

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

cjg@cjg.be

Analyse : L'avenir de Frontex

A quoi sert Frontex ? Les critiques n'ont pas épargné l'Agence de surveillance des frontières ces dernières années. A la fois taxées de laxiste, inefficaces, peu opérationnelle quand ce n'est pas des soupçons de violations des droits de l'homme portés par des associations d'extrême gauche qui fustigent la politique de migration européenne et notamment la politique de retour. Quel bilan Frontex peut-elle présenter dans le contexte actuel de la crise migratoire ? Comment et dans quel objectif la réformer, comment enfin surveiller correctement les frontières extérieures de l'Union et préserver l'espace Schengen ? De quels moyens Frontex aurait-elle besoin ? Quel doit être son avenir ? Comment gérer efficacement la crise migratoire sans précédent que nous traversons ?

Contexte

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 règlement du Conseil du 26 octobre 2004. Elle exerce ses responsabilités depuis le 1er mai 2005.¹

La création de cette Agence répond à l'exigence d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne et a comme base légale les articles 67 et 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Les États membres sont responsables du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures. L'Agence doit permettre de faciliter l'application des mesures communautaires, relatives à la gestion de ces frontières et de coordonner la coopération entre États membres.² C'est la raison pour laquelle Frontex travaille en liaison étroite avec d'autres agences chargées de la sécurité aux frontières extérieures (EUROPOL, CEPOL, l'OLAF), mais aussi dans le cadre de la coopération douanière et de la coopération en matière de contrôles phytosanitaires et vétérinaires.

➤ **missions**

- Coordonner la coopération entre les États en matière des frontières extérieures ;
- Aide aux États pour former les garde-frontières nationaux et les normes communes ;
- Evaluation des risques et des analyses des risques générales et spécifiques ;
- Assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures ;
- Appui et organisation des opérations de retour conjointes pour les illégaux.³

Si le budget de Frontex n'était que de 85 millions en 2013 et de 97 millions en 2014, il a été fortement augmenté ces derniers mois pour faire face aux crises migratoires. Ainsi 142 millions ont été débloqués en 2015. Rien que le budget de l'opération Triton en Mer Méditerranée a été

¹ base du règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil. Son mandat a été remanié par le règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 et renforce ses capacités opérationnelles, tout en mettant davantage l'accent sur le respect des droits fondamentaux au cours de ses opérations

² <http://www.touteurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-l-agence-frontex.html>

³ <http://www.touteurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-l-agence-frontex.html>

multiplié par 3 suite aux dramatiques naufrages survenus. Les Etats-membres mettent à disposition de l'agence des moyens matériels et humains : navires, hélicoptères, avions patrouilleurs, experts, garde-frontières, etc.

Il n'en reste pas moins qu'un budget de 142 millions pour surveiller 90.000 km de frontières et près de 500 millions d'Européens, cela reste fort peu. A titre de comparaison le budget du CPAS de la ville de Liège était de 134 millions en 2014. Toute réforme conséquente de Frontex devra prendre en compte une augmentation substantielle de budget.

➤ **Rétroactes : la gestion des frontières**

La politique de gestion des frontières a connu des évolutions considérables ces 10 dernières années, notamment la création d'instruments et d'agences tels que le système d'information Schengen (SIS), le système d'information sur les visas (VIS) et l'agence de gestion des frontières Frontex. Après une courte période de consolidation, une nouvelle phase d'activité s'est ouverte pour faire face aux difficultés liées à l'afflux de réfugiés et de migrants, axée sur un soutien opérationnel plus direct et l'eupéanisation de la gestion des frontières.⁴

L'espace Schengen, zone sans contrôle aux frontières intérieures, requiert une politique commune de gestion des frontières extérieures. L'UE 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.⁵

Le premier pas vers une politique commune de gestion des frontières extérieures a été franchi le 14 juin 1985 avec la signature de l'accord de Schengen. L'espace Schengen, 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.⁶

Les règles sur les frontières extérieures reposent sur un semble de textes et de d'outils élaborés au fil du temps. L'accord Schengen en 1985, le traité d'Amsterdam en 1997, les conclusions du Conseil européen de Tampere en 1999 ont jeté les bases d'une politique migratoire commune tout comme le code Frontières Schengen en 2006 et le programme de Stockholm en 2009 a fixé le cadre de travail pour l'UE en ce qui concerne la coopération en matière de polices, de douanes, de protection civile, de coopération judiciaire et en matière d'asile, de migrations et de visas.

Ces textes ont également été accompagnés par la mise au point progressive d'un certain nombre d'outils, de bases de données et d'agences : 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 gestion de la convention de Dublin. D'autres agences ont également vu le jour et collaborent activement entre elles:

⁴ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.4.html

⁵ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.4.html

⁶ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.4.html

Interpol, Europol, Frontex, Eurosur, un système d'échange d'informations pensé pour permettre un échange instantané de données sur les frontières entre Frontex et les États Schengen.

Depuis la création de Frontex, plusieurs mesures concrètes ont été prises afin de mettre en place une gestion des frontières extérieures plus intégrée: des modernisations importantes de l'infrastructure technique, de nombreuses opérations conjointes de gestion des frontières et la mise en place d'une capacité d'intervention rapide (d'abord avec les équipes d'intervention rapide aux frontières [RABIT], puis, depuis 2011, également avec des équipes européennes de gardes-frontières).⁷

Les nombreuses pertes de vies humaines en Méditerranée ces dernières années et l'afflux massif de réfugiés et de migrants en 2015 ont accéléré ces évolutions. Tout d'abord, plusieurs États membres ont mis en commun du personnel et des équipements dans le cadre de l'opération conjointe Triton, lancée fin 2014 et considérablement renforcée en 2015. Cette opération a remplacé l'opération italienne *Mare Nostrum* jugée trop chère par l'Italie.

L'opération Triton à laquelle le navire belge *Godetia* a participé est une réponse concrète à la fois à la crise humanitaire et au défi que celle-ci représente en matière de gestion des frontières. Il en va de même pour l'opération Poséidon en Mer Egée.

La crise des migrants et les critiques constantes des États membres, qui reprochent à l'UE de mal contrôler ses frontières extérieures, ont incité la Commission à agir: Elle a développé un Agenda migratoire, en mai 2015 comprenant notamment un plan de répartition au total de 160.000 migrants, la création des hot spots aux frontières notamment en Grèce et en Italie, une politique de retour plus intensive et une meilleure collaboration avec les pays tiers notamment africains.

Elle s'est également engagée à présenter des propositions concernant le renforcement du mandat de Frontex et la création d'un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes ainsi que l'ambitieux programme *Smart Borders* visant à développer des frontières intelligentes et à mieux contrôler les allers et venues.

Dans le cadre de cette démarche opérationnelle directe, Frontex a également joué un rôle de premier plan dans la réponse aux défis qu'affrontent les États membres: la création d'équipes d'appui à la gestion des flux migratoires dans le cadre des hot spots. Ces équipes sont gérées par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), Europol et Frontex, en partenariat avec les autorités nationales, et ont pour mission d'établir l'identité des migrants, d'opérer un tri et de les enregistrer à leur entrée dans l'UE, ainsi que d'organiser des opérations de retour pour ceux qui ne sont pas autorisés à rester.

Hormis la priorité donnée à la gestion de l'afflux massif de réfugiés et de migrants, l'autre évolution importante en matière de gestion des frontières est axée sur le paquet «*frontières intelligentes/Smart Borders*», 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.

Ces mesures visent à accélérer, simplifier et renforcer les procédures de contrôle aux frontières pour les ressortissants étrangers se rendant dans l'UE, comprend deux parties à intégrer dans le Code Frontières Schengen:

⁷ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.12.4.html

- un système d'entrée/sortie (EES) qui enregistrerait dans une base de données la date et le lieu d'entrée, ainsi que la durée du court séjour autorisé, et remplacerait le système actuel d'apposition de cachets sur les passeports. Ces données seraient ensuite mises à la disposition des autorités chargées du contrôle aux frontières et de l'immigration;
- un programme d'enregistrement des voyageurs (RTP), qui simplifierait les vérifications aux frontières pour certaines catégories de voyageurs réguliers en provenance de pays tiers (personnes en déplacement professionnel, membres de la famille de citoyens de l'UE, etc.) qui pourraient, après avoir fait l'objet d'une procédure d'examen préalable, entrer dans l'UE en franchissant des barrières automatiques. Ce programme est conçu pour permettre chaque année à 4 à 5 millions de voyageurs de franchir les frontières plus vite et pour ouvrir la voie à davantage d'investissements dans des systèmes de contrôle automatisés et modernes (utilisant par ex des passeports électroniques) aux principaux points de passage frontaliers.⁸ Une batterie de tests pratiques et opérationnels a eu lieu en 2015. La Commission présentera une proposition législative remaniée en 2016, lorsque cette phase de test sera terminée.

➤ Crise Migratoire de 2015/2016

Près d'un 1 millions de personnes– réfugiés, personnes déplacées et autres migrants – ont gagné l'Europe au cours de 2015. Plus de 821.000 sont passés par la Grèce.⁹ Au total, environ 150.000 sont arrivés depuis janvier en Italie, près de 30 000 en Bulgarie, plus de 3 800 en Espagne, 269 à Chypre et 106 à Malte.¹⁰ Cette tendance est appelée à se poursuivre. Parmi les migrants qui ont traversé la Méditerranée cette année, « 1 personne sur 2 - 1 demi-million de personnes - était 1 Syrien fuyant la guerre », selon le HCR et l'OIM. Les Afghans ont représenté 20 % des arrivées et les Irakiens 7 %.¹¹

La crise migratoire que nous connaissons a mis en lumière certains faits politiques majeurs qui seront au centre du débat politique en 2016 :

- Très forte porosité des frontières extérieures notamment en Grèce
- Risque d'implosion de la zone Schengen
- Manque de moyens humains, en matériel et financier de Frontex
- limites du système Dublin (Dépôt d'asile dans le premier pays atteint)
- multiplication des décisions unilatérales de fermeture de frontières
- Avenir incertain de l'union européenne face à cette crise

Près de 35.476 demandes d'asile ont été déposées en Belgique en 2015, soit une augmentation de 106% par rapport en 2014. La Suède, le Danemark, l'Allemagne font face à un nombre impressionnant de demandes. Près de 1.5 millions de demandeurs sont arrivés en Allemagne. La

⁸ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.12.4.html

⁹ <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/12/22/97001-20151222FILWWW00067-2015-plus-d-1m-de-migrants-arrives-dans-l-ue.php>

¹⁰ <http://www.levif.be/actualite/international/un-million-de-migrants-arrives-en-europe-en-2015/article-normal-443761.html>

¹¹ <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20151222.AFP1023/un-million-de-migrants-arrives-en-europe-en-2015.html>

région des Balkans fait également face à un afflux majeur et sans précédent qui a abouti à ce que quasiment tous les pays de la région ferment leurs frontières.

Ces faits ont poussé et vont continuer à obliger la Commission à poursuivre les réformes entreprises comme Smart borders et à renforcer la sécurisation des frontières extérieures. □ La commission européenne a présenté un projet le 15 décembre 2015 visant à créer un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes pour protéger les frontières extérieures de l'Europe.

□□ Enjeux : Sécuriser les frontières extérieures de l'UE et sauver Schengen. Si on veut garantir la liberté de circulation intérieure, la sécurisation des frontières extérieures doit être totale.

La Commission a donc proposé de transformer Frontex en une véritable Agence européenne de gardes-frontières et gardes-côtes. Le mandat de Frontex serait étendu et ses capacités budgétaires et de personnel en seront amplement développées : alors que Frontex comptera 400 personnes à la fin de cette année, et que son budget originel de 80 millions d'euros est déjà passé à 143 millions en 2015, l'agence emploiera 1.000 personnes, avec un budget de 322 millions d'euros en 2020. L'Agence disposera d'équipements propres et ses capacités humaines seront complétées par une réserve de 1.500 personnes fournies par les États membres, mobilisables en 3 jours.¹²

Un centre de suivi et d'analyse des risques sera créé avec, pour mission, de suivre les flux migratoires à destination et à l'intérieur de l'Union européenne et d'effectuer une analyse des risques et des évaluations obligatoires de vulnérabilité afin de repérer les points faibles et d'y remédier. Des agents de liaison seront détachés dans les États membres pour assurer une présence sur le terrain là où les frontières sont exposées à des risques. L'Agence pourra évaluer les moyens opérationnels, l'équipement technique et les ressources dont les États membres disposent pour affronter les problèmes à leurs frontières extérieures et, en cas de vulnérabilité, exiger desdits États qu'ils prennent des mesures pour régler la situation dans un délai fixé.

La nouvelle Agence pourra, d'autorité, envoyer une mission d'analyse du risque – en concertation avec les autorités de l'État concerné. Sur la base de cette évaluation, la Commission demandera à l'État de remédier à la situation. Celui-ci pourra demander l'envoi de renforts de l'Agence de gardes-frontières. Mais si ce n'est pas le cas, c'est la Commission qui pourrait prendre la décision, même contre l'avis de l'État en question.

□□ Bureau européen des retours : Autre point important, la création au sein de cette Agence d'un Bureau européen des retours destiné d'une part, à repérer rapidement les personnes non éligibles au droit d'asile et, d'autre part, à déployer des "Équipes européennes pour les retours"

¹² <http://mobile.lesoir.be/1070597/article/actualite/union-europeenne/2015-12-15/polemique-en-vue-sur-contrôle-des-frontières-europeennes>

qui accompagneront les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. « Un document européen standard » destiné au retour contribuera à mieux faire accepter les rapatriés par un pays tiers.¹³

□□ Contrôles systématiques : il faut mieux lutter contre la porosité actuelle des frontières extérieures de l'Europe. Ex : des terroristes munis de passeports communautaires qui entrent et sortent de l'UE sans être repérés. Pour accroître la sécurité au sein de l'espace Schengen, la Commission propose une modification ciblée du code Frontières Schengen (Article 7) consistant à instaurer des vérifications systématiques obligatoires pour les citoyens de l'UE aux frontières extérieures terrestres, maritimes et aériennes. Ces vérifications seront effectuées dans des bases de données comme le système d'information Schengen, la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus et les systèmes nationaux pertinents, et permettront de s'assurer que les personnes qui arrivent ne représentent pas de menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. La proposition insiste aussi sur la nécessité de vérifier les identifiants biométriques dans les passeports des citoyens de l'UE en cas de doute quant à l'authenticité du passeport ou à la légitimité de sa détention. Désormais, les vérifications seront également obligatoires à la sortie de l'Union européenne.¹⁴

□□ Garantir la sécurité intérieure: l'Agence intégrera la criminalité transfrontière et le terrorisme dans son analyse des risques et coopérera à la prévention du terrorisme avec d'autres agences de l'Union et des organisations internationales, dans le respect absolu des droits fondamentaux.¹⁵

□□ Ces propositions sont attendues de longue date mais ne seront pas d'application avant plusieurs mois et doivent encore passer sous les fourches caudines du parlement européen et du conseil mais elles sont indispensables à la protection des frontières.¹⁶

¹³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_fr.htm

¹⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_fr.htm

¹⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_fr.htm

¹⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_fr.htm