



Faculté de Droit
Département de Sciences Politiques

**Sécurisation, externalisation et virtualisation dans
l'espace européen :
Mutations des frontières et de la sécurité**

Le programme Eurosur

Mémoire présenté par
Zoé Lejeune

en vue de l'obtention du grade de Master en Etudes européennes

Promoteur : Monsieur Quentin Michel
Lecteurs : Monsieur Sebastián Santander et Madame Anne-Lise Sibony

Année académique 2008-2009

*Ce travail de recherche constitue notre
première démarche de cette ampleur.*

*Avant de commencer, nous tenons
à remercier toutes les personnes qui ont participé
de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire.*

Plus particulièrement, notre promoteur, Monsieur Quentin Michel, pour ses conseils.

*Nos lecteurs, Monsieur Sebastián Santander
et Madame Anne-Lise Sibony.*

*Et Monsieur Stijn De Decker
de la Représentation permanente de la Belgique près l'Union européenne,
pour son aide et les informations précieuses qu'il nous a transmises.*

*Enfin, nous souhaitons remercier toutes les personnes
que nous avons rencontrées dans le cadre de l'élaboration de ce travail.*

Table des matières

Table des matières	5
Introduction	8
Partie I. Etat des lieux : la politique européenne de gestion des frontières et le contexte du programme Eurosur	11
Chapitre 1. L'espace de liberté, de sécurité et de justice	11
Chapitre 2. La législation communautaire relative aux frontières extérieures : origine et évolutions	16
1. Les accords de Schengen	16
2. Le traité de Maastricht	20
3. Le traité d'Amsterdam	21
4. L'élargissement à l'Est : 2004-2007	22
5. La gestion intégrée des frontières extérieures (GIFE/IBM) et les perspectives du traité de Lisbonne	23
Chapitre 3. La frontière, objet en mutation	26
1. Origine	27
2. Les frontières aujourd'hui	28
Chapitre 4. Les flux migratoires en cartes et en chiffres	31
Partie II. Le cadre du projet Eurosur : les instruments européens de surveillance et de contrôle aux frontières	33
Chapitre 1. Les principaux instruments internes	33
1. La Convention Schengen et le Code frontières Schengen	33
2. Le SIS (système d'information Schengen) et les bureaux Sirene	35
3. La politique des visas	36
4. L'agence Frontex	38
5. Le CIREFI : centre d'information, de réflexion et d'échanges sur les frontières et l'immigration	40
6. Le réseau ICONet	41
Chapitre 2. La dimension externe des politiques JAI	42

1. La politique européenne de voisinage.....	45
2. Les accords de réadmission	47
3. La dimension externe de la politique européenne des visas	49
Chapitre 3. Le programme Eurosur : <i>European Border Surveillance System</i>	50
Phase 1. Interconnexion et rationalisation des systèmes et mécanismes de surveillance nationaux (infrastructure)	54
Phase 2. Mise en place d'outils communs et plus performants à l'échelon européen	55
Phase 3. Environnement commun de partage de l'information dans le domaine maritime	55
Chapitre 4. Les interactions entre Eurosur et les autres instruments	56
Partie III. Analyse critique du projet Eurosur : les enjeux de la gestion des frontières européennes en question	58
Introduction : enjeux et perspectives du programme Eurosur.....	58
Chapitre 1. Les nouveaux enjeux de la sécurité : discours et débats en Europe.....	63
1. Les concepts de sécurité et de sécurisation en ce début de 21 ^{ème} siècle	63
2. Les discours et les représentations sociales sur les migrants	68
3. Le débat « sécurité versus liberté ».....	70
Chapitre 2. L'externalisation en pratique : le programme Eurosur.....	73
Chapitre 3. Frontières virtuelles et nouvelles technologies de la surveillance	78
Conclusion.....	84
Liste des abréviations.....	87
Bibliographie.....	88
Ouvrages	88
Articles scientifiques.....	89
Documents officiels	92
Documents légaux.....	94
Crédits iconographiques.....	96
Témoignages oraux	97
Personnes ressources.....	98
Sources Internet.....	98

Annexes 99

Annexe 1. Chronologie du processus Schengen	99
Annexe 2. L'espace Schengen.....	101
Annexe 3. Les nouvelles frontières de l'Union européenne	102
Annexe 4. Précisions terminologiques	104
Annexe 5. Les flux migratoires dans le monde	106
Annexe 6. Les filières de l'immigration irrégulière	107
Annexe 7. La part des étrangers dans les pays européens.....	108
Annexe 8. Les décès lors du voyage vers l'Europe.....	109
Annexe 9. Les territoires de l'Europe	110
Annexe 10. Frontières et migrants appréhendés	111
Annexe 11. Les arguments de la Commission justifiant la création d'Eurosur	114
Annexe 12. Phasage tel que prévu par la Commission européenne.....	115
Annexe 13. Etapes du développement actuel au sein du groupe d'experts Eurosur	117
Annexe 14. Schéma de l'ensemble du processus Eurosur	118
Annexe 15. Centres nationaux de coordination et interopérabilité	119
Annexe 16. Récapitulatif du développement des étapes 1 et 2 (phase 1)	122
Annexe 17. Calendrier et développement du programme Eurosur	165
Annexe 18. Schéma de la Common Pre-frontier Intelligence Picture	167

Introduction

L'espace de liberté, de sécurité et de justice – ELSJ – constitue aujourd'hui un domaine de compétence hautement politisé et controversé en plein essor dans le cadre européen, d'où l'intérêt que nous avons manifesté pour ce sujet de réflexion. La politique de gestion des frontières extérieures y occupe actuellement une place centrale. Elle constituerait en effet l'une des solutions fondamentales face à la pression migratoire, considérée comme un élément clef de la nouvelle sécurité en Europe. La gestion frontalière – qu'il s'agisse de surveillance ou de contrôle – a fait l'objet de nombreuses réflexions et législations ces dernières années, témoignant ainsi de sa centralité dans la politique sécuritaire et migratoire européenne. La frontière a contribué à la redéfinition du territoire européen et à la reconfiguration de la coopération sécuritaire entre les Etats membres.

Dans cette optique, nous nous sommes intéressés à un projet européen lancé en 2006 par la Commission, qui porte sur la surveillance transfrontalière. L'objectif du présent travail consistera ainsi à interroger les fondements d'un nouveau programme de gestion frontalière au travers de différents prismes que nous avons jugés cruciaux pour comprendre la dynamique de la politique de gestion des frontières extérieures européennes à l'heure actuelle : la sécurisation, l'externalisation des pratiques frontalières et, de manière plus large, des politiques dites JAI – Justice et Affaires intérieures –, la virtualisation, la complexification et la surréglementation de certains domaines d'action. Le nouveau programme Eurosur illustre ainsi les enjeux fondamentaux des politiques frontalière, migratoire et sécuritaire européennes. Notre propos consistera donc à interroger les questions de légitimité qui sous-tendent la mise en place d'un nouvel outil frontalier de grande envergure à l'échelle européenne.

Nous avons choisi d'aborder le projet Eurosur – *European Border Surveillance System* – pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le stage que nous avons effectué au sein de la Représentation permanente de la Belgique près l'Union européenne nous a permis de développer des contacts essentiels pour notre démarche, d'accéder aux documents pertinents de la Commission européenne et ainsi d'allier réflexion théorique et outils empiriques. Ensuite, la nouveauté d'Eurosur nous permettait d'appliquer des éléments fondamentaux de la réflexion actuelle sur les frontières et la sécurité en Europe à un nouvel instrument ayant fait l'objet de peu de questionnements en termes « scientifiques ». Nous devons cependant mentionner dès à

présent les limites d'une analyse centrée sur un projet encore à l'état de négociations au sein de la Commission européenne.

Eurosur constitue ainsi un nouveau programme de surveillance intégrée des frontières européennes ayant vocation à améliorer les informations disponibles tant dans les Etats membres qu'à l'échelon européen, notamment via l'agence Frontex. Le développement de nouvelles technologies de la surveillance permettrait une réaction plus intelligente et plus rapide sur le terrain en cas d'afflux de migrants clandestins et assurerait une collaboration plus forte entre patrouilles nationales, pour former à terme un corps européen de garde-frontières, compétent pour le contrôle et pour la surveillance, chapeauté par l'agence Frontex, grâce aux moyens opérationnels mis en place dans le cadre du programme Eurosur.

Différents concepts fondamentaux pour la compréhension de ces nouvelles politiques frontalières seront développés tout au long de notre travail : frontière, souveraineté, sécurité intérieure, territoire, ... Nous verrons que la notion de frontière, traditionnellement liée à l'Etat, exerçant sa souveraineté sur un territoire délimité, change de nature, se complexifie et doit être analysée à l'aune des transformations profondes qu'ont connu les systèmes étatiques et international. En effet, dans le cadre de la construction européenne, l'abolition des frontières intérieures et la création d'un espace commun de liberté, de sécurité et de justice, a bouleversé cette notion pour faire de la frontière un concept multidimensionnel. Eurosur en constitue, à notre sens, une illustration. Nous verrons dans quelle mesure la souveraineté et la sécurité intérieure deviennent aujourd'hui de plus en plus des enjeux fondamentaux de la politique européenne, définissant de nouvelles priorités à la construction européenne, en manque de légitimité, dans un contexte toujours marqué par une crise politique et institutionnelle faisant suite à l'échec du traité constitutionnel. Nous sommes aujourd'hui dans une autre situation « provisoire », dans la perspective du traité de Lisbonne, en attente de la ratification irlandaise.

Dans une première partie, nous analyserons le contexte dans lequel les politiques JAI ont émergé et l'évolution des instruments frontaliers européens, afin d'examiner le processus dans lequel s'insère le programme Eurosur. La notion de frontière et les enjeux sous-jacents à la mutation conceptuelle du terme seront ensuite mis en lumière, nous permettant de démontrer dans quelle mesure le nouveau programme Eurosur participe à ce processus de redéfinition du territoire et des frontières à l'échelle européenne.

Dans notre deuxième partie, nous étudierons les outils : programmes, agences, législations, codes, ... existant à l'heure actuelle en Europe dans le domaine frontalier. Notre objet sera encore ici de déterminer dans quelle mesure ces outils sont, d'une manière ou d'une

autre, intimement liés au développement d'Eurosur, soit parce qu'ils permettent sa mise en œuvre, soit parce qu'ils assurent la base juridique de l'action communautaire en la matière, soit parce qu'ils permettent d'illustrer certains aspects fondamentaux de la gestion frontalière telle la dimension externe des politiques migratoires et sécuritaires. Ce programme se développe ainsi sur un socle déjà consistant de compétences européennes. Il nous a donc semblé fondamental de montrer non seulement qu'Eurosur s'insère dans un contexte particulier et ne part pas « de rien » mais aussi qu'il s'articulera à ces instruments pré-existants.

Enfin, dans notre troisième et dernière partie, nous analyserons les enjeux fondamentaux sous-tendant le programme Eurosur en tant que tel, en termes de sécurité, de représentations sociales, de discours, d'externalisation et de virtualisation des frontières. En effet, notre propos tendra à évaluer le programme Eurosur à l'aune des concepts que nous aurons développés d'un point de vue plus théorique : frontière, souveraineté et sécurité intérieure notamment.

Partie I. Etat des lieux : la politique européenne de gestion des frontières et le contexte du programme Eurosur

Cette première partie analyse le contexte dans lequel les politiques JAI ont émergé et l'évolution des instruments frontaliers européens jusqu'à aujourd'hui. Dans cette optique, le premier chapitre pose les bases de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le deuxième chapitre retrace l'origine et l'évolution de la législation communautaire relative aux frontières extérieures en mettant l'accent sur l'importance des frontières dans la gestion des flux migratoires, ce qui a mené à la mise en place de projets tels Eurosur ou Frontex. Le troisième chapitre aborde le concept même de frontière et les mutations dont il fait l'objet actuellement dans le cadre européen. Enfin, dans un dernier chapitre, une série d'informations quantitatives et géographiques seront exposées. Cet état des lieux nous permet ainsi de planter le décor de notre analyse du programme Eurosur.

Chapitre 1. L'espace de liberté, de sécurité et de justice

Les politiques liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice occupent ces dernières années une place de choix dans l'agenda européen. Cette mutation des priorités de l'Union européenne peut s'expliquer par différents facteurs que nous aborderons dans le cadre de ce premier chapitre ayant vocation à exposer la complexité et la multidimensionnalité de ces domaines de compétences hautement politisés car s'insérant dans un contexte international soumis à des tensions sécuritaires.

Historiquement, les origines d'une volonté d'harmonisation des législations relatives « aux étrangers », au sens large – immigration, asile, visas, mais aussi frontières – remontent aux années septante lors de la « crise économique et à l'occasion des premières réflexions concrètes sur la réalisation de l'Europe des citoyens ».¹ En effet, avant cela, les pays de la Communauté font plutôt appel à la main d'œuvre étrangère. C'est au milieu des années quatre-vingt qu'apparaît véritablement la problématique à l'échelon européen, suite aux volontés affichées dans l'Acte unique européen d'achever le marché unique pour décembre 1992. La prise en compte des aspects migratoires et sécuritaires dans le giron communautaire remonte

¹ BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 4.

ainsi au traité de Maastricht de 1992 qui insère ces problématiques au sein d'un troisième pilier régi par la méthode intergouvernementale. Le contexte de la fin de la guerre froide, du démantèlement de l'URSS et des guerres balkaniques met les migrations et les frontières au centre des préoccupations européennes. C'est ensuite dans le cadre du traité d'Amsterdam qu'elles seront intégrées au premier pilier (partiellement toutefois) ; le Conseil européen de Tampere en 1999 ne fera que confirmer cette tendance en consacrant l'ensemble des débats à ce nouvel espace européen de liberté, de sécurité et de justice. Le traité de Lisbonne franchira quant à lui une étape en consacrant la communautarisation complète de ces domaines de compétence, promettant ainsi de nouveaux développements.²

Ces dernières années, l'Union européenne a entamé d'importants projets, par vagues successives, concentrées sur l'un ou l'autre thème de la JAI : coopération judiciaire pénale, frontières – asile et immigration, etc.³ Il semble donc que les migrations et la sécurité soient, pour reprendre les termes de Stijn De Decker et Cécile Hubert un « thème d'actualité permanente ». ⁴ En effet, que ce soit au niveau national ou européen, flux massifs d'immigration clandestine, criminalité transfrontalière, mafias, terrorisme sont devenus les sujets d'une mobilisation forte de l'électorat et du politique, et ce surtout depuis 2001.

Parmi ces politiques, la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne est apparue fondamentale. En effet, de nombreuses communications de la commission, conclusions du conseil européen et mesures ont été adoptées : qu'il s'agisse de la mise en place de l'agence Frontex chargée d'assurer la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres, de la mise en place de RABIT – *Rapid Border Intervention Teams*⁵ – ou de l'EPN – *European Patrols Network* sur lequel nous reviendrons ultérieurement – du programme ARGO favorisant la coopération administrative dans les domaines de l'immigration et des frontières, de la définition de concepts tels que IBM/GIFE – *Integrated Border Management* ou gestion intégrée des frontières extérieures – ou du lancement d'un projet de surveillance intégrée des frontières sensibles incarné par le programme Eurosur – *European Border Surveillance System*. La dynamique européenne ne cesse d'être relancée dans ce

² Un conseil européen doit avoir lieu à Stockholm sous présidence suédoise, dans le courant du deuxième semestre 2009, afin d'aborder les thèmes de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

³ Selon l'expression utilisée par Monsieur Roland Genson dans le cadre du cours « Espace de liberté, de sécurité et de justice », dispensé à l'Université de Liège durant le second quadrimestre de l'année académique 2008-2009 (Master Etudes européennes).

⁴ DE DECKER Stijn et HUBERT Cécile, Politique européenne de migration : quels chantiers pour une meilleure intégration ?, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 507, avril 2007, p. 241.

⁵ EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Equipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT), SCADPlus, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, Bruxelles, 3 octobre 2007, consulté le 7 février 2009.

domaine d'action jugé aujourd'hui central pour assurer une gestion effective des flux migratoires.

Cependant, ces éléments ne doivent pas nous amener à conclure à une approche uniforme et unique des enjeux migratoires et de sécurité au sein de l'Union européenne ces dernières années. En effet, le sommet de Tampere en 1999 qui orientait la tendance vers un rééquilibrage multidimensionnel de la problématique assurant une place au respect de la liberté et des droits de l'individu a cédé le pas à une logique plus unidimensionnelle que nous pourrions qualifier de « répressive » dans le contexte post 2001, affirmée lors du Conseil européen de Séville en juin 2002 et ensuite lors du Conseil européen de La Haye en 2004.⁶ Cette sécurisation⁷ croissante du territoire européen a été reprise notamment dans un contexte international sensible utilisant les attentats de New York comme argument dans le cadre d'un discours sécuritaire en manque de légitimité.

Il semble ainsi que l'Union européenne ait opéré un tournant sécuritaire depuis plusieurs années ; cette nouvelle dimension pourrait-elle renforcer la visibilité et la légitimité de l'Union en manque de reconnaissance en lui conférant une identité forte ?⁸ Nous tenterons d'analyser dans quelle mesure les discours sur la sécurité prennent une place croissante sur la scène européenne, notamment dans le cadre des derniers élargissements et des politiques en matière migratoire : mobilité croissante des personnes, mondialisation et aspects évolutifs de la sécurité internationale se trouvent au cœur du débat.⁹ La fin de la guerre froide a vu l'émergence de nouvelles théories relatives à la sécurité, internationale et interne, et de nouvelles conceptions de la menace et du risque, dont fait partie l'immigration : que ce soit la sécurité sociétale de Ole Weaver, la société du risque de Ulrich Beck¹⁰ ou les thèmes plus larges de la construction sociale et politique des représentations discursives des migrants. Ces approches théoriques nous permettront d'appréhender les enjeux des migrations internationales et européennes dans leurs dimensions sécuritaires.

⁶ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection « Etudes européennes », Bruxelles, 2008, p. 110.

⁷ Nous reviendrons ultérieurement sur ce concept.

⁸ DE MAILLARD Jacques et WYVEKENS Anne, L'Europe de la sécurité intérieure, in *Problèmes politiques et sociaux*, n°945, février 2008, p. 7.

⁹ FRATTINI Franco (ancien vice-président de la Commission européenne – en charge de la DG LSJ), Providing Europe with the tools to bring its border management into the 21st century, Conférence ministérielle sur les défis de la gestion des frontières extérieures de l'UE, Brdo, Speech/O8/142, 12 mars 2008.

¹⁰ Sur lesquelles nous reviendrons plus en détails dans le cadre de notre partie III, chapitre 1.

Afin de répondre à ces nouveaux enjeux, l'Union européenne postule l'utilisation et la sophistication des outils de surveillance, telle la biométrie, et de contrôle, mis en œuvre par divers acteurs, les Etats et les organisations internationales telle l'Union européenne en premier lieu, mais également par le secteur privé. L'acuité donnée aujourd'hui à la gestion des frontières de l'espace européen « montre [ainsi] combien les transformations contemporaines de la modernité, l'accélération de la globalisation, la privatisation de la sécurité et l'émergence de nouveaux concepts de risque sont génératrices d'incertitudes que les technologies nouvelles sont appelées à maîtriser et à gérer ».¹¹ Il est aujourd'hui fait appel à des techniques de plus en plus développées permettant de faire face aux nouveaux défis que l'Europe doit affronter à l'aube du 21^{ème} siècle.

En outre, l'interconnexion entre les différentes politiques JAI s'avère fondamentale afin de comprendre et maintenir un système cohérent de sécurité en Europe. Au-delà de l'immigration et des visas, l'asile, la coopération policière (Europol, ...) et judiciaire (Eurojust, Réseau judiciaire européen – RJE) notamment participent de manière étroite et imbriquée aux objectifs d'un territoire européen plus sûr et plus juste.¹²

La notion de frontière, traditionnellement représentée par une délimitation physique, s'incarne aujourd'hui également au travers de réglementations complexes. Les frontières deviendraient-elles les enjeux et les « barrières » derrière lesquelles se retrancher, au niveau national, régional ou même mondial, dans un monde où la libéralisation économique et commerciale modifie les relations à l'échelle internationale. L'Europe, comme le dit Hervé de Charette, s'est construite dès le départ sur l'idée d'une disparition progressive des frontières entre les Etats.¹³ La question des frontières est devenue un enjeu fondamental, pas seulement en Europe mais dans le monde entier, il suffit pour cela de constater les débats intenses entourant la sécurisation de la frontière entre les Etats-Unis et le Mexique ou de celle entre Israël et les territoires palestiniens.

Rappelons en outre que les thèmes migratoires, sécuritaires et frontaliers ont été traditionnellement très liés à l'Etat-nation en tant qu'entité d'expression du pouvoir politique. L'intervention croissante d'une instance supranationale telle l'Union européenne dans ces

¹¹ CEYHAN Ayse, Editorial. Identifier et surveiller : les technologies de sécurité, in *Cultures & Conflits*, n°64, 2006, p. 8.

¹² BOUILHOL Julien, L'espace Schengen à l'épreuve de l'élargissement, in *Fondation Robert Schuman : Questions d'Europe*, n°20, 5 novembre 2001, p. 6.

¹³ LABOUZ Marie-Françoise, PHILIP Christian et SOLDATOS Panayotis (dir.), *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 6.

domaines extrêmement sensibles atteste d'un bouleversement des conceptions traditionnelles de la souveraineté et du pouvoir mais aussi des frontières et du territoire comme nous le verrons ultérieurement. Dans le cadre européen, les Etats, dans un premier temps à travers Schengen, et ensuite dans le cadre même de l'Union, ont accepté de dépasser ces conceptions afin d'adapter leurs compétences régaliennes à un contexte de globalisation croissante.¹⁴ Nous verrons que ces politiques migratoires dépasseront même le cadre strictement européen puisqu'elles occupent aujourd'hui une place fondamentale dans la politique extérieure menée par l'Union européenne.

¹⁴ BERTOZZI Stefano, Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km², *CEPS Working Document*, n° 284, Bruxelles, février 2008, p. 8.

La première étape de l'approche européenne de gestion des frontières extérieures remonte aux accords de Schengen, signés en 1985 et 1990. L'activité de certains groupes ou clubs dans les années septante et quatre-vingt, dont les plus connues sont les réunions TREVI, était axée sur les aspects policiers d'une coopération transnationale en matière de sécurité intérieure et doit être mentionnée au vu des développements futurs de l'Europe de la sécurité et de son articulation aux questions migratoires et frontalières.¹⁵

Signalons également que la coopération en matière de frontières extérieures est débattue à la fin des années quatre-vingt dans le cadre de la commission *ad hoc* Immigration à laquelle la présidence française soumet un projet de convention relative au franchissement des frontières extérieures. Cependant, ce projet, qui comprenait d'importants progrès en cette matière, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des visas, n'a pas été adopté par les Etats membres.^{16 17}

1. Les accords de Schengen

L'accord sur une ouverture des frontières naît dans les années quatre-vingt à la suite d'une grève qui sévit dans le secteur des transports, celui-ci sollicitant une libre circulation complète des personnes sur le territoire européen.^{18 19}

Les négociations naissent alors au cœur même de l'Europe et de cinq de ses Etats fondateurs – la République fédérale d'Allemagne, la France et les pays du Benelux²⁰ – dans le courant des années quatre-vingt. Après un premier accord bilatéral franco-allemand datant de

¹⁵ Cette coopération était essentiellement opérationnelle : échanges d'idées, d'informations, de stratégies.

¹⁶ BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p.83.

¹⁷ C'est un conflit territorial entre la Grande-Bretagne et l'Espagne concernant Gibraltar qui empêche cette signature ; notons que ce problème ne se posait pas dans le cadre de la coopération Schengen à laquelle le Royaume-Uni ne participe pas.

¹⁸ BIGO Didier et GUILD Elspeth, *La mise à l'écart des étrangers : la logique du Visa Schengen*, Culture et Conflits : Sociologie Politique de l'International, Ed. L'Harmattan, Paris, 2003, p.40.

¹⁹ En effet, les transporteurs routiers internationaux sont soumis à de nombreuses contraintes administratives alors que la libre circulation des marchandises et des services est déjà d'application.

²⁰ L'Italie ne rejoindra l'accord qu'en 1990.

1984, le processus Schengen est lancé dès 1985.²¹ « Ces cinq pays affirment clairement leur volonté et leur solidarité en prenant l'initiative d'amorcer un mouvement devant permettre de réaliser le vœu, proclamé trente ans auparavant, d'assurer la liberté totale de circulation pour les personnes, les marchandises, les capitaux et les services. »²²

Le Benelux allait jouer un rôle important d'initiateur et de modèle, ayant déjà mis en place une union économique comprenant la libre circulation des personnes dès les années soixante. C'est ensuite le secrétariat général du Benelux qui mènera les négociations qui ont permis la signature de la Convention d'application de l'accord Schengen le 19 juin 1990.²³ ²⁴ Après des années de discussions, notamment perturbées par l'effondrement de l'ex-URSS et la réunification allemande mais également par les réticences des ministères nationaux face à un projet d'une telle envergure²⁵, la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'Union européenne entre en vigueur le 26 mars 1995 – il ne s'agit donc pas d'une suppression des frontières en tant que telle mais des contrôles qui y sont effectués.²⁶ Dans le contexte géopolitique du début des années nonante que nous avons évoqué précédemment s'effectue une prise de conscience à l'échelon européen de la nécessité d'une gestion commune des questions migratoires. A partir de ce moment, la volonté de légiférer conjointement dans ces domaines apparaît non plus uniquement comme une réponse à la volonté d'achèvement du marché unique mais devient une politique à part entière de l'Union européenne, poursuivant ses objectifs propres.²⁷

Suite à cela se mettra en place de manière progressive une gestion concertée des frontières extérieures de l'Union (chaque Etat qui contrôle doit le faire dans son intérêt mais également dans celui de l'ensemble des Etats participant à l'accord, nous reviendrons sur l'idée fondamentale du « *burden-sharing* » dans ce domaine de coopération). Il s'agit donc bien d'une

²¹ Accord entre les gouvernements des Etats 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, signé à Schengen, le 14 juin 1985, J.O.C.E., L. 239, du 22 septembre 2000, pp. 13-18.

²² HREBLAY Vendelin, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, Bruylant, Pratique du droit communautaire – European Law in practice, Bruxelles, 1998, p. 16-17.

²³ LENAERTS Lieven, La constitution du groupe Schengen, in FONTANAUD Daniel, *Les accords de Schengen, in Problèmes politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale*, La documentation Française, n°763-764, 15 mars 1996. p. 11.

²⁴ Pour Denis Duez, alors que l'accord de 1985 était axé sur les libertés, la convention de 1990 était, elle, axée sur l'ordre public. DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op. cit, p. 82.

²⁵ LALUMIERE Catherine, ancienne secrétaire d'Etat française aux Affaires européennes, Interview : L'accord de Schengen, 17 mai 2006, [en ligne] : www.ena.lu, 2008, consulté le 20 décembre 2008.

²⁶ GARCIA-JOURDAN Sophie, *L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 138

²⁷ BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p. 13.

brèche importante dans la souveraineté des Etats, longtemps liée de manière intime à leurs frontières.

L'objectif premier de la mise en place de l'espace Schengen n'est donc pas tourné vers « l'extérieur » mais bien vers « l'intérieur » de l'Europe, il consiste à faciliter l'achèvement du marché unique²⁸, et non pas, dans un premier temps, à contrôler de manière concertée les flux de personnes provenant de l'extérieur. Ce nouveau défi découlera de la nécessité engendrée par la suppression des contrôles internes, c'est ce que l'on appellera les mesures compensatoires. Le contrôle des frontières acquiert avec le temps une importance fondamentale lorsque les questions migratoires et sécuritaires deviennent des enjeux européens prioritaires.

Entre temps, d'autres Etats membres rejoignent l'accord, tels l'Italie (1990), l'Espagne, le Portugal (1991) et la Grèce (1992).²⁹ C'est ainsi, dans un premier temps, une forme de coopération renforcée qui se met en place en Europe. Ni l'Irlande, ni le Royaume-Uni n'acceptent d'y adhérer ; elles ne l'ont toujours pas fait à ce jour. Ces deux Etats considèrent en effet qu'il ne s'agit pas d'intégration européenne au sens strict³⁰. Cependant, par une clause d'*opting in*, l'Irlande et le Royaume-Uni peuvent participer à certains aspects du processus Schengen (qu'ils ont activée notamment pour la coopération policière).³¹ Cette situation contribue à pérenniser une logique d'« Europe à la carte » (*pick and choose*) et empêche une rationalisation et une plus grande transparence des politiques menées aujourd'hui au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Par contre, plusieurs Etats non-membres de l'Union européenne vont être associés au processus Schengen - leur rôle se limitera à la participation aux discussions dans le cadre des comités mixtes mais sans droit de vote en tant que tel ; ils interviennent ainsi par voie de recommandations, suggestions ou remarques sur l'application des mesures de l'accord.³² Il s'agit de la Norvège et de l'Islande, qui sont déjà liées au processus européen via l'Espace économique européen (EEE) et membres de l'Union nordique des passeports (zone de libre circulation), dès le 19 décembre 1996. Les autres Etats membres s'y rallieront ensuite progressivement ; aujourd'hui 25 pays participent à Schengen. La Suisse y

²⁸ Prévu par l'Acte unique européen, avec comme date butoir le 31 décembre 1992.

²⁹ Voir annexe n°1 : Chronologie du processus Schengen.

³⁰ PEERS Steve, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Second Edition, Oxford, 2006, p.93.

³¹ Ces dispositions particulières appliquées au Royaume-Uni et à l'Irlande se justifient en partie par l'existence d'une zone de voyage commune aux deux Etats.

³² BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p. 54.

a été intégrée très récemment (décembre 2008 pour ce qui concerne ses frontières terrestres et mars 2009 pour ses frontières aériennes).^{33 34}

Dès le départ, cette coopération trans-frontière est complétée par des mesures spécifiques en matière de sécurité, les mesures dites compensatoires, c'est-à-dire les contrôles aux nouvelles frontières extérieures, le renforcement de la coopération judiciaire et policière ou encore la mise en place d'un visa de court séjour. Cependant, comme le mentionnent Didier Bigo et Elspeth Guild et comme nous le verrons ultérieurement, « les contrôles aux frontières ont été délocalisés en aval et rendus plus mobiles. Ils ont aussi en partie été privatisés » mais ils n'ont pas été purement et simplement supprimés.³⁵

Comme le précise Philippe Weckel, « la convention Schengen remet en cause le caractère spécifiquement national de la protection de l'ordre public ».³⁶ Sebastian Roché parle de la « démonopolisation de l'exercice de la sécurité » mettant en exergue le rôle de nouveaux acteurs, notamment supranationaux telle l'Union européenne, dans la reconfiguration de ces domaines d'action publique.³⁷ Schengen représente donc peut-être une première remise en question de la souveraineté des Etats dans des compétences traditionnellement jugées régaliennes. En effet, Didier Bigo et Elspeth Guild, en critiquant « le récit habituel et ritualisé sur la soi-disant suppression des contrôles aux frontières »³⁸, veulent dépasser les discours dominants sur le processus Schengen comme laboratoire de la coopération renforcée.³⁹ En effet, les cinq membres fondateurs de Schengen auraient développé cette coopération afin de couper court aux aspirations de la commission européenne quant à la libre circulation des personnes et de l'empêcher ainsi de prendre en charge cette compétence jugée alors fondamentale. La méthode intergouvernementale des débuts du processus Schengen aurait ainsi

³³ Voir annexe n°2 : Pays de l'Union européenne/Schengen.

³⁴ Le Liechtenstein fera également partie prochainement de l'espace Schengen.

³⁵ BIGO Didier et GUILD Elspeth, Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union, in *Cultures & Conflits*, n°49, printemps 2003, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index927.html>, consulté le 29 mars 2009.

³⁶ WECKEL Philippe, La Convention d'application du 19 juin 1990, in FONTANAUD Daniel, Les accords de Schengen, in *Problèmes politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale*, La documentation Française, n°763-764, 15 mars 1996, p. 13.

³⁷ ROCHÉ Sebastian, Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure, in *Revue française de Science Politique*, vol. 54, n°1, février 2004, p. 44.

³⁸ BIGO Didier et GUILD Elspeth, Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union, Op. cit.

³⁹ « Pourtant le « laboratoire » est plutôt de l'ordre du « bricolage » face à une crise soudaine puis à des préoccupations de sécurité et de peurs des migrations. » : BIGO Didier et GUILD Elspeth, Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union, Op. cit.

été un moyen pour les Etats membres de conserver leur pouvoir.⁴⁰ En effet, d'importantes disparités persistent entre les pays européens sur la méthode la plus adéquate pour gérer la libre circulation ainsi que la sécurisation afférente du territoire européen. Tandis que la France et les Pays-Bas promeuvent une approche centrée sur un contrôle et une surveillance forts aux frontières extérieures, l'Allemagne préfère plus de souplesse afin de « dynamiser les échanges trans-frontières » en axant la politique sur les visas ; les pays nordiques, quant à eux, encouragent une coopération forte entre Etats membres alors que les pays du sud, plus fortement touchés par l'immigration clandestine, n'envisagent pas de consacrer des fonds trop importants pour le contrôle des frontières qui nuiraient à leur image et donc au tourisme, fondamental pour certaines régions. On le voit, malgré le lancement de la dynamique de Schengen, les Etats pratiquent une « stratégie de résistance » dans ce domaine hautement lié à leur souveraineté nationale⁴¹ et conservent, toujours aujourd'hui, une place centrale dans le processus décisionnel.

2. Le traité de Maastricht

Le nouveau traité signé en 1992 implique une refonte conséquente du système européen. Sans nous attarder sur celle-ci, nous noterons principalement la constitution de l'Union européenne et de trois piliers de compétences. C'est le troisième pilier JAI qui nous intéresse dans la mesure où il octroie à l'Union des compétences d'un nouveau registre, liées aux questions migratoires, sécuritaires, frontalières et de justice. Dans un premier temps, le nouveau pilier fonctionne cependant sur une base intergouvernementale.⁴² Son action se réalise dès lors au travers de positions et d'actions communes, de conventions et de « toute coopération utile ». Ce premier type de coopération, au travers du comité K4⁴³, montrera rapidement ses limites⁴⁴ (unanimité, absence de compétence de la Cour de justice des communautés européennes, commission inexistante, etc.) et se concentrera essentiellement sur

⁴⁰ LABAYLE Henri, L'Union européenne et l'immigration : une véritable politique commune ?, in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Daloz, Paris, 2004, p. 1222.

⁴¹ CARRERA Sergio, The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, *CEPS Working Document*, n°261, Bruxelles, mars 2007, p. 9.

⁴² Même s'il y a « chevauchement » avec l'action communautaire pour certains de ses éléments, notamment par exemple en matière de visas. BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p. 29.

⁴³ Ce comité, composé de hauts fonctionnaires des Etats membres, est créé par l'article K.4 du Traité de Maastricht.

⁴⁴ BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p.39.

la définition d'un cadre institutionnel tout en se départissant de la vision opérationnelle prônée auparavant⁴⁵.

3. Le traité d'Amsterdam

Lors de son entrée en vigueur en 1999, le traité d'Amsterdam intègre via un protocole annexé l'acquis de Schengen qui devient obligatoire pour les Etats membres (à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni) ainsi que pour les futurs adhérents. Amsterdam consacre donc la « communautarisation » partielle de Schengen⁴⁶ dans le premier pilier de l'Union (articles 61 à 69 du traité CE) mais aussi celle de toute une série de compétences qui relèvent du troisième pilier : frontières, asile, immigration irrégulière, migration légale, visas et coopération judiciaire civile. Cependant, une période transitoire de cinq ans est prévue avant que ces matières ne soient soumises à la « méthode communautaire »⁴⁷ (entre le 1^{er} mai 1999 et le 1^{er} mai 2004). Les instruments législatifs deviennent le règlement et la directive. En outre, une direction générale (DG) est mise en place à la Commission pour traiter de ces matières avec, à sa tête, le commissaire portugais Antonio Vitorino, extrêmement dynamique et ambitieux.⁴⁸ Cependant, comme le souligne Nathalie Berger, « la communautarisation réalisée à Amsterdam est imparfaite. Les modes d'adoption des décisions au Conseil et la participation à géométrie variable des Etats membres de l'Union renvoient plus à une coopération renforcée qu'à une véritable communautarisation ».⁴⁹ De plus, cette intégration d'une partie seulement des politiques JAI - désormais regroupées sous le vocable « espace de liberté, de sécurité et de justice » - pose problème : en effet, dans la pratique, l'on se voit souvent confronté à un double fondement transpiliers. Ainsi, par exemple, le système d'information Schengen intègre aussi bien des signalements de police au sens « traditionnel » du terme, qui relèvent du troisième pilier, que des signalements d'étrangers non admissibles sur le territoire européen, dans une optique migratoire relevant quant à elle du premier pilier. Cette dualité n'aide pas au renforcement de la transparence et de la visibilité de ces politiques : le Parlement agit soit en

⁴⁵ GENSON Roland et VAN DE RIJT Wouter, Décembre 2007 – un élargissement de l'espace Schengen sans précédent, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°513, décembre 2007, p. 653.

⁴⁶ Les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen qui concernaient la coopération policière et judiciaire pénale ont été intégrées au troisième pilier lors d'Amsterdam.

⁴⁷ L'article 63 stipule cependant que cette période de cinq années ne s'applique pas aux points 2, b) ; 3, a) et 4 de ce même article.

⁴⁸ A titre d'information, le nombre de personnes travaillant dans la direction générale ELSJ de la Commission est passé de 12 à ses débuts à 600 aujourd'hui.

⁴⁹ BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p. 59.

codécision soit en coopération, le type de vote au sein du Conseil sera l'unanimité ou la majorité, le rôle de la Cour de justice des communautés européennes sera également distinct.⁵⁰

4. L'élargissement à l'Est : 2004-2007⁵¹

Les deux derniers élargissements de l'Union ont contribué à un remodelage inédit de l'espace européen et ont entraîné un glissement de la compétence sur les frontières extérieures à l'Est, amenant ainsi les nouveaux adhérents à gérer la pression migratoire aux portes orientales mais aussi méridionales de l'Europe⁵² : pays baltes, Pologne, Slovaquie, Hongrie, Slovénie, Roumanie, Bulgarie, Malte et Chypre. « *The EU's shift of emphasis towards external borders and cooperation in internal security [has then placed] the new member states as the first line of defence* ». ⁵³ Les nouveaux Etats membres à l'exception de Chypre intègrent ainsi l'espace Schengen le 21 décembre 2007 pour ce qui concerne les frontières maritimes et terrestres (le 30 mars 2008 pour les frontières aériennes). La Bulgarie et la Roumanie sont encore, tout comme Chypre, dans une phase transitoire en attendant la pleine incorporation des standards minimum à l'échelon opérationnel ; ils participent cependant aux discussions des groupes techniques du Conseil (notamment le groupe d'experts Eurosur). Ainsi, fin de l'année 2007, des inspections et visites sont effectuées dans les nouveaux pays, concluant à l'ouverture des frontières lors du Conseil européen du 14 décembre 2007 et à l'accession de ces derniers au SISone4all, version adaptée du système d'information européen en vue de cet élargissement.⁵⁴ Cette intégration au processus Schengen constitue une étape fondamentale vers la mise sur pied d'égalité de tous les Etats membres de l'Union.⁵⁵

⁵⁰ BALZACQ Thierry et CARRERA Sergio, Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy, *CEPS – CHALLENGE*, Bruxelles, 2005, pp. 57-59.

⁵¹ Voir annexe n°3 : Les nouvelles frontières de l'Union européenne.

⁵² DE DECKER Stijn et HUBERT Cécile, Politique européenne de migration : quels chantiers pour une meilleure intégration ?, Op. cit, p. 245.

⁵³ JORRY Hélène, Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, *CEPS – CHALLENGE Research Paper*, n°6, Bruxelles, mars 2007, p. 5.

⁵⁴ BERTOZZI Stefano, Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km², Op. cit, pp. 21-22.

⁵⁵ ATGER Anaïs Faure, The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a scattered web of security checks?, *CEPS – Challenge Programme Research Paper*, n°8, Bruxelles, mars 2008, p. 1.

Cet élargissement historique de l'espace Schengen ouvre la voie à une redéfinition de la sécurité intérieure européenne.⁵⁶ En effet, deux approches semblent opposer les anciens et les nouveaux Etats membres, tandis que les premiers centrent leur conception sur la sécurité intérieure, les seconds semblent focaliser leur attention essentiellement sur la stabilité régionale. Au-delà de ces divergences, il semble, qu'en tous les cas, cette reconfiguration territoriale et politique européenne redéfinisse de nouvelles zones d'intérêt et d'analyse : mer noire, Balkans occidentaux, Ukraine, etc. Nous le verrons, c'est notamment l'intégration de ces nouveaux Etats qui a (re)lancé le débat sur les frontières de l'Europe. Enfin, le programme Eurosur inclut notamment les frontières terrestres et maritimes orientales du nouveau territoire communautaire.

5. La gestion intégrée des frontières extérieures (GIFE/IBM) et les perspectives du traité de Lisbonne

Le Conseil européen de Tampere en 1999 contribue largement à faire de la sécurité intérieure et des enjeux migratoires des objectifs phares de l'Union européenne.⁵⁷ En effet, les conclusions de ce sommet, sous le titre « gestion des flux migratoires », prévoient :

*The need for more efficient management of migration flows at all their stages [...] The European Council calls for closer co-operation and mutual technical assistance between the Member States' border control services, such as exchange programmes and technology transfer, especially on maritime borders, and for the rapid inclusion of the applicant States in this co-operation [...] The European Council stresses the importance of the effective control of the Union's future external borders by specialised trained professionals.*⁵⁸

En 2001, le Conseil européen de Laeken introduit pour la première fois le concept de gestion intégrée des frontières extérieures comprenant notamment « les conditions dans lesquelles pourrait être créé un mécanisme ou des services communs de contrôles des frontières extérieures »⁵⁹, faisant ainsi d'une politique frontalière la solution ultime d'un contrôle efficace

⁵⁶ IBRYAMOVA V. Nuray, Security, Borders and the Eastern Enlargement of the European Union, in *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series (University of Miami)*, vol. 4, n°15, mai 2004, p. 6.

⁵⁷ DE LOBKOWICZ Wenceslas, Le Conseil européen de Tampere, in DE MAILLARD Jacques et WYVEKENS Anne, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Op. cit, p. 26.

⁵⁸ Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Tampere, des 15 et 16 octobre 1999, SN 200/1/99 REV 1F, 22p. Souligné par nous.

⁵⁹ Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Laeken, des 14-15 décembre 2001, SN 300/1/01 REV 1, p. 12.

de l'immigration clandestine.⁶⁰ Celui-ci sera repris ensuite par une communication de la Commission du 7 mai 2002 et renforcé par le plan d'action pour les frontières extérieures adopté lors du Conseil européen de Séville en juin 2002 qui poursuit des objectifs tant législatifs qu'opérationnels pour la gestion frontalière. Le sommet de La Haye en 2004 conforte cette tendance en faisant du renforcement, tant de la coopération policière opérationnelle basée sur des réseaux d'échange d'informations transfrontaliers que de la gestion intégrée des frontières, aux niveaux des contrôles et de la surveillance, une des priorités de la politique sécuritaire européenne.

La gestion intégrée des frontières, telle que définie par le Conseil JAI des 4 et 5 décembre 2006, doit d'une part se focaliser sur les contrôles, à savoir la surveillance des frontières, la lutte contre le crime transfrontalier, le développement de la coopération avec les pays tiers, la coopération inter-agences et la cohérence des politiques menées et, d'autre part, inclure toutes les menaces liées aux frontières dans le cadre d'une stratégie intégrée.⁶¹ Le concept d'*Integrated Border Management* (IBM) sous-tend ainsi une double logique : d'une part, une approche intégrée de la gestion territoriale et concrète des frontières (surveillance et contrôle), et, d'autre part, une approche globale des questions migratoires et ce notamment en termes de relations extérieures (l'approche globale des migrations est adoptée lors du Conseil européen de décembre 2005⁶²). A l'heure actuelle, il est ainsi possible de dégager deux vagues, deux « générations » de mesures adoptées dans ce cadre : la première ayant essentiellement mis sur pied l'agence Frontex et le *Schengen Borders Code* ; la seconde mettant actuellement en place le programme Eurosur et le réseau européen de patrouilles (EPN). En outre, cette approche encourage l'utilisation de nouvelles technologies de surveillance et de contrôle ainsi qu'un renforcement des échanges d'informations entre les Etats membres.

Cependant, pour Sergio Carrera, « l'IBM » serait essentiellement une stratégie discursive et politique tentant de faire passer plus aisément et de manière plus « *fashionable* » les objectifs européens en matière de contrôles frontaliers.⁶³ Nous analyserons ultérieurement dans quelle mesure le programme Eurosur s'insère dans cette nouvelle approche intégrée et comment il s'articule avec le nouvel espace européen de la sécurité intérieure.

⁶⁰ Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Laeken, des 14-15 décembre 2001, SN 300/1/01 REV 1, p. 12.

⁶¹ CARRERA Sergio, *The EU Border Management Strategy : FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Op. cit, p. 3.

⁶² Ibid, p. 1.

⁶³ Ibid, p. 7.

Enfin, le traité de Lisbonne prévoit l'intégration complète de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein du premier pilier communautaire (titre V, incluant notamment le concept de gestion intégrée des frontières en son article 77⁶⁴). Le nouveau traité prévoit cependant des possibilités étendues de « *opt out* »⁶⁵ pour les Etats membres, via des mécanismes d'exception qui pourraient donner plus de flexibilité à l'action des Etats.

⁶⁴ L'article 77 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) - (ex-article 62 TCE)

1. L'Union développe une politique visant:

a) à assurer l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures;

b) à assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures;

c) à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures.

2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent 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 des frontières extérieures;

e) l'absence de tout contrôle des personnes, quelle que soit leur nationalité, lorsqu'elles franchissent les frontières intérieures.

3. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour faciliter l'exercice du droit, visé à l'article 20, paragraphe 2, point a), et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des dispositions concernant les passeports, les cartes d'identité, les titres de séjour ou tout autre document assimilé. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

4. Le présent article n'affecte pas la compétence des États membres concernant la délimitation géographique de leurs frontières, conformément au droit international.

⁶⁵ BALZACQ Thierry, CARRERA Sergio et GUILD Elspeth, *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, *CEPS Research Paper*, n°12, Bruxelles, octobre 2008, p.13.

La notion de « frontière » incite aujourd'hui à toute une série de réflexions nouvelles, engendrées par les bouleversements que connaît le monde des 20^{ème} et 21^{ème} siècles. Cette institution politique fondamentale fait son retour dans le champ de la réflexion scientifique dans les années nonante. Cependant, face à la globalisation des processus économiques, sociaux, financiers et politiques et à l'incapacité des gouvernements à maîtriser seuls ces phénomènes, cette notion traditionnelle de délimitation physique tend à s'effacer au profit d'autres conceptions, surtout lorsqu'il s'agit d'analyser cette délicate question dans le cadre de la construction européenne, forme la plus achevée de coopération supranationale à l'heure actuelle.

En effet, la question des frontières est devenue d'une « brûlante actualité » lors des élargissements successifs, qui se sont accélérés ces dernières années pour faire de l'Europe un ensemble géographique totalement inédit. L'Union a vu ses frontières révolutionnées et son territoire remodelé de façon spectaculaire. Cette extension du territoire qui impliquait à court terme l'extension de l'espace Schengen n'a fait que renforcer l'idée d'une nécessaire réflexion sur les limites optimales et finales de l'Union européenne.⁶⁶ De plus, depuis l'accession de la Turquie au statut d'Etat candidat à l'Union européenne en 1999, le débat sur les frontières, jusque-là principalement lié au champ géographique, s'est davantage orienté vers les champs sociaux, culturels, historiques ou religieux. Il ne s'agit donc plus uniquement de traiter des frontières physiques de l'Europe mais aussi des barrières/limites culturelles, sociales ou historiques qui sont supposées (à tort ou à raison) fonder sa cohésion et ses valeurs.

Rappelons en outre que ces différents événements purement européens (statut de la Turquie, élargissements,...) se sont déroulés dans un environnement international propice à la sécurisation et à la crainte, inspirés notamment par les attentats terroristes de 2001 à New York (puis par ceux de Madrid en mars 2004 et de Londres en juillet 2005 qui ont fait sentir la menace plus proche encore). En effet, dans ce climat, les Etats ainsi que les organisations internationales ont pris des mesures visant à rassurer les populations et ont contribué à rendre prioritaires les questions sécuritaires.⁶⁷ L'Union européenne n'a pas fait exception puisque de nombreuses mesures ont été prises ces dernières années en matière de lutte contre le terrorisme,

⁶⁶ LABOUZ Marie-Françoise, PHILIP Christian et SOLDATOS Panayotis (dir.), *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Op. cit, p.7.

⁶⁷ BOUILHOL Julien, *L'espace Schengen à l'épreuve de l'élargissement*, Op. cit, p. 1.

de sécurisation du territoire passant notamment par un contrôle accru et hautement sophistiqué des frontières extérieures. Il semble qu'en tous les cas, la frontière soit devenue un objet géopolitique qui constitue « du temps et du politique inscrits dans l'espace ».⁶⁸

1. Origine

La notion de frontière apparaît de manière déterminante avec l'avènement de l'Etat-nation moderne, celle-ci permettant de délimiter les pouvoirs de l'Etat sur un territoire. La colonisation européenne a favorisé l'exportation du modèle de la frontière d'Etat à l'ensemble de la planète.⁶⁹ « La frontière linéaire, délimitant une autorité souveraine, à l'intérieur de laquelle un gouvernement s'efforce de monopoliser l'usage légitime du pouvoir coercitif et de toute justice, est une invention européenne ».⁷⁰ La frontière est ainsi avant tout l'expression de la souveraineté de l'Etat. Cependant, cette conception traditionnelle tend à être remise en cause actuellement. La décolonisation, la chute des régimes communistes et les conflits dans les Balkans apportent leur lot d'incertitudes et une redéfinition subséquente des conditions de la sécurité et de la géopolitique européenne et internationale. Ces événements invitent à une réflexion sur les notions de frontière, de territoire et de souveraineté, pour laquelle l'Union européenne constitue un laboratoire privilégié.⁷¹ Les frontières à l'intérieur de l'Europe tendraient ainsi à devenir purement symboliques, remplacées par une seule frontière extérieure commune, qui pourrait donner aux Européens un sentiment commun d'appartenance et d'identité face à l'Autre, représentant tout ce qui se trouve à l'extérieur.⁷² Nous percevons ainsi la frontière comme n'étant pas une réalité en soi mais un processus de construction sociale et politique complexe reposant sur une symbolique forte, dépendante d'un schéma de pensée et d'appréhension du monde particulier.⁷³ ⁷⁴ En outre, « limite instituée, la frontière devient

⁶⁸ FOUCHER Michel, Le retour des frontières, in *Géopolitique (revue de l'Institut International de Géopolitique)*, n°104, janvier 2009, p.3.

⁶⁹ GROUPE FRONTIERE, ARBARET-SCHULZ Christiane, BEYER Antoine, PIERMAY Jean-Luc, REITEL Bernard, SELIMANOVSKI Catherine, SOHN Christophe et ZANDER Patricia, La frontière, un objet spatial en mutation, in *EspacesTemps.net*, [en ligne] : <http://espacestems.net/document842.html>, 29.10.2004, consulté le 25 novembre 2008.

⁷⁰ ANDERSON Malcolm, Les frontières : un débat contemporain, in *Cultures & Conflits*, n°57, printemps 2005, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index1712.html>, consulté le 29 mars 2009.

⁷¹ CEYHAN Ayse, Enjeux d'identification et de surveillance à l'heure de la biométrie, in *Cultures & Conflits*, n°64, hiver 2006, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index2176.html>, consulté le 26 novembre 2008.

⁷² ANDERSON Malcolm, Les frontières : un débat contemporain, Op. cit.

⁷³ Les différentes écoles des relations internationales abordent cette question de manière divergente.

également une limite instituante du social »⁷⁵, construisant à son tour une identité collective sur un territoire déterminé. Pouvons-nous cependant parler aujourd'hui d'une véritable identité européenne et d'un sentiment d'appartenance à la Communauté européenne ? Il semble à tout le moins que la dynamique même de l'Union, reposant sur l'élargissement progressif, constitue en elle-même une réflexion constante sur la frontière et la définition du territoire européen.

2. Les frontières aujourd'hui

Le groupe Frontières (qui rassemble divers chercheurs et géographes français) distingue, quant à lui, quatre fonctions aux frontières aujourd'hui :

- 1° une fonction de distanciation territoriale ;
- 2° une fonction de « contrôle des flux destiné à assurer une maîtrise du territoire à travers un filtrage » ;
- 3° une fonction d'expression d'un certain pouvoir politique ;
- 4° une frontière renvoie, enfin, à une certaine appartenance, que celle-ci soit symbolique ou concrète.⁷⁶

Celles-ci expriment bien les objectifs des politiques frontalières menées aujourd'hui par l'Union européenne et ses Etats membres. En effet, les frontières ont été « européanisées » ou « supranationalisées » et sont, en partie, aujourd'hui l'expression d'une nouvelle forme de pouvoir, un pouvoir qui s'exprime à l'échelle d'un continent, ou presque. « Tout ceci conduit à une nouvelle stratégie où la frontière conçue comme une ligne de partage entre deux Etats souverains disparaît au profit d'une conception en termes de front, comme zone de souveraineté partagée ».⁷⁷

L'Europe s'ouvrirait donc « à l'intérieur », au bénéfice de ses ressortissants (espace Schengen, marché unique), et se fermerait à l'égard de l'extérieur : se dirigerait-on alors vers

⁷⁴ GEPPERT Anna, Quelles sont les frontières de l'Europe ? L'apport de la géographie (et des sciences sociales), in BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Bruylant, Coll. Voisinages européens, Bruxelles, 2007, p. 327.

⁷⁵ FOURNY Marie-Christine, La frontière, objet d'intermédiation territoriale, in *Peuples et monde*, 15 août 2005, [en ligne] : www.peuplesmonde.com, consulté le 29 mars 2009.

⁷⁶ GROUPE FRONTIERE, ARBARET-SCHULZ Christiane, BEYER Antoine, PIERMAY Jean-Luc, REITEL Bernard, SELIMANOVSKI Catherine, SOHN Christophe et ZANDER Patricia, La frontière, un objet spatial en mutation, Op. cit.

⁷⁷ BIGO Didier et GUILD Elspeth, *La mise à l'écart des étrangers : la logique du Visa Schengen*, Op. cit, p.22.

cette Europe forteresse tant décriée ?⁷⁸ La frontière contient en elle-même cette dialectique d'unir et de séparer⁷⁹, elle est un lieu de conflictualité. Michel Foucher constate « l'extension des pratiques de durcissement des contrôles aux frontières, au sens figuré et au sens propre, celui-ci sous la forme de clôtures, grillages, barrières, lignes de contrôle électrique et murs ».⁸⁰ De plus, la frontière s'exprime, dans le cadre européen, de moins en moins comme une simple limite territoriale et de plus en plus comme un ensemble complexe de réglementations, interdictions et conditions. La frontière, purement physique, comme ligne de démarcation géographique entre deux entités souveraines tend ainsi à être complétée aujourd'hui par d'autres dimensions que nous tenterons de développer : « virtualisation », « externalisation », qui permettent d'appréhender de manière plus adéquate la complexe problématique frontalière en ce début de 21^{ème} siècle.

La frontière virtuelle, comme nous l'entendrons dans notre travail, s'attache aux aspects du concept ayant trait à l'utilisation de systèmes de haute technologie aux fins de protection du territoire délimité par cette frontière. Le ressortissant d'un Etat tiers ayant la volonté d'entrer dans l'espace européen devra se soumettre à une multiplicité de tests d'identification au travers des bases de données dont s'est dotée l'Union européenne. Nous reviendrons sur ce concept dans le cadre de notre dernière partie sur le programme Eurosur.

L'externalisation renvoie, quant à elle, à l'idée, évoquée par de nombreux auteurs, d'un transfert partiel de la responsabilité de la gestion des flux migratoires en direction de l'Union européenne vers les pays tiers (d'origine ou de transit de l'immigration) et tout particulièrement les pays voisins (au travers de la politique européenne de voisinage), ce qui comprend notamment l'aspect de sécurisation frontalière. Cette politique de voisinage serait l'occasion de repenser la frontière non plus en termes de limite, de démarcation entre deux territoires mais de lieu d'échanges et d'interactions⁸¹, permettant d'appréhender la frontière comme un « pont vers le monde extérieur ». Nous reviendrons ultérieurement sur cet aspect fondamental des politiques JAI actuelles.

⁷⁸ KING Mike, Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques, in *Cultures & Conflits*, n°26-27, 1997, p. 48.

⁷⁹ MILACIC Slobodan, Quelques mots préalables sur le nouveau voisinage en Europe, dans le nouveau contexte mondial, in BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Op. cit, p. 17.

⁸⁰ FOUCHER Michel, Le retour des frontières, Op. cit, p. 5.

⁸¹ COMELLI Michèle, GRECO Ettore et TOCCI Nathalie, From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy, in *European Foreign Affairs Review*, 2007, p. 204.

D'autres auteurs, telle Catherine Winhtol de Wenden, posent la question de la pertinence même d'une politique de contrôle aux frontières de l'Union européenne : « le bien-fondé de la fermeture des frontières, qui, en faisant le lit de la clandestinité, alimente les réseaux mafieux et un marché du travail teinté d'esclavage, commence à susciter des interrogations ». ⁸² Nous le verrons, loin d'apporter une véritable réponse aux questions migratoires, le contrôle et la surveillance des frontières, en ne se focalisant que sur un aspect particulier de la migration irrégulière en Europe – à savoir le franchissement illégal d'une frontière – renforcent les réseaux contre lesquels la législation doit lutter en premier lieu.

Nous concluons avec Salomé Zourabichvili que « [n]ous ne vivons pas dans un monde où les frontières s'effacent, nous sommes dans un monde où les frontières changent de nature ». ⁸³ En effet, ce n'est pas tant la disparition de la frontière qui est en question mais bien son évolution vers un concept multidimensionnel assurant l'intégration et l'articulation de la sécurité, de l'identité et du contrôle dans un contexte international en mutation. ⁸⁴ Pourtant, nous le verrons, au-delà de cette réflexion riche sur la frontière, Sergio Carrera rappelle comment :

In fact, while some authors have rightly identified the changing and dynamic nature of the borders in Europe from territoriality towards a hugely disperse and complex web of non-physical lines which move every time a person exercises mobility, actual policy strategies [and discourses] at EU level still present the strengthening of the principle of territoriality, and its securitization, as one of the more important European responses and values for dealing the dilemmas posed by globalisation and modernity. ⁸⁵

Nous vous renvoyons en annexe pour quelques précisions terminologiques relatives aux frontières dans le cadre européen ⁸⁶. Nous allons désormais développer une série de données géographiques et quantitatives qui nous paraissent importantes pour contextualiser le programme Eurosur et les enjeux auxquels il devrait répondre.

⁸² WINHTOL DE WENDEN Catherine, L'Europe, une terre d'immigration encore à construire, in *CNRS Them@: Le CNRS à l'heure de l'Europe*, [en ligne] : www2.cnrs.fr, n°1, 2^{ème} trimestre 2003, consulté le 25 novembre 2008.

⁸³ REMOND René et ZOURABICHVILI Salomé, La question de l'élargissement (débat animé par Pierre Lévy), in BRAGUE Rémi, LACOSTE Yves, VICTOR Jean-Christophe, REMOND René, ZOURABICHVILI et SOANS Hanno, *L'Europe, quelles frontières ?*, Culturesfrance, Collection Penser l'Europe, 2007, p. 54.

⁸⁴ PEERS Steve, *EU Justice and Home Affairs Law*, Op. cit, p. 93.

⁸⁵ CARRERA Sergio, *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Op. cit, p. 5.

⁸⁶ Voir l'annexe n°4 : Précisions terminologiques.

Avant tout, il paraît pertinent de noter qu'il est extrêmement difficile d'estimer le nombre de migrants présents sur le territoire de l'Union européenne ou qui tentent d'y accéder.⁸⁷ Le rapport d'Eurostat⁸⁸ pour 2008 affirme que même si « le solde migratoire oscillait entre 1,15 million et 2,03 millions de personnes par an entre 2001 et 2005, il n'a jamais dépassé le seuil du million avant 2001 ». Ainsi, chaque année, environ 300 millions de personnes franchissent les frontières européennes (la moitié étant des ressortissants de l'Union)⁸⁹ ; et 18 millions de visas sont délivrés par les Etats membres.⁹⁰ Cependant, certaines disparités existent dans la manière dont les Etats membres mesurent l'ampleur des flux migratoires⁹¹. Nous pouvons estimer à huit millions le nombre d'immigrés clandestins qui seraient actuellement présents sur le territoire européen. En 2006, 500.000 clandestins ont en outre été appréhendés dans l'Union. Ces éléments confirment que les flux migratoires à destination de l'Union européenne restent importants ; combinés aux fortes disparités de niveaux de vie, de salaire, etc. par rapport aux pays voisins, il semble que ces tendances ne feront que se confirmer à l'avenir.⁹² Le budget alloué, intitulé « Solidarité et gestion des flux migratoires » comprend un total de 4020,37 millions d'euros pour la période 2007-2013, dont 1,820 millions d'euros seront consacrés au fonds pour les frontières extérieures.⁹³

Les zones particulièrement sensibles se situent autour du bassin méditerranéen : l'Espagne : détroit de Gibraltar, enclaves de Ceuta et Melilla ainsi que les îles Canaries dans l'océan Atlantique ; la France ; l'Italie : Sicile, île de Lampedusa, mer Adriatique ; la Grèce (multitude d'îles) ; la Slovénie ; le Portugal ; Malte et Chypre.⁹⁴ Ces Etats sollicitent une

⁸⁷ DE TAPIA Stéphane, *Les nouvelles configurations de la migration irrégulière en Europe*, Rapport de conférence des 12 et 13 novembre 2002, Conseil de l'Europe, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, décembre 2003, p. 30.

⁸⁸ EUROSTAT : L'Europe en chiffres, *Au devant de la scène : les changements démographiques : défi ou opportunité ?*, Annuaire Eurostat 2008, p. 65.

⁸⁹ Commission européenne, De nouveaux outils pour une stratégie européenne de gestion intégrée des frontières, MEMO/08/85, Bruxelles, 13 février 2008, pp. 1-2.

⁹⁰ Chiffres avancés par Monsieur Richard Szostak dans le cadre du cours « Espace de liberté, de sécurité et de justice » dispensé à l'Université de Liège au second quadrimestre de l'année académique 2008-2009 (Master Etudes européennes).

⁹¹ Nous ne nous attarderons pas sur ces différences entre Etats membres.

⁹² Voir l'annexe n°5 relative aux flux migratoires mondiaux.

⁹³ Décision (CE) n°574/2007, du Parlement européen et du Conseil, du 23 mai 2007, portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », J.O.U.E., L. 144, du 6 juin 2007, pp. 22-44.

⁹⁴ Voir l'annexe n°6 relative aux filières de l'immigration irrégulière.

intervention européenne solidaire croissante pour faire face à ces défis.⁹⁵ Cependant, il faut mentionner que seule une minorité de clandestins passe par la mer pour entrer sur le territoire européen, mais, comme ce sont les opérations les plus onéreuses, elles font l'objet d'une médiatisation importante.^{96 97}

Immigrants illégaux arrivant par mer	
1. Italie – dont la Sicile et l'île de Lampedusa	
Janvier à août 2006 : 14.567 personnes	Total pour l'année 2005 : 22.939
2. L'Espagne et les îles Canaries	
Janvier à juillet 2006 : 17.058 personnes	Total pour l'année 2005 : 11.781
3. Malte	
Janvier à août 2006 : 1.502 personnes	Total pour l'année 2005 : 1.822

Source : COMMISSION EUROPEENNE, Communication 733, *Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne*, Bruxelles, 30 novembre 2006, p. 3.

Les nouvelles frontières orientales de l'Europe sont également soumises à une pression migratoire importante, qu'il s'agisse de flux en provenance de Russie, d'Ukraine, de Biélorussie, de Turquie ou des pays du Caucase. En outre, la saison allant du printemps à l'automne est particulièrement intense en termes de déplacements de personnes.⁹⁸ Ces mouvements d'individus, prêts parfois à tout pour atteindre l'Europe, posent d'importantes questions en termes de protection de la vie humaine⁹⁹, de sécurité et de préservation des principes fondamentaux auxquels adhèrent les Etats européens, entre autres, la dignité humaine, le droit à une protection internationale ou le principe de non refoulement.

Comme nous le verrons ultérieurement, le programme Eurosur adopte une approche globale de la problématique frontalière puisqu'il se concentre non seulement sur les frontières maritimes méridionales mais aussi sur les frontières orientales de l'Union européenne élargie. En outre, tant Frontex qu'Eurosur contribueront de manière centrale à l'élaboration d'études de risques et d'analyses relatives aux routes migratoires, à l'importance des flux, à la mise en place de profils migratoires pour chaque pays tiers.

⁹⁵ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op. cit, p. 192-193.

⁹⁶ HOUSE OF THE LORDS (European Union Committee), FRONTEX: the EU external borders agency: Report with evidence, 9th Report of Session 2007-08, *HL Paper 60*, 5 mars 2008, p. 18.

⁹⁷ Voir l'annexe n°7 relative à la part d'étrangers dans la population des différents Etats européens.

⁹⁸ Communication de la Commission au Conseil, Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne, C.O.M. (06), 733 final.

⁹⁹ Voir l'annexe n°8 relative au nombre de décès lors du voyage des migrants vers l'Europe.

Partie II. Le cadre du projet Eurosur : les instruments européens de surveillance et de contrôle aux frontières

L'état des lieux établi, il nous semble pertinent d'exposer les différents outils qui existent aujourd'hui à l'échelon européen dans le cadre de la gestion frontalière. Il s'agira tant des instruments internes à l'espace européen que de ceux qui participent à la logique d'externalisation que nous avons évoquée. Ces éléments nous permettront de mieux appréhender le programme Eurosur : pourquoi, par rapport à ce qui existe aujourd'hui, avons-nous besoin d'un nouveau système de surveillance transfrontalière ? Quels sont les éventuels « manques » dans ces politiques ? Comment ces instruments vont-ils être liés au développement du programme Eurosur ? En effet, ce nouveau projet se situe dans un contexte particulier, tant légal que pratique, que nous allons maintenant exposer.

Chapitre 1. Les principaux instruments internes

1. La Convention Schengen et le Code frontières Schengen

Schengen constitue, comme nous l'avons mentionné, la pierre angulaire de l'architecture européenne de sécurité intérieure.¹⁰⁰ Catherine Lalumière, secrétaire d'Etat française aux affaires européennes lors de la signature du premier accord, explique qu'elle n'avait pas perçu que Schengen pourrait devenir l'instrument d'une « Europe forteresse », qui n'était pas alors l'objectif des Etats signataires.¹⁰¹ Cet argument rejoint l'idée de Roland Genson¹⁰² sur le développement de la politique européenne d'immigration et d'asile : celle-ci ne s'est pas construite sur base d'un plan bien établi et prédéfini mais de manière plutôt aléatoire, par l'addition de toute une série de mesures dans différents domaines touchant aux migrations et à la sécurité.

¹⁰⁰ WEBER Serge, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations : frontières, intégration, mondialisation*, Editions du Félin, Coll. Échéances, Paris, 2007, p. 23.

¹⁰¹ LALUMIERE Catherine, ancienne secrétaire d'Etat française aux Affaires européennes, Interview : L'accord de Schengen, 17 mai 2006, [en ligne] : www.ena.lu, 2008, consulté le 20 décembre 2008.

¹⁰² Roland Genson assure la direction n°3 : coopération policière et douanière et Schengen au sein du Secrétariat du Conseil de l'Union européenne.

La complexe articulation des politiques liées à Schengen porte cependant atteinte à sa lisibilité et à sa légitimité démocratique. En effet, l'absence partielle du Royaume-Uni et de l'Irlande rend la dynamique extrêmement obscure, s'illustrant notamment dans le processus décisionnel.¹⁰³

En mars 2006 est adopté le Code frontières Schengen (code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes)¹⁰⁴, qui constitue une première tentative d'intégration des réglementations en matière de frontières à l'échelon européen et le premier instrument voté sur base de la procédure de codécision en matière de justice et affaires intérieures. La logique est celle d'une « standardisation des procédures et des formations du personnel de contrôle des frontières ».¹⁰⁵ La surveillance des frontières, objectif du programme Eurosur, est développée à l'article 12 du nouveau code qui ne prévoit cependant que des mesures générales.

L'objectif phare des accords de Schengen résidait, comme nous l'avons mentionné, dans la suppression des contrôles aux frontières intérieures des Etats membres. Cependant, au-delà de l'harmonisation des législations, les sensibilités et pouvoirs d'appréciation des Etats membres persistent et favorisent la perpétuation de contrôles, exercés dès lors en dehors des lignes frontalières strictes.¹⁰⁶ En effet, pour reprendre les termes de Bigo et Guild, :

On peut dire que les contrôles aux frontières intérieures n'ont pas été complètement abolis mais selon les pays ils ont été plus ou moins assouplis, délocalisés et privatisés. Les contrôles aux frontières extérieures varient selon les politiques gouvernementales des pays ayant une frontière extérieure en fonction du rapport de force avec leur voisin, de l'état de leur opinion publique et de celle des pays voisins, de la possibilité technique de contrôler facilement ou non les frontières, de leurs capacités financières.¹⁰⁷

Il n'y aurait ainsi pas eu de véritable disparition des contrôles aux frontières mais leur déplacement et/ou leur extension à l'ensemble du territoire. L'abolition des frontières aurait mené à l'émergence de nouveaux types de contrôle. « *The practical examples show that*

¹⁰³ Alors que la codécision tend à devenir la procédure centrale dans les matières JAI, au Parlement européen, le Royaume-Uni et l'Irlande ont leurs représentants alors que les pays associés tels que la Norvège, l'Islande ou la Suisse n'y ont aucun élu.

¹⁰⁴ Règlement (CE) n°562/2006, du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), J.O.U.E., L. 105, du 13 avril 2006, pp. 1-32.

¹⁰⁵ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 132.

¹⁰⁶ RICHARD Yann, Les frontières improbables de l'espace migratoire européen, in *Peuples et monde*, 8 juillet 2005, [en ligne] : www.peuplesmonde.com, consulté le 29 mars 2009.

¹⁰⁷ BIGO Didier et GUILD Elspeth, Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union, Op. cit.

although removed from their original location, scattered security checks are still taking place within the whole Schengen territory ». ¹⁰⁸ ¹⁰⁹ Les garde-frontières de pays n'ayant plus de frontière extérieure ont notamment intégré d'autres corps publics renforçant ainsi l'activité de contrôle à d'autres échelons.

2. Le SIS (système d'information Schengen) et les bureaux Sirene

C'est à l'instigation de l'Allemagne que naît le projet d'un système d'échange d'informations informatisé, conçu alors comme un pré-requis nécessaire à l'ouverture des frontières. Le SIS entre ainsi en vigueur en même temps que la Convention d'application de l'Accord Schengen (CACs), le 26 mars 1995.

Cette banque de données policières comprend divers types de signalements ; nous ne nous attarderons cependant que sur ceux émis sur base de l'article 96 de la Convention d'application, c'est-à-dire les étrangers non admissibles sur le territoire Schengen. ¹¹⁰ La décision d'insertion du signalement de ces personnes dans le SIS se fait au niveau national, via le réseau Sirene exclusivement. ¹¹¹ ¹¹² Ces décisions sont motivées par des considérations d'ordre public ou de sécurité nationale. Cependant, l'Allemagne et l'Italie intègrent beaucoup plus de signalements que les autres Etats membres. ¹¹³ Différentes conceptions de ce système sont ainsi à l'œuvre et montrent à quel point il n'est finalement que ce que les Etats veulent en faire. ¹¹⁴ Aujourd'hui, le SIS comprend environ 900.000 signalements aux fins de non admission sur le territoire de l'Union ¹¹⁵, ce qui donne une idée de l'importance du contrôle migratoire et de police des étrangers via ce système. Ainsi se pose de manière centrale la

¹⁰⁸ Cette tendance se confirme notamment depuis l'élargissement à l'Est et l'extension consécutive – fin 2007 et début 2008 – de l'espace Schengen.

¹⁰⁹ ATGER Anaïs Faure, *The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a scattered web of security checks?*, Op. cit, p. 11.

¹¹⁰ BIGO Didier et GUILD Elspeth, *La mise à l'écart des étrangers : la logique du Visa Schengen*, Op. cit, p.36.

¹¹¹ L'objectif de Sirene est alors de définir un seul point de contact dans chaque Etat membre : ces bureaux nationaux échangeant des données complémentaires et assurant ainsi le service opérationnel. Sirene est donc l'interface humaine du SIS, le contact entre les unités de terrain et les autorités judiciaires ou policières des Etats membres, garantissant la qualité des données échangées. Entretien avec Carl Cracco, chef de projet pour N.SIS en Belgique.

¹¹² CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, *UE Catalogue Schengen, Système d'information Schengen, SIRENE : recommandations et meilleures pratiques*, volume 2, décembre 2002, 41p.

¹¹³ Tout étranger appréhendé sur leur territoire est signalé automatiquement dans la base de données du SIS.

¹¹⁴ CHOCQUET Christian, *Le système d'information Schengen : un double défi*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°418, mai 1998, p. 296.

¹¹⁵ Entretien avec Sabine Michiels de l'Office des étrangers.

question de l'amalgame que constitue l'insertion de migrants¹¹⁶ et de personnes recherchées au sens de police plus traditionnelle au sein d'un même système.

L'une des avancées importantes induites par le SIS est que les signalements fournis par un pays seront envoyés indistinctement à tous les autres Etats membres : le principe de l'avantage mutuel disparaît. En effet, les données sont accessibles à tous les policiers compétents dès qu'elles sont insérées dans le SIS par un Etat membre, sans contrepartie directe.

Dès 1996, la mutation vers un SIS de seconde génération est évoquée. En 2001, la commission décide de lancer le développement d'un nouveau système plus adapté aux innovations technologiques, aux élargissements de l'Union et aux nouvelles menaces, notamment celles liées au terrorisme.¹¹⁷ La Commission a en outre prévu d'assurer des synergies et l'interopérabilité de ce nouveau système avec le VIS (*Visa Information System*), évoquant l'idée d'une agence européenne chargée d'assurer le bon fonctionnement des différentes banques de données ; ces deux instruments étant intimement liés à la gestion territoriale et frontalière européenne.

Vu l'extension de l'utilisation du SIS notamment dans le cadre de la lutte antiterroriste, passerait-on d'un système de contrôle à un système répressif de poursuite à grande échelle, détournant le SIS de l'objectif premier pour lequel il avait été conçu ?¹¹⁸

3. La politique des visas

Il faut tout d'abord distinguer les visas de court séjour (moins de trois mois) de ceux de plus de trois mois, car seuls les premiers font l'objet d'une véritable politique commune à l'échelon européen, les seconds restant de la compétence nationale des Etats. Aujourd'hui, un visa uniforme pour les séjours de moins de trois mois est délivré et valable dans tous les Etats membres Schengen. Il est important de distinguer, dans un second temps, les pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa de ceux qui ne le sont pas. Ces pays sont

¹¹⁶ Même si la plupart du temps, ces migrants irréguliers sont signalés consécutivement à un délit ou à un crime, l'amalgame persiste car ceux-ci sont signalés sous une catégorie spécifique dont l'objectif est d'assurer leur éloignement du territoire et l'interdiction d'accès à celui-ci pendant une période de dix ans.

¹¹⁷ BERTOZZI Stefano, Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km², Op. cit, p. 18.

¹¹⁸ BALDICCINI Anneliese, Counter-terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases, in *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 37.

listés¹¹⁹ et sont donc identiques aujourd'hui pour tous les pays membres, à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande.

Un Code communautaire des visas (CCV), proposé par la Commission en juillet 2006¹²⁰, vise à rassembler toute la législation communautaire relative aux visas dans un seul instrument afin d'améliorer la lisibilité et la transparence de cette politique.¹²¹ Le CCV détermine notamment de manière précise comment le VIS devra être consulté par les autorités compétentes¹²² et intègre les dispositions contenues dans les instructions consulaires communes (ICC¹²³).

A l'instar du SIS, est progressivement mis en place un VIS¹²⁴, *Visa Information System*, qui vise l'échange d'informations entre Etats membres concernant les visas : consultation entre autorités compétentes pour la délivrance des visas, coopération consulaire,... et qui comporte un système central et des interfaces nationales.¹²⁵ Ce système VIS, tout comme le SIS de deuxième génération, intègre des données biométriques (image faciale, empreintes digitales, etc. qui devraient améliorer la vérification de l'authenticité des documents présentés). Ce programme mis en place afin d'éviter le « visa shopping »¹²⁶, c'est-à-dire la multiplication des demandes de visas dans divers pays européens afin d'améliorer les chances d'obtention, devrait être opérationnel à la fin de l'année 2009.

¹¹⁹ Règlement (CE) n°1932/2006, du Conseil, du 21 décembre 2006, modifiant le règlement (CE) n°539/2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, J.O.U.E., L. 29, du 3 février 2007, pp. 10-13. Les ressortissants de 133 pays sont aujourd'hui soumis à l'obligation de visa.

¹²⁰ Projet de proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas, présenté par la Commission, C.O.M. (2006) 403 final.

¹²¹ OFFICE DES ETRANGERS, Rapport d'activités 2007, Service public fédéral Intérieur, 2008, Bruxelles, p. 181.

¹²² BALZACQ Thierry, Les implications de la politique européenne de voisinage dans le cadre des contrôles aux frontières (accords de réadmission, politique des visas, droits de l'homme), *Briefing Paper*, Parlement européen, DG des politiques internes de l'Union, Bruxelles, mars 2008, p.43.

¹²³ Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, du Conseil, J.O.C.E., C. 326, du 22 décembre 2005, pp. 1-149.

¹²⁴ Décision (CE) n° 512/2004, du Conseil, du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), J.O.U.E., L. 213, du 15 juin 2004, pp. 5-7. La base légale dans le TCE (traité instituant la Communauté européenne) est l'article 66.

¹²⁵ EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Création du système d'information sur les visas (VIS) – 1^e étape, *SCADPlus*, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, Bruxelles, 20 mai 2006, consulté le 7 février 2009.

¹²⁶ BALZACQ Thierry et CARRERA Sergio, *Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy*, Op. cit, p. 38.

La politique des visas est un moyen fondamental pour la sécurisation du territoire européen et le filtrage des flux migratoires.¹²⁷

Pour Gérard Noiriel, l'identification administrative des individus permet de définir les limites d'un espace physique et social au sein duquel trouvent à s'appliquer les règles de l'Etat-nation. Dans un contexte d'urbanisation, d'industrialisation et de mobilité accrue, elle a permis de substituer au contrôle social traditionnel – basé sur le regard de la société locale – une surveillance administrative et policière.¹²⁸

Le visa participerait à cette logique d'identification et de différenciation entre nationaux (ou ressortissants communautaires ici) et « indésirables » ou étrangers. L'octroi d'une compétence exclusive à l'Union en matière de visa a donc participé à la construction de l'Europe en tant qu'entité politique. Nous reviendrons ultérieurement sur cette propension de l'Union européenne à se réappropriier, avec ou sans succès, les attributs de l'Etat. Nous avons, en tous les cas, déjà évoqué la frontière en tant que marqueur d'identité et de différenciation, aujourd'hui étroitement liée à l'Europe en tant qu'entité politique et économique.

4. L'agence Frontex

Suite à la proposition de la Commission européenne du 7 mai 2002 de mettre en place une « instance commune des praticiens des frontières », est créée en 2004 l'agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres, qui fonctionne depuis le 1^{er} mai 2005.¹²⁹ ¹³⁰ Cette nouvelle agence naît dans un contexte alors caractérisé par le refus du traité constitutionnel, l'élargissement historique et une perte de confiance dans les institutions européennes.¹³¹ L'Union fait alors un geste pour démontrer son implication et son intérêt pour la problématique frontalière, répondant ainsi à un souci qualitatif en matière de sécurité et au manque de cohérence en la matière. Cette agence a ainsi pour

¹²⁷ BEURDELEY Laurent, Le devenir des relations entre l'Union européenne et son voisinage maghrébin et méditerranéen : vers une refondation du partenariat, in BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Op.cit, p. 211.

¹²⁸ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 124.

¹²⁹ Les articles 62 et 66 TCE en sont la base juridique.

¹³⁰ 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, J.O.U.E., L. 349, du 25 novembre 2004, pp. 1-11.

¹³¹ ROMESTANT Damien, La création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres : une contribution à la sécurisation de l'espace commun, in *ERA-Forum (Académie du droit européen) : scripta iuris europaei*, 2005, n°2, p. 284.

objectif de structurer les collaborations plus informelles qui existaient précédemment¹³² et d'améliorer la confiance mutuelle entre les Etats membres, qui restent les acteurs de premier plan dans le contrôle des frontières au sens large. Son rôle principal est donc bien d'assurer la coordination des activités menées par les Etats membres au travers d'opérations conjointes sur le terrain. L'agence a également été mise en place afin d'assurer une répartition plus équitable des charges entre les Etats membres en matière de contrôle frontalier. Son action sera intimement liée à celle du programme Eurosur, elle participe d'ailleurs aux réunions d'experts dans le cadre de ce projet auquel elle est associée.

L'agence élabore des analyses de risques sur base du CIRAM – *Common Integrated Risk Analysis Model*. Cependant ces études restant partiellement confidentielles, l'évaluation de la pertinence des missions menées sur base de ces dernières semble compromise.

Elle procède également à la formation des garde-frontières¹³³, à l'assistance aux Etats membres, à la mise en place des RABIT - *Rapid Borders Intervention Teams*¹³⁴, ainsi que du CRATE – base de données des équipements disponibles dans les Etats membres.¹³⁵ Frontex constituerait, selon la Cour, un développement de l'acquis Schengen, impliquant par là-même la participation de l'Islande, de la Norvège et aujourd'hui de la Suisse.¹³⁶

L'objectif consistait ainsi à faire de Frontex une agence communautaire souple et indépendante ; il semble cependant que plusieurs éléments contredisent ce postulat : son action résulte en réalité de la bonne volonté des Etats en matière de coopération opérationnelle, l'agence agit essentiellement dans le cadre de situations de crise et la Commission européenne influence fortement son processus.^{137 138} En outre, l'accent mis sur sa compétence en matière d'opérations conjointes d'interception et de retour a amené certains à la considérer comme une « agence d'expulsion », focalisant avant tout sur les aspects sécuritaires et délaissant la protection de la liberté et des droits de l'homme.

¹³² JORRY Hélène, Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, Op. cit, p. 4.

¹³³ Ces formations font l'objet de critiques car elles ne développeraient pas suffisamment l'aspect de protection des droits de l'homme.

¹³⁴ Comprenant de 500 à 600 garde-frontières déployables en situation de crise.

¹³⁵ JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, CEPS – CHALLENGE Research Paper, n°11, Bruxelles, août 2008, p. 9.

¹³⁶ Le Royaume-Uni a vu sa demande de participation rejetée pour ce motif.

¹³⁷ En effet, la Commission dispose de représentants au sein du conseil d'administration de l'agence Frontex.

¹³⁸ CARRERA Sergio, The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, Op. cit, p. 9.

Cette agence est aujourd'hui en pleine expansion, son budget a été augmenté de manière considérable chaque année, passant à 83.250.000 euros pour 2009. Cependant, l'objectif final ne serait-il pas de constituer un véritable corps européen de garde-frontières, dotés d'une compétence opérationnelle directe dont Frontex ne dispose pas à l'heure actuelle ? Il semble que cette première proposition ait été jugée trop ambitieuse par les Etats membres, dans un domaine relevant fondamentalement de la souveraineté étatique, qui sous tendrait éventuellement la mise sur pied d'un marché européen de la sécurité.¹³⁹ Elle contribuerait ainsi à « repenser la définition de la frontière qui ne doit plus désormais se confondre avec la défense d'une ligne statique ». ¹⁴⁰ Nous l'avons mentionné précédemment, l'agence développe également des relations étroites avec les Etats tiers dans une optique de surveillance conjointe et concertée, qu'elle nomme ainsi *Common Pre-frontier Intelligence Picture*, concept repris dans le cadre du projet Eurosur, nous y reviendrons ultérieurement. Frontex est finalement extrêmement liée à la mise en place d'un réseau de patrouilles côtières (EPN) assurant un meilleur partage de l'information et une surveillance commune des zones maritimes sensibles, première étape vers la constitution d'une police européenne des frontières.

Ces divers projets (Eurosur, EPN, Frontex, etc.) participent ainsi à une même logique européenne en matière de surveillance frontalière et de sécurité.

5. Le CIREFI : centre d'information, de réflexion et d'échanges sur les frontières et l'immigration

Créé à l'initiative du Conseil¹⁴¹, complété en 1999 par un système d'alerte sur l'immigration clandestine et les filières de passeurs¹⁴², le CIREFI est un groupe de travail du Conseil, chargé d'assurer la collecte et l'échange d'informations entre autorités compétentes des Etats membres en ce qui concerne l'immigration clandestine et les routes migratoires. Ce centre a pour objet de définir les « causes, [les] modes de pénétration sur le territoire, [les] conséquences économiques et sociales de l'immigration clandestine » en analysant ces données

¹³⁹ JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, Op. cit, p. 12.

¹⁴⁰ ROMESTANT Damien, La création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres : une contribution à la sécurisation de l'espace commun, Op. cit, p. 291.

¹⁴¹ Conclusions du Conseil, du 30 novembre 1994, concernant les modalités de fonctionnement et le développement du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), J.O.U.E., C. 274, du 19 septembre 1996, pp. 50-51.

¹⁴² BARBE Emmanuel, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, La documentation Française, Coll. Réflexe Europe, Paris, 2002, p. 59.

et de les diffuser via un réseau sécurisé aux autorités nationales¹⁴³. Cette optique d'information sur la situation migratoire tant au sein de l'Union européenne, qu'à ses frontières ou dans les pays tiers, via les agents de liaison immigration, recoupe d'une certaine manière le programme Eurosur et la volonté d'améliorer la connaissance de la situation aux frontières.

6. Le réseau ICONet¹⁴⁴

ICONet est un réseau sécurisé de coordination et d'information permettant l'échange d'informations stratégiques, tactiques et opérationnelles sur l'immigration clandestine – afflux, routes migratoires, etc. – via internet entre les autorités compétentes dans les différents Etats membres de l'Union européenne¹⁴⁵. En tant que système d'échanges de données sur la migration irrégulière, il nous semble pertinent de mentionner ce nouveau réseau européen, pouvant servir s'articuler à Eurosur et aux informations qui seront échangées dans son cadre.

¹⁴³ EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), *SCADPlus*, [en ligne] : www.europa.eu/scadplus, consulté le 14 mai 2009.

¹⁴⁴ Décision (CE) n°267/2005, du Conseil, du 16 mars 2005, établissant un réseau d'information et de coordination connecté à l'internet pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires, J.O.U.E., L. 83, du 1^{er} avril 2005, pp. 48-51.

¹⁴⁵ EUROPA (site officiel de l'Union européenne), La Commission lance ICONet, réseau de coordination et d'information sécurisé connecté à l'internet pour l'échange d'informations sur l'immigration clandestine, *Rapid Press Releases*, [en ligne] : www.europa.eu/rapid/, Bruxelles, 20 janvier 2006, consulté le 14 mai 2009.

L'accent mis sur la dimension externe des politiques migratoires et sécuritaires européennes remonte au traité d'Amsterdam et à la communautarisation partielle de ces matières, s'axant notamment sur le contrôle frontalier via un protocole annexé.¹⁴⁶ Ce nouvel aspect se voit confirmé lors du sommet européen de Tampere en 1999¹⁴⁷ qui défend une approche transversale des politiques migratoires au sein des compétences européennes :

Clear priorities, policy objectives and measures for the Union's external action in Justice and Home Affairs should be defined. Specific recommendations should be drawn up by the Council in close co-operation with the Commission on policy objectives and measures for the Union's external action in Justice and Home Affairs, including questions of working structure, prior to the European Council in June 2000.^{148 149}

Cette optique constitue l'un des piliers de l'approche intégrée des frontières extérieures (GIFE), nous l'avons évoqué. Les 15 et 16 décembre 2005, la Commission lance le concept d'une approche globale des migrations, dont l'objectif est de réunir l'ensemble des aspects migratoires au sein d'une même dynamique (développement, coopération, etc.)¹⁵⁰ qui s'exprime notamment au sein du groupe à haut niveau (GHN) sur l'asile et la migration.^{151 152} L'approche globale des migrations permettrait ainsi un rééquilibrage des politiques européennes entre sécurité et liberté, coopération et imposition d'obligations,...¹⁵³

¹⁴⁶ Une première référence à la dimension externe des migrations a été faite lors du Conseil européen d'Edimbourg en 1992, suite à une communication de la Commission datant de l'année précédente. Cette première prise de conscience coïncide avec la fin de la guerre froide et avec l'émergence de flux migratoires d'une nouvelle ampleur sur le continent européen.

¹⁴⁷ LABAYLE Henri, La politique extérieure de l'Union européenne en matière de Justice et d'Affaires intérieures : chimère ou réalité ?, in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle : études en l'honneur de Jean-Claude Gautron (collectif)*, 2004, p. 685.

¹⁴⁸ Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Tampere, des 15 et 16 octobre 1999, SN 200/1/99 REV 1F, 22p. Souligné par nous.

¹⁴⁹ Le sommet de Santa Maria da Feira prévoit des actions à mener avec les pays tiers notamment en matière de contrôle des frontières et le programme de La Haye de 2004 valorise également cette approche.

¹⁵⁰ Communication de la Commission au Conseil, Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne, C.O.M. (06), 733 final.

¹⁵¹ Les plans d'action, prévus dans le cadre de ce GHN, présentent une évaluation de la situation politique, économique et des droits de l'homme dans les pays d'origine et fournissent une analyse conjointe des causes et des conséquences de la migration. COMMISSION EUROPÉENNE, Justice et Affaires intérieures : glossaire, groupe de haut niveau « Asile et Migration », [en ligne] : http://ec.europa.eu/justice_home/glossary, consulté le 6 mai 2009.

¹⁵² Ce GHN, créé le 7 décembre 1998 afin de répondre à une nécessaire approche transpiliers, est donc antérieur à l'approche globale des migrations mais visait déjà à assurer une lecture transversale des politiques migratoires en Europe.

¹⁵³ Entretien avec Omar Amghar, responsable marocain au sein de la mission du royaume du Maroc auprès des Communautés européennes.

La conviction à la base du développement des relations extérieures de l'Union européenne en matière de justice et d'affaires intérieures (JAI-Relex) est qu'il n'est plus possible dans le contexte international actuel de mener une politique cohérente en matière de migrations sans une collaboration renforcée avec les pays tiers d'origine et de transit.¹⁵⁴ En effet, une politique migratoire ne peut se limiter à une approche interne à un Etat ou à un espace régional mais doit, par sa nature même, être gérée de manière globale. Ce qui entraînerait, selon Denis Duez, une « double logique de sanctuarisation de l'espace européen et de transfert des charges du contrôle des flux migratoires sur les pays tiers »¹⁵⁵ et donc une « sous-traitance du péril migratoire ». L'externalisation ou délocalisation partielle de la responsabilité de la gestion des flux migratoires constitue, pour Serge Weber, « l'évolution la plus spectaculaire de la reconfiguration territoriale macro-régionale ».¹⁵⁶ La tactique de l'Union européenne consisterait ainsi à repousser les contrôles frontaliers toujours plus loin du territoire européen. Doit-on conclure à une conditionnalité migratoire ainsi imposée par l'Union européenne au développement de futurs partenariats et coopérations avec les pays tiers ?¹⁵⁷

Le concept même de sécurité intérieure européenne afférente à l'espace Schengen ne serait-il pas remis en question et dépassé par l'implication croissante des Etats tiers dans la construction de cette même sécurité ? Henri Labayle met, quant à lui, en exergue les liens qui unissent politiques JAI et politique étrangère et de sécurité commune dans ce cadre : on ne peut en effet éluder l'impact des choix de politique étrangère au sens strict sur la manière dont est menée aujourd'hui la coopération avec les pays tiers dans le domaine migratoire.¹⁵⁸

Cette extra-territorialisation ou « pré-contrôle » de l'immigration suscite d'importantes questions. D'une part, la question se pose de savoir comment le droit d'asile¹⁵⁹ (principe de non refoulement, droit à une protection internationale,... prévus par la convention de Genève de 1951) pourra s'articuler à cette politique qui prend place en dehors du territoire européen ?

¹⁵⁴ BALZACQ Thierry, *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes*, CEPS Working Document, n° 303, Bruxelles, septembre 2008, p. 4.

¹⁵⁵ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 160.

¹⁵⁶ WEBER Serge, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations : frontières, intégration, mondialisation*, Op. cit, p. 54.

¹⁵⁷ BEURDELEY Laurent, *Le devenir des relations entre l'Union européenne et son voisinage maghrébin et méditerranéen : vers un réfondation du partenariat ?*, in BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats rénovés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Op. cit, p. 212.

¹⁵⁸ LABAYLE Henri, *La politique extérieure de l'Union européenne en matière de Justice et d'Affaires intérieures : chimère ou réalité ?*, Op. cit, p. 689.

¹⁵⁹ Nous ne nous attarderons pas sur le droit d'asile, extrêmement complexe, qui pourrait faire l'objet d'un développement autonome.

D'autre part, le respect des droits de l'homme, des conventions internationales ratifiées par les Etats membres de l'Union européenne ainsi que des dispositions du Code frontières Schengen, en un mot, les principes d'une bonne gouvernance européenne, ne sont pas applicables en dehors de son territoire à des étrangers. Cette politique confie ainsi éventuellement la responsabilité migratoire à des pays qui ne disposent pas d'infrastructures et de législations suffisamment protectrices en termes de droits fondamentaux. Cette nouvelle gouvernance externe de l'Union contribue au développement et au renforcement de relations asymétriques avec ses partenaires extérieurs.¹⁶⁰ A titre d'exemple, les missions HERA II et HERA III menée conjointement par l'Espagne, Frontex et deux pays tiers (la Mauritanie et le Sénégal), sur base d'accords bilatéraux secrets conclus préalablement, permettaient l'interception d'embarcations dans les eaux territoriales de ces deux Etats.¹⁶¹

Frontex constitue ainsi une illustration forte de ce nouveau concept de sous-traitance migratoire. « *There needs to be a Community framework laying down individual rights of migrants subject to these 'new kind of control conducted in the phase of pre-arrival'* ». ¹⁶² En effet, la politique de délocalisation de la gestion migratoire comprend deux dimensions fondamentales : d'une part, défensive, dans le sens d'un soutien technique et financier aux pays tiers afin qu'ils améliorent le contrôle des migrations (report de la charge migratoire) ; d'autre part, préventive, s'attaquant aux causes profondes de l'immigration irrégulière. Il semble que la tendance actuelle favorise essentiellement la première dimension.¹⁶³ En outre, les acquis en matière de collaboration extérieure négligent la migration légale. Les conséquences d'une telle politique dans les pays tiers et par ricochet sur les migrants clandestins peuvent s'avérer désastreuses : en effet, ce processus contribue à rendre illégale non plus l'immigration mais l'émigration, pourtant reconnue comme un droit fondamental par la déclaration universelle des droits de l'homme (article 13, § 2¹⁶⁴). La dynamique des partenariats avec les pays tiers en

¹⁶⁰ BALZACQ Thierry, *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes*, Op. cit, p. 3.

¹⁶¹ JEANDESBOZ Julien, *Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*, Op. cit, p. 15.

¹⁶² CARRERA Sergio et GEYER Florian, *Terrorism, Borders and Migration: The Commission's 2008 Policy Strategy in the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS (*Centre for European Policy Studies*) Policy brief, n°131, Bruxelles, juin 2007, p. 21.

¹⁶³ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 166.

¹⁶⁴ L'article 13 stipule que « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».

matière de migrations contribuerait alors à « fixer les candidats à l'émigration dans leur pays d'origine ». ¹⁶⁵

Ainsi, l'Union européenne diffuserait une certaine logique sécuritaire et migratoire largement critiquable en dehors même de ses frontières. ¹⁶⁶ Il nous semble en outre fondamental de développer les aspects multiples de cette dimension externe des politiques frontalières dans la mesure où le programme Eurosur s'inscrira dans cette dynamique relativement récente.

1. La politique européenne de voisinage

La politique européenne de voisinage (PEV) émerge au moment de l'élargissement de 2004 et vise à gérer de manière optimale les relations avec les nouveaux voisins directs de l'Union, caractérisés par un niveau de vie distinct en termes tant politiques, sociaux qu'économiques. ¹⁶⁷ Dans le cadre de cette nouvelle géopolitique européenne, l'Union s'engageait à trouver de nouvelles solutions pour assurer la stabilité et la sécurité à ses frontières. La Commission a présenté dans le courant de l'année 2003 plusieurs communications sur les futures relations de l'Union avec ses nouveaux voisins. ¹⁶⁸ Thierry Balzacq parle à ce sujet de réprimer les « externalités négatives » issues des deux derniers élargissements, en développant de nouvelles formes de coopération mieux à même de gérer la nouvelle configuration du territoire européen. ¹⁶⁹

La PEV se fonde en outre sur une idée phare : les Etats qui participeront à cette coopération n'auront pas vocation à adhérer à l'Union européenne (ainsi les Etats des Balkans occidentaux, par exemple, n'y sont pas associés) ; il s'agit en effet de réduire les fractures entre les territoires sans constituer une première étape vers l'adhésion. ¹⁷⁰ Cette nouvelle politique peut ainsi être comprise comme une alternative crédible et durable à l'adhésion pour les Etats

¹⁶⁵ BARBE Emmanuel, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Op. cit, p. 61.

¹⁶⁶ VALLUY Jérôme, Introduction : l'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers, in *Cultures & Conflits*, n°57, printemps 2005, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index1712.html>, consulté le 29 mars 2009.

¹⁶⁷ BEURDELEY Laurent, Présentation des problématiques, in BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Op. cit, p. 6.

¹⁶⁸ Communication de la Commission, Politique européenne de voisinage : document d'orientation, C.O.M. (04), 373 final.

¹⁶⁹ BALZACQ Thierry, *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes*, Op. cit, p. 5.

¹⁷⁰ BEURDELEY Laurent, Présentation des problématiques, in BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Op. cit, p.8.

limitrophes afin « d'assurer leur développement et renforcer leur stabilité-sécurité ».¹⁷¹ ¹⁷² Romano Prodi, alors président de la commission européenne, confirmera cette tendance dans le cadre d'une communication de 2003.¹⁷³

Concrètement, cette politique se réalise via des plans d'action comprenant notamment une coopération en matière de gestion transfrontalière des flux migratoires avec les pays se trouvant aux abords de l'Europe et dont la gestion des frontières sera un élément central au travers, par exemple, de la formation des garde-frontières, en contrepartie de quoi, l'Union s'engage à développer des partenariats en matière commerciale principalement. Philippe Rekacewicz parle à cet égard de la création de zones tampon, permettant de premiers contrôles et filtrages des flux migratoires avant qu'ils n'atteignent l'Europe.¹⁷⁴ Cependant, ce projet de voisinage européen se voit contraint par une double logique : d'une part, celle d'une ouverture des frontières et des relations avec les pays entourant l'Union et celle, d'autre part, d'une application stricte de l'acquis de Schengen notamment sur les contrôles frontaliers.¹⁷⁵

Au départ, le projet de voisinage envisageait de se focaliser essentiellement sur les nouveaux voisins orientaux ; il a aujourd'hui été étendu à tous les Etats du voisinage de l'Union, notamment aux trois pays du Caucase et aux pays du bassin méditerranéen qui coopéraient déjà depuis 1995 dans le cadre du processus de Barcelone avec la Communauté.

La PEV serait-elle finalement la solution que l'Europe a trouvée pour éluder la question de la définition de ses frontières, dans un contexte de crise quant à son identité et à sa légitimité ?¹⁷⁶ Bigo, Carrera, Guild et Walker considèrent quant à eux que « *while the ENP does not resolve the basic dilemma of how large the EU should become, it does provide*

¹⁷¹ LABOUZ Marie-Françoise, PHILIP Christian et SOLDATOS Panayotis (dir.), *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Op. cit, p. 15.

¹⁷² La PEV concerne les voisins de l'Union européenne suivants : Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Egypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldavie, Maroc, Territoire palestinien occupé, Syrie, Tunisie et Ukraine. Un partenariat spécifique a été développé avec la Russie.

¹⁷³ LABOUZ Marie-Françoise, PHILIP Christian et SOLDATOS Panayotis (dir.), *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Op. cit, p. 13. « Il s'agit de développer une politique de proximité cohérente, applicable aux pays qui n'ont pas vocation à adhérer et de créer ainsi un 'cercle d'amis' fondé sur la paix, la stabilité, la prospérité ainsi que sur des valeurs partagées et des intérêts communs ou convergents ».

¹⁷⁴ REKACEWICZ Philippe, Migrations et réfugiés : le monde qui accueille et celui qui se ferme, in *Visions cartographiques : les blogs du diplo*, [en ligne] : <http://blog.mondediplo.net>, 5 avril 2007, consulté le 25 novembre 2008.

¹⁷⁵ BALZACQ Thierry, *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes*, Op. cit, p. 3.

¹⁷⁶ Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne (France), *Le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne*, Rapport d'information n°3132, 7 juin 2006.

additional tools in its hands for the relations with the neighbours ». ¹⁷⁷ En effet, l'idée d'une Europe en cercles concentriques a fait son chemin, distinguant plusieurs niveaux : les pays participant au processus Schengen, l'Union européenne, les pays du voisinage et enfin les pays tiers. ¹⁷⁸ Michels Hastings utilise le terme de « cordon sanitaire » autour de l'Europe s'agissant de la politique européenne de voisinage tandis que Régis Matuszewicz parle de « faire des Etats voisins de l'UE des gardiens de ses frontières ». ¹⁷⁹ Pour d'autres auteurs, la politique européenne de voisinage chercherait à dépasser une simple logique d'inclusion versus exclusion. ¹⁸⁰ Cette politique participe donc largement à la dynamique d'externalisation des contrôles migratoires, ce sont notamment les fonds prévus par l'instrument financier de la PEV qui permettront de développer les infrastructures prévues par divers programmes européens tel Eurosur.

2. Les accords de réadmission

La Commission européenne a reçu mandat du Conseil, et ce depuis le traité d'Amsterdam ¹⁸¹, afin de négocier de manière bilatérale des accords de réadmission avec des Etats tiers. Ces accords visent à convaincre ces pays de réadmettre leurs ressortissants ¹⁸² ainsi que les ressortissants d'Etats tiers ayant transité par leur territoire ou des apatrides ne remplissant plus les conditions de séjour requises. Dans ces conditions, des compensations telles des facilitations d'obtention de visa de court séjour pourraient être organisées. Cet instrument renferme ainsi un potentiel important de contrôle de l'immigration. Ces accords préalables avec des Etats tiers permettent de renvoyer de manière plus aisée les migrants clandestins appréhendés sur le territoire de l'Union européenne. Ce refoulement constituerait ainsi une des priorités de la lutte contre l'immigration clandestine en Europe et ferait ainsi de la signature d'accords de réadmission le « fer de lance » de la politique européenne d'éloignement

¹⁷⁷ BIGO Didier, CARRERA Sergio, CHALLENGE, GUILD Elspeth, WALKER R.B.J., *The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project*, 20 janvier 2007, [en ligne] : www.libertysecurity.org, consulté le 25 avril 2009.

¹⁷⁸ Voir l'annexe n°9 sur les territoires de l'Europe.

¹⁷⁹ BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Op. cit, p. 35 et 108.

¹⁸⁰ COMELLI Michèle, GRECO Ettore et TOCCI Nathalie, *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, Op. cit, p. 208.

¹⁸¹ OFFICE DES ETRANGERS, *Rapport d'activités 2007*, Op. cit, p. 140.

¹⁸² Le principe de la réadmission de ses propres ressortissants nationaux constitue déjà aujourd'hui une obligation de droit international coutumier.

et de retour.¹⁸³ De telles clauses de réadmission peuvent en outre être incluses au sein même des plans d'action élaborés dans le cadre de la politique européenne de voisinage.¹⁸⁴

Il semble cependant que les pays ayant, à l'heure actuelle, accepté de conclure de tels accords, mis à part les Etats des Balkans, ne sont pas les pays les plus importants en terme d'origine et/ou de transit de l'immigration à destination de l'Europe (Macao, Hong Kong, etc.) alors que les accords avec le Maroc, par exemple, stagnent car ce dernier veut les conditionner à l'obtention d'une facilitation de visas pour ses ressortissants. Cette politique de conclusion d'accords de réadmission doit en outre être acceptée par de nombreux Etats pour assurer une responsabilité partagée et ainsi fonctionner de manière adéquate^{185 186 187}.

Les principales critiques que nous pouvons formuler à l'égard de cette politique sont les suivantes : tout d'abord, un problème fondamental se pose, ce que nous pouvons appeler les « chaînes de réadmission » ou « réadmissions en cascade ». En effet, l'Union européenne conclut des accords avec des Etats tiers qu'elle juge dans un premier temps relativement fiables mais qui, à leur tour, en concluent avec d'autres Etats tiers de manière autonome sans qu'aucun élément n'atteste de leur respect subséquent des droits des personnes expulsées.¹⁸⁸ Ensuite, en ce qui concerne leur articulation à la délicate question de la protection des droits de l'homme, il semble que ces accords soient en outre conclus avec de nombreux pays tiers ne respectant pas toujours les préceptes de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits individuels ; que se passe-t-il dès lors une fois que ces personnes sont refoulées vers ces territoires ?¹⁸⁹

¹⁸³ LABAYLE Henri, La politique extérieure de l'Union européenne en matière de Justice et d'Affaires intérieures : chimère ou réalité ?, Op. cit, p. 692.

¹⁸⁴ Nous voyons ainsi l'imbrication fondamentale de tous les instruments JAI actuels.

¹⁸⁵ Entretien avec Omar Amghar, attaché à la mission du royaume du Maroc auprès des Communautés européennes.

¹⁸⁶ A l'heure actuelle, des accords communautaires ont pu être conclus avec l'Albanie (2005), la Bosnie-Herzégovine (2008), Hong Kong (2004), Macao (2004), la Macédoine (2008), la Moldavie (2008), le Monténégro (2008), la Russie (2007), la Serbie (2008), le Sri Lanka (2005) et l'Ukraine (2008).

¹⁸⁷ Le traité de Lisbonne prévoit de manière explicite la compétence de l'Union en matière d'accords de réadmission en son article 79, §3, TFUE (traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). L'article 63, §3, b) du TCE prévoyait quant à lui uniquement une compétence en matière de « rapatriement des personnes en séjour irrégulier ».

¹⁸⁸ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 163.

¹⁸⁹ BALZACQ Thierry, Les implications de la politique européenne de voisinage dans le cadre des contrôles aux frontières (accords de réadmission, politique des visas, droits de l'homme), Op. cit, p. 35.

3. La dimension externe de la politique européenne des visas

La politique des visas est avant tout une politique communautaire, visant à assurer l'harmonisation des conditions d'accès au territoire Schengen, dont la libre circulation des personnes est le principe phare. Cette politique s'applique en premier lieu dans les consulats des pays européens dans les pays tiers, en dehors donc du territoire européen. Pour Didier Bigo et Elspeth Guild, le visa Schengen constituerait un instrument d'une stratégie en amont de « police ou de sécurisation à distance » d'autant plus efficace pour réaliser l'objectif de maîtrise des flux migratoires en Europe que les vérifications aux frontières au sens strict.¹⁹⁰ Cette forme de contrôle par les visas implique également un déplacement de l'autorité vers les consulats et ministères des affaires étrangères mais aussi vers le secteur privé, par le biais de la responsabilité accrue des transporteurs dans la vérification des documents de voyages des passagers¹⁹¹. Comme le fait remarquer Nathalie Berger, « [l]e contrôle de l'immigration, qui fait appel à des compétences de police, devrait toujours relever des autorités nationales compétentes et non du personnel commercial des compagnies aériennes ».¹⁹² Le visa occuperait ainsi une place de choix dans le filtrage des flux migratoires en provenance des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa et par la même à la logique de « gouvernementalité à distance ».¹⁹³ Pour les ressortissants de pays non soumis à visa, un système d'autorisation électronique de voyage va être mis en place.¹⁹⁴ Pour Denis Duez, « il s'agi[rait] de tenir à l'écart de l'espace européen des 'groupes cibles' correspondant aux populations les plus défavorisées au plan socio-économique »¹⁹⁵. Nous l'avons vu, frontières et visa sont intimement liés, ce dernier étant la première condition d'accès au territoire européen. Il nous permet d'illustrer la tendance transversale à une externalisation des contrôles frontaliers.

¹⁹⁰ BIGO Didier et GUILD Elspeth, *La mise à l'écart des étrangers : la logique du Visa Schengen*, Op. cit, p.7.

¹⁹¹ EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Obligation pour les transporteurs aériens de communiquer les données sur les passagers, *SCADPlus*, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, 24 août 2008, consulté le 7 février 2009.

¹⁹² BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p. 100.

¹⁹³ BIGO Didier et GUILD Elspeth, *Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union*, Op. cit. Ces auteurs reprennent l'expression de Michel Foucault qui parle de « gouvernementalité » en s'intéressant aux pratiques concrètes du pouvoir.

¹⁹⁴ A l'instar de ce qui existe aujourd'hui aux Etats-Unis : ESTA : *Electronic System for Travel Authorization*.

¹⁹⁵ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 129.

Le programme Eurosur s'insère dans ce que nous avons appelé avec Sergio Carrera le processus de gestion intégrée des frontières extérieures (GIFE) de deuxième génération.¹⁹⁶ Cette notion de GIFE suppose tant un renforcement de la cohérence dans les politiques menées par les Etats membres en matière de surveillance et de contrôle des frontières (optique opérationnelle) qu'une amplification de la dimension externe de la gestion frontalière. En effet, l'approche intégrée des frontières extérieures comporte cinq dimensions fondamentales :

- la coordination opérationnelle commune ;
- une analyse de risque partagée ;
- un personnel et un équipement interopératoires ;
- un corps de législation ;
- une répartition de la charge entre Etats membres.¹⁹⁷

Le projet Eurosur tend à répondre à au moins trois de ces objectifs et se centre sur la problématique de la surveillance ; le contrôle ayant déjà fait l'objet de décisions tels que le *Schengen Handbook* ou le Code frontières Schengen. Ce programme de grande envergure s'inscrit en outre dans le cadre de l'IMP : *Integrated Maritime Policy*¹⁹⁸ ; en effet, Eurosur se centre, dans le cadre de son développement, sur une amélioration de la gestion de la surveillance maritime à l'échelle internationale. Il prévoit également l'intégration du réseau de patrouilles côtières (EPN), créé en 2007, aujourd'hui coordonné par l'agence Frontex, instrument assurant déjà actuellement une meilleure coopération entre Etats membres dans le domaine maritime.¹⁹⁹ L'agence européenne pour les frontières joue ainsi un rôle central dans le développement du nouveau programme Eurosur ; elle deviendra éventuellement, à terme, un centre situationnel européen (FSC : *Frontex Situation Centre*), chargé de rassembler et de

¹⁹⁶ Nous l'avons précisé précédemment, la première vague de mesures adoptées dans le cadre de l'approche intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne s'est centrée sur la création de l'agence Frontex ainsi que sur l'adoption du Code frontières Schengen.

¹⁹⁷ Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), 151.

¹⁹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), C.O.M. (08), 68 final.

¹⁹⁹ Cet instrument est lui-même issu du concept d'approche intégrée des frontières de deuxième génération.

diffuser toute l'information pertinente relative à la situation aux frontières à toute autorité nationale ou européenne compétente. La mise en place d'un éventuel FIS (*Frontex Information System*), banque de données européenne sur les questions frontalières, est aujourd'hui étudiée.

Originellement, dans un contexte de crise pour les Etats membres subissant d'importantes pressions migratoires²⁰⁰, le programme Eurosur naît d'une initiative de la Commission européenne souhaitant relancer le projet de renforcement de la surveillance frontalière dans le bassin méditerranéen (les frontières maritimes méridionales en constituent, dans un premier temps, la zone d'action principale).²⁰¹ Dans le cadre d'une communication du 30 novembre 2006, la Commission propose la mise en place d'un nouveau programme européen de surveillance intégrée, Eurosur²⁰², suivie rapidement par le Conseil européen dès le mois de décembre de la même année, qui le considère comme une véritable priorité de l'action européenne en la matière. En 2006, deux études de faisabilité, Medsea et Bortec, relatives aux frontières maritimes méridionales sont menées par l'agence Frontex et divers experts détachés par les Etats membres.²⁰³ La première se concentre essentiellement sur la mise en place d'un réseau de patrouilles côtières comprenant du personnel tant européen qu'africain et pouvant améliorer la communication entre autorités compétentes et l'interopérabilité des systèmes, via des centres de coordination nationaux²⁰⁴, nous reviendrons plus en détails sur cette notion centrale. La seconde étude se centre surtout, quant à elle, sur les nouvelles technologies susceptibles d'améliorer les sauvetages en mer et la lutte contre l'immigration illégale. Ces deux analyses constituent évidemment les prémisses du futur programme Eurosur (et de l'EPN).²⁰⁵ L'étude Bortec²⁰⁶ met en exergue la multiplicité des autorités (50) et institutions (30) impliquées dans la surveillance des frontières dans les huit Etats les plus concernés sans qu'une véritable coopération ait été développée ; elle montre aussi que, limités d'un point de vue

²⁰⁰ L'Espagne, Malte et l'Italie principalement ne cessent de demander plus de solidarité pour la gestion des questions migratoires et frontalières.

²⁰¹ Communication de la Commission au Conseil, Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne, C.O.M. (06), 733 final.

²⁰² Ibid.

²⁰³ JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, Op. cit, p.7.

²⁰⁴ En effet, certains centres nationaux de coordination (NCC) coopèrent déjà dans le cadre de l'EPN, des opérations conjointes menées par l'agence Frontex et, pour les Etats concernés, dans le BSRBCC : *Black Sea Region Border Control Cooperation*.

²⁰⁵ Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), 151.

²⁰⁶ L'étude Bortec définit trois éléments fondamentaux : (1) les zones maritimes devant être surveillées, (2) les cibles et menaces à détecter et (3) les systèmes, outils et technologies à utiliser dans ce cadre.

financier et technique, les Etats membres concentrent leurs efforts sur certaines portions frontalières jugées « à risque ».²⁰⁷ L'agence Frontex rappelle également la nécessaire coopération avec les pays voisins dans la gestion frontalière, mais aussi leur association étroite aux études de faisabilité et autres analyses européennes. Un premier rapport issu des diverses consultations menées par la Commission suite au sommet européen de décembre 2006 est rendu dès juin 2007. Les Etats membres lui réservent un accueil favorable et décident de l'étendre aux nouvelles frontières orientales de l'Europe. Le Conseil JAI des 5 et 6 juin 2008 confirme le projet Eurosur après une année d'ébauche, et demande à la Commission de poursuivre son développement, en s'associant à l'agence Frontex. Les réunions d'experts des Etats membres et de Frontex peuvent ainsi débuter dès l'été 2008, s'articulant dans un premier temps autour des réponses données par les Etats membres à un questionnaire élaboré par la Commission, permettant de faire un état des lieux de la question.²⁰⁸ Ces réunions d'experts Eurosur confirment l'importance de l'expertise au sein du système décisionnel européen ; cependant, Aurélie Campana considère que « le recours à l'expertise apparaît avant tout comme un moyen d'euphémiser les enjeux politiques de l'action publique »²⁰⁹ à l'échelon européen.

Le programme Eurosur se base ainsi sur le constat de plusieurs échecs et problèmes dans la politique frontalière européenne : l'augmentation des noyades en mer, de l'immigration clandestine, du crime organisé trans-frontière, etc.²¹⁰ De manière plus spécifique, les Etats membres ont été amenés à exposer les problèmes empêchant une gestion intégrée et efficace des frontières²¹¹. Ils rencontrent notamment des difficultés en terme de compatibilité entre les services nationaux tels que garde-frontières ou douanes et constatent des manques de synergies ou d'économies d'échelle.²¹² Le programme Eurosur tend ainsi à offrir plus de cohérence au sein d'un système multidimensionnel et à rétablir la solidarité entre Etats membres dans le

²⁰⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), C.O.M. (08), 68 final.

²⁰⁸ La Commission doit faire un rapport au Conseil au printemps 2009 sur l'avancement des travaux.

²⁰⁹ CAMPANA Aurélie, Que deviennent les problèmes dans un espace européen de production de politiques publiques ?, in CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel et ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe : émergence, formulation et mise en instrument*, Presses Universitaires de Strasbourg, Collection Sociologie politique européenne, Strasbourg, 2007, p. 47.

²¹⁰ Voir annexe n°10 : les frontières et les migrants appréhendés.

²¹¹ Nous vous renvoyons à cet égard à l'annexe n°16.

²¹² JORRY Hélène, Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, Op. cit, p. 6.

sensible domaine de la gestion transfrontalière des migrations.²¹³ Malgré cette volonté de rationalisation et de cohérence, les mécanismes de surveillance devront s'adapter aux spécificités propres à chaque Etat côtier et aux mécanismes déjà existants. Lors d'une « réunion Eurosur » de juillet 2007, la commission évoquait trois éléments justifiant la mise en place du programme : les modifications des frontières suite aux élargissements, les investissements à long terme permis par le fonds européen pour les frontières extérieures (EBF), le fonds Schengen et le septième programme de recherche et développement centré sur l'espace et la sécurité ainsi que l'utilisation de nouvelles technologies de pointe.²¹⁴

Afin de réduire l'entrée de migrants clandestins sur le territoire européen ainsi que le nombre de morts en mer et d'améliorer la sécurité intérieure, le programme Eurosur vise ainsi à apporter aux Etats deux éléments fondamentaux. D'une part, une connaissance complète de leur situation migratoire – *full situational awareness* – mesurera « la capacité des autorités à détecter les mouvements transfrontaliers et à motiver les mesures de contrôle » ; d'autre part, une capacité de réaction accrue – *reaction capability* – leur permettra « de réagir de manière appropriée à des circonstances inhabituelles ».²¹⁵ L'objectif d'Eurosur est donc bien d'assurer une intégration plus avancée des systèmes existants pour créer un « *common monitoring and information sharing environment* ».²¹⁶ Précisons cependant que pour atteindre les résultats escomptés, l'Union européenne désire créer un cadre technique commun mais n'envisage pas, à court terme, de remplacer les systèmes existants à l'échelon national ou de bouleverser la répartition des compétences entre l'Union et les Etats. L'accent est mis essentiellement sur l'amélioration des systèmes actuels via l'utilisation de nouvelles technologies, renforçant ainsi les synergies et les capacités d'intervention en fournissant des informations fiables et rapides aux autorités nationales. Eurosur devrait ainsi assurer une simplification administrative dans la coopération avec les autres Etats, particulièrement les Etats voisins, fournissant par exemple une image opérationnelle commune dans le domaine maritime, accessible à tout moment pour toutes les autorités compétentes.

²¹³ Commission LIBE (Libertés civiles, justice et affaires intérieures), du Parlement européen, Evaluation et développement futur de l'Agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR, *Document de travail*, 25 juin 2008, Rapporteur Javier Moreno Sánchez.

²¹⁴ Voir l'annexe n°11 pour plus de détails concernant les arguments avancés par la Commission.

²¹⁵ EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Système européen de surveillance des frontières extérieures (EUROSUR), *SCADPlus*, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, 14 mars 2008, consulté le 20 décembre 2008.

²¹⁶ JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, Op. cit, p. 9.

Le projet Eurosur, comme détaillé en annexe, a été divisé en trois grandes phases – les deux premières se déroulant simultanément – se déclinant elles-mêmes en huit étapes.²¹⁷

Phase 1. Interconnexion et rationalisation des systèmes et mécanismes de surveillance nationaux (infrastructure)²¹⁸

Cette première phase vise l'interopérabilité des systèmes étatiques et, ainsi, l'amélioration des échanges d'informations pertinentes entre les Etats membres. Il s'agit, dans un premier temps, d'une intervention à l'échelon national. Elle prévoit ainsi la mise en place d'un centre national de coordination (NCC) pour les Etats qui n'en disposent pas encore et vise à l'explicitation des prérogatives pour les Etats qui en disposent déjà. Ces centres nationaux de coordination deviendraient alors l'élément central d'un système national de surveillance (NSS) assurant la collecte d'informations en provenance de toutes les autorités nationales compétentes et couvrant l'ensemble des frontières de l'Etat concerné. Ensuite, le stade national serait dépassé par la mise en place d'une coopération entre les NCC (via un CIS : *Communication and Information System*) et, entre NCC et l'agence Frontex, assurant un échange d'informations sécurisé et informatisé 24h/24. Nous l'avons mentionné, l'agence Frontex pourrait devenir le « *border management situation centre* » au niveau européen.²¹⁹ Enfin, cette première phase assurerait un premier renforcement de l'aide aux Etats voisins. Ces différents éléments font l'objet aujourd'hui de vifs débats au sein du groupe d'experts Eurosur, concentrant l'essentiel de leurs discussions autour du type d'informations qu'il faudra échanger, des modalités de cet échange, de l'articulation entre les centres nationaux de coordination et les éventuels centres régionaux²²⁰, etc.²²¹

²¹⁷ Voir l'annexe n°12 exposant le phasage officiel prévu par la Commission européenne.

²¹⁸ Voir les annexes n°13, 14 et 15: schémas du programme Eurosur, et plus particulièrement des centres nationaux de coordination (NCC).

²¹⁹ JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, Op. cit, p. 9.

²²⁰ La Commission recommande la mise en place de centres régionaux de coordination dans les Etats membres les plus soumis aux pressions migratoires. Communication de la Commission au Conseil, Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne, C.O.M. (06), 733 final.

²²¹ Pour plus d'informations sur l'état des discussions concernant les étapes 1 et 2 du programme Eurosur : voir le dossier récapitulatif à l'annexe n°16.

Phase 2. Mise en place d'outils communs et plus performants à l'échelon européen

Cette phase axée sur la « recherche & développement » vise à assurer le perfectionnement technique des outils utilisés : UAV (avions sans pilote), satellites,... puisant ses ressources dans le septième programme cadre pour la recherche et le développement axé, comme nous l'avons mentionné précédemment, sur l'espace et la sécurité (incluant notamment le GMES, *Global Monitoring for Environment and Security*²²²). Nous reviendrons ultérieurement sur les enjeux fondamentaux du développement des technologies de la surveillance. Ces outils performants devront ensuite être utilisés conjointement par les Etats membres car plus efficaces. Cette phase sera certainement la plus coûteuse des trois.

Phase 3. Environnement commun de partage de l'information dans le domaine maritime

Se concentrant essentiellement sur la mer Méditerranée, la mer Noire et les îles Canaries, cette troisième phase vise à « intégrer dans un réseau plus large l'ensemble des systèmes de signalement et de contrôle »²²³ dans le domaine maritime. Ce réseau pourrait ensuite être étendu tant d'un point de vue géographique (océan Atlantique,...) qu'en ce qui concerne son angle d'action, par exemple en matière d'environnement (lutte contre la pollution en collaboration avec le réseau SafeSeaNet). Cette dernière phase irait de pair avec une réflexion sur le droit international de la mer, afin d'améliorer la capacité d'intervention de l'Union dans la mer territoriale de certains Etats tiers. Les outils développés dans le cadre des deux premières phases pourraient ainsi être utilisés pour créer un environnement d'échanges d'informations dans le domaine maritime.

Ces trois phases du programme seront discutées et mises en œuvre entre 2008 et 2013, selon les premières estimations de la Commission.²²⁴ Cependant, certains Etats, telle la Bulgarie, estiment que ce laps de temps est trop court pour assurer la mise en conformité de leurs installations aux exigences européennes. De plus, il semble que le calendrier puisse être totalement modifié par un éventuel blocage des discussions ; en effet, les négociations traînent aujourd'hui sur les étapes 1 et 2 de la première phase.

²²² Il s'agit d'un système de surveillance à l'échelle mondiale, mené conjointement par l'Union européenne et l'agence spatiale européenne, visant à rationaliser les activités européennes d'observation de la Terre – environnement planétaire et sécurité.

²²³ EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Système européen de surveillance des frontières extérieures (EUROSUR), *SCADPlus*, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, 14 mars 2008, consulté le 20 décembre 2008.

²²⁴ Voir l'annexe n°17 : calendrier prévu pour le développement d'Eurosur.

Si nous avons pris le temps d'exposer ces divers instruments et agences européens, fondamentaux pour la gestion frontalière et migratoire en Europe, c'est parce qu'il nous a semblé pertinent de faire un état des lieux des prémisses sur lesquelles va se développer le système Eurosur mais aussi de montrer dans quelle mesure ceux-ci vont jouer, pour la plupart, un rôle direct ou indirect dans la mise en œuvre du nouveau programme : ils en sont le pré-requis, le complément voire l'appui.

Eurosur se concentre sur les aspects « surveillance » de la gestion frontalière, il est ainsi le complément direct de la convention Schengen, du Code frontières Schengen ainsi que du *Schengen Handbook*, définissant les méthodes, règles et normes s'appliquant au contrôle et à la surveillance des frontières. Ce programme est de la sorte directement soumis aux règles contenues dans ces instruments, largement remaniés ces dernières années, et qui font l'objet de commentaires, que nous avons évoqués précédemment, quant à leur fonctionnement.²²⁵ De plus, la surveillance ne faisait pas, quant à elle, l'objet d'une véritable harmonisation et coopération à l'échelle communautaire.²²⁶ Le système d'information Schengen est aujourd'hui sans précédent au niveau mondial, il constitue la première banque de données reprenant à un niveau supranational des personnes interdites de séjour sur un territoire. Il est ainsi avant tout un système visant à contrôler les flux migratoires. Le SIS, tout comme le VIS (les deux systèmes seront bientôt interconnectés) sont ainsi fondamentaux (quantité d'informations échangées concernant les étrangers) pour mieux appréhender l'architecture sécuritaire européenne que viendra compléter le programme Eurosur et sur laquelle nous reviendrons plus en détails. La politique des visas est, elle aussi, une illustration d'une politique communautaire ayant des implications fortes vis-à-vis de l'extérieur, intimement liées à la question des frontières et de leur franchissement, comme condition d'accès de base au territoire européen. Via l'analyse de la politique des visas, il nous semblait ainsi intéressant d'analyser dans quelle mesure une politique relevant de la compétence strictement communautaire a aujourd'hui, par sa nature même, des implications externes fondamentales, démontrant toute l'ambiguïté et la complexité de l'approche globale des migrations.

²²⁵ Partie II, chapitre 1, point 1 : la convention Schengen.

²²⁶ Nous l'avons évoqué, la surveillance des frontières faisait essentiellement l'objet de coopérations bilatérales entre Etats membres ou entre Etats membres et Etats tiers.

Eurosur suppose une coopération renforcée avec les pays voisins dans la gestion des frontières. Dans ce cadre, l'instrument financier de la politique européenne de voisinage (ENPI) jouera un rôle fondamental de support et d'appui à ces pays afin de les aider à améliorer leurs systèmes voire à installer des infrastructures spécifiques ou à organiser des patrouilles maritimes communes, travaillant en étroite collaboration avec l'Union européenne. En effet, une coopération accrue avec les Etats tiers (du voisinage, de transit ou d'origine de l'immigration) est également nécessaire aux fins d'identification des personnes interceptées par les autorités des Etats membres, aux fins de retour.

L'agence Frontex, déjà largement évoquée dans notre présentation du programme Eurosur, assurera, en collaboration étroite avec les Etats membres, la mise en place du nouveau projet. Le futur programme s'intégrera ainsi aux dispositifs préexistants, auxquels l'agence participe. Elle pourrait en outre être l'interface centrale du projet Eurosur, qui affinerait et préciserait le travail effectué par l'agence en termes d'analyses de risques afin d'avoir une meilleure connaissance des zones sensibles ou « à risque ».²²⁷

Nous avons abordé la thématique des accords de réadmission car celle-ci est intimement liée à la compétence de la Communauté en matière d'opérations conjointes de retour de l'agence Frontex. Cette politique est ainsi reliée à Eurosur dans la mesure où, une fois interceptés, les migrants clandestins doivent être renvoyés dans leur pays d'origine (ou éventuellement un pays de transit antérieur) suivant des procédures strictes, définies dans la directive « retour »²²⁸, et soumises aux éventuels accords de réadmission conclus par la Communauté.

²²⁷ FRONTEX (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne), *Programme de travail 2008*, 29 janvier 2008, pp.12-14.

²²⁸ Directive (CE) n°115/2008, du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, J.O.U.E., L. 348, du 24 décembre 2008, pp. 98-107.

Partie III. Analyse critique du projet Eurosur : les enjeux de la gestion des frontières européennes en question

L'objectif de ce chapitre est de questionner les enjeux de légitimité qui sous-tendent la politique européenne de gestion intégrée des frontières extérieures et tout particulièrement le programme Eurosur. Dans quel contexte théorique et politique s'insère-t-il ? Répondre à cette question nous permettra de comprendre le fondement de ce programme et la logique de sa mise en œuvre. Après une introduction visant à réaliser une première analyse « critique » du programme Eurosur, nous développerons trois grands enjeux des politiques frontalières actuelles que ce nouveau programme illustre : la sécurisation, l'externalisation et la virtualisation des frontières européennes.

Introduction : enjeux et perspectives du programme Eurosur

A l'heure actuelle, la coopération entre Etats européens en matière de surveillance frontalière est essentiellement bilatérale, entre pays avoisinants les plus touchés par l'immigration clandestine. En effet, comme le mentionne Anaïs Faure Atger, « *[j]oint intervention and joint surveillance operations are provided for through bilateral agreements depending on the level of cooperation each member state wishes to develop with its neighbour and the level of intrusion it allows within its territory* ». ²²⁹ Pour dépasser cette conception encore dominante, la Commission lance l'idée du programme Eurosur permettant une coopération à l'échelle européenne. Cependant, comme le fait remarquer Stefan Gurdebeke, expert de la police belge suivant actuellement le programme Eurosur, « ce qui est le plus intéressant d'un point de vue ponctuel, ce sont les contacts avec les pays avoisinants qui existaient déjà par le passé » ²³⁰, l'intérêt d'une coopération accrue à l'échelon européen résiderait essentiellement dans les analyses de risque stratégiques élaborées sur le long terme.

Les disparités fortes qui caractérisent les situations nationales des pays européens mènent à des négociations plus souvent « sous-régionales » que purement européennes. Eurosur se présente comme un programme européen mais intéresse finalement essentiellement

²²⁹ ATGER Anaïs Faure, *The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a scattered web of security checks?*, Op. cit, p. 13.

²³⁰ Informations obtenues lors d'une rencontre avec Monsieur Stefan Gurdebeke.

les huit pays bordant la méditerranée, plus, éventuellement, les pays orientaux ayant une frontière extérieure. En effet, le Conseil européen de décembre 2006 avait décidé d'étendre le projet aux nouvelles frontières orientales de l'Europe ; il semble cependant que les discussions se centrent aujourd'hui essentiellement sur les frontières méditerranéennes. Nous avons évoqué les divergences de vue entre Etats membres sur la méthode la plus adéquate de gestion frontalière : la France et les Pays-Bas prônaient une vision de contrôle accru des frontières en tant que telles, tandis que l'Allemagne et les pays du sud prônaient une approche de contrôle à distance (s'incarnant notamment dans la politique des visas). Il semble qu'ici, un accord ait pu être trouvé, entre pays méditerranéens notamment, afin de renforcer les mécanismes de contrôle et de surveillance ; cependant, la Grèce ne veut pas développer de programmes de surveillance trop coûteux qui n'auraient qu'un impact « marginal » sur l'interception effective des migrants clandestins et qui mettraient en péril le tourisme, dans les îles notamment, via un accroissement des contraintes pour les voyageurs. Enfin, nous ne remarquons pas *a priori* de disparités fortes entre nouveaux Etats membres et anciens Etats membres en ce qui concerne l'état des infrastructures frontalières, tant en terme de contrôle que de surveillance.

Nous avons également mentionné les disparités de conception de l'étranger, du migrant et de la sécurité dans les différents Etats membres. Tout comme pour le système d'information Schengen, il semble ainsi qu'Eurosur sera ce que les Etats voudront bien en faire, en fonction des informations qu'ils seront disposés à échanger effectivement et de la coopération sur le terrain qu'ils seront prêts à mettre en place, restant seuls compétents d'un point de vue opérationnel.²³¹ En effet, il s'agit, dans le cadre d'Eurosur, de toucher aux compétences régaliennes des Etats, car ce programme suppose à terme, en collaboration étroite avec l'agence Frontex, l'intervention d'unités étrangères en territoire national pour y exercer des prérogatives de puissance publique²³², à savoir le contrôle et la surveillance de l'accès au territoire, qui, comme nous l'avons vu est traditionnellement considéré comme le fondement même de l'Etat et de sa souveraineté.

La Commission européenne n'a pas toujours maîtrisé le lancement des projets en matière de sécurité, de liberté et de justice. Nous avons mentionné la manière dont les Etats membres se sont réapproprié le processus d'achèvement du marché unique dans les années

²³¹ A cet égard, les RABIT préfigurent peut-être la mise en place d'un véritable corps européen de garde-frontières, permettant de faire de la politique frontalière une compétence communautaire dans toutes ses dimensions, notamment opérationnelle.

²³² DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 136.

quatre-vingt, débouchant sur la création de l'espace Schengen. Il nous semble ici pertinent de signaler le rôle croissant que la Commission joue dans ces domaines extrêmement sensibles pour les Etats. En effet, elle a, aujourd'hui, le rôle central en termes d'initiative, lançant de nombreux projets, notamment Eurosur, ce qui ne veut pas dire, cependant, qu'elle prône une logique moins sécuritaire que celle des Etats membres par le passé.²³³

Eurosur est ensuite une illustration forte du principe de solidarité et de partage de la responsabilité et de la charge migratoires entre les pays européens. En effet, les fonds européens mis à la disposition des Etats membres les plus touchés par l'immigration clandestine ont été renforcés. Nous l'avons mentionné, un programme « Solidarité et gestion des flux migratoires » couvrant la période 2007-2013 consacre 1.820 millions d'euros dans le cadre de son fonds pour les frontières extérieures (contrôle et surveillance).²³⁴ En outre, certains Etats tiennent à ce qu'Eurosur n'ajoute pas de lourdeur administrative excessive – et ce tout particulièrement pour les petits Etats, qui seraient amenés à gérer d'importantes quantités d'informations –, ne suppose pas la collecte de données supplémentaires et s'appuie essentiellement sur les systèmes existants, en visant à les rendre plus opérationnels et plus efficaces.

Franco Frattini, ancien vice-président de la commission en charge de questions liées à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, utilise l'expression « système des systèmes » pour évoquer la mise en place du programme Eurosur.²³⁵ Cette expression, rappelant la rationalisation voulue par le nouveau projet de surveillance frontalière, s'explique certainement par la volonté affichée aujourd'hui, tant à l'échelon national qu'europeen, de mettre en place des politiques globales, intégrales et intégrées, assurant une harmonisation à tous les niveaux.²³⁶ La Commission utilise cette expression essentiellement dans le cadre des échanges d'informations prévus, assurant que l'interopérabilité et la compilation des données, ensuite redirigées vers les autorités compétentes, feront d'Eurosur un « système au-dessus des systèmes nationaux » en garantissant leur interconnexion. « *The economies of scale shall be taken into account by creating a system of systems in which information gathered in already existing or*

²³³ BIGO Didier et GUILD Elspeth, Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union, Op. cit.

²³⁴ EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Fonds pour les frontières extérieures 2007-2013, *Press Releases*, [en ligne] : <http://europa.eu/rapid/>, Bruxelles, 1^{er} décembre 2008, consulté le 15 décembre 2008.

²³⁵ FRATTINI Franco (ancien vice-président de la Commission européenne – en charge de la DG LSJ), *Providing Europe with the tools to bring its border management into the 21st century*, Op. cit.

²³⁶ Conclusions du Conseil sur la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, 2873^{ème} session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Luxembourg, les 5 et 6 juin 2008.

future systems will be gathered, combined and exchanged in a meaningful manner for the common benefit of all end-users ».²³⁷ Cependant, il s'agirait d'un « système des systèmes » décentralisé car les Etats membres restent bien sûr compétents d'un point de vue opérationnel malgré la mise en place à l'échelon européen de nouvelles technologies, tant de l'information que de la surveillance.

La question de fond est finalement de savoir dans quelle mesure l'Union européenne et ses Etats membres ont réellement besoin d'un programme assurant le renforcement de la surveillance aux frontières. En effet, si nous nous écartons des discours sécuritaires et migratoires plus « traditionnels » prônés par la Communauté européenne, nous constatons que toute une littérature met en doute la pertinence même des politiques frontalières européennes. Alors que l'on constate que la majorité des migrants irréguliers en Europe y sont arrivés de manière tout à fait légale, disposant alors de documents de voyage valables qu'ils n'ont ensuite pas renouvelés²³⁸, il apparaît que l'articulation de la politique frontalière à la politique des visas est fondamentale et que le renforcement de la surveillance n'apporte qu'une solution partielle aux enjeux migratoires. Par ailleurs, les routes migratoires évoluent, s'adaptent aux contrôles effectués et deviennent ainsi plus dangereuses, favorisant les trafics en tout genre, par exemple les passeurs, et obligeant les migrants à faire appel à une « aide » extérieure. Les chiffres que nous avons évoqués dans notre première partie le démontrent, les flux de personnes à destination de l'Union européenne restent importants.²³⁹

L'Union ne peut bien sûr pas rester les bras croisés face à une situation migratoire sans précédent, elle doit donner un signal fort en mettant en place des mécanismes de surveillance et de contrôle. Elle ne développe cependant peut-être pas tous les aspects d'une politique à long terme, favorisant le développement des pays tiers – notamment d'Afrique – constituant la seule véritable solution aux enjeux de l'immigration actuelle.

²³⁷ Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), p.151, souligné par nous.

²³⁸ Mentionnons ici le projet d'un système d'enregistrement électronique des entrées et sorties d'étrangers sur le territoire européen, qui permettrait ainsi d'alerter les autorités lorsque les documents de voyage d'un ressortissant étranger arrivent à terme mais aussi de vérifier si ce ressortissant avait bien respecté la durée de séjour précédemment : Projet de la présidence du Conseil de l'Union européenne relatif à un système permettant l'enregistrement électronique des dates d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen, 12251/08, note de la présidence, groupe frontières/comité mixte, Bruxelles, 28 juillet 2008.

²³⁹ JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, Op. cit, p. 17.

Compte tenu du stade de développement du programme Eurosur, encore en discussions techniques au sein de la Commission, il nous semble pertinent de nous pencher dans le cadre de ce travail sur trois dimensions que nous avons jugées fondamentales pour mieux appréhender les politiques migratoires et sécuritaires européennes dans le contexte actuel. En effet, de manière récurrente, dans la littérature scientifique, mais aussi dans les orientations politiques prises ces dernières années par l'Union européenne, nous sommes confrontés à trois grands enjeux. Premièrement, le débat autour de la sécurisation du territoire européen, de l'équilibre entre les concepts de liberté et de sécurité ainsi que les nouvelles conceptions des menaces et leur articulation à la sécurité internationale et européenne paraissent fondamentales pour comprendre le processus qui a mené à la mise en place d'un programme tel qu'Eurosur. Ce sera l'objet de notre premier chapitre. Deuxièmement, l'externalisation des pratiques frontalières, supposant la coopération avec les pays tiers, est un autre aspect crucial des nouvelles politiques migratoires européennes. Nous analyserons ainsi dans quelle mesure le programme Eurosur s'inscrit dans une telle logique dans le cadre de notre chapitre 2. Troisièmement, le phénomène de virtualisation des frontières européennes, engendré par la mise en place de nouvelles technologies de la surveillance, de nouveaux réseaux d'échanges d'informations de tout type, contribue à faire de la technologie une réponse ultime aux enjeux frontaliers actuels. Nous étudierons cet aspect des frontières et son articulation avec le programme Eurosur dans le cadre de notre chapitre 3.

Quelles sont les constructions tant théoriques – nouvelles approches de la sécurité post guerre froide – que sociales ou politiques – discours et représentations sociales des migrants – et les débats qui animent la scène politique et intellectuelle en Europe autour de ces domaines de compétences hautement controversés ? Nous tenterons ici de dessiner les contours du contexte et des raisons ayant mené à la mise en place de nouveaux projets frontaliers.

1. Les concepts de sécurité et de sécurisation en ce début de 21^{ème} siècle

Traditionnellement, les études des relations internationales, notamment l'école réaliste²⁴⁰, appréhendent la sécurité, d'une part, en termes empiriques et non comme un enjeu de réflexion en soi et, d'autre part, comme étant liée intrinsèquement à l'Etat-nation, acteur central de la scène internationale.²⁴¹ La sécurité est, dans un premier temps, essentiellement étudiée comme un fait militaire. En outre, sur le plan national, de nombreux auteurs classiques tel Thomas Hobbes, font de la peur et de la sécurité l'essence même de l'institution de la communauté politique et sociale, et ainsi de l'Etat.²⁴² Dans le contexte de la fin de la guerre froide, les concepts de sécurité intérieure et internationale devront alors être repensés. Selon Denis Duez, « [l']intégration européenne offre de toute évidence un angle d'approche stratégique pour l'analyse des transformations des formes historiques de la puissance publique ». ²⁴³ Nous avons abordé la question de la mutation du concept de frontière, nous traiterons ici des transformations de la souveraineté et de la sécurité intérieure dans le contexte européen.²⁴⁴

²⁴⁰ Rappelons que l'école réaliste des relations internationales dont les principaux protagonistes sont Morgenthau, Waltz, Kissinger et Aron, se centre sur l'idée d'analyser le monde tel qu'il est et non tel qu'il devrait être. Cette école développe ses théories autour de la prédominance de l'Etat dans les relations internationales, de l'importance de l'équilibre entre puissances,... Il ne faut cependant pas conclure à une vision monolithique au sein d'une école traversée par de nombreux courants.

²⁴¹ CEYHAN Ayse, Analyser la sécurité : Dillon, Weaver, Williams et les autres, in *Cultures & Conflits*, n°31-32, printemps-été 1998, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index541.html>, consulté le 29 mars 2009.

²⁴² Voir à ce sujet l'ouvrage de Thomas Hobbes, *Léviathan ou matière, forme et puissance de l'Etat chrétien et civil*.

²⁴³ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 15.

²⁴⁴ Ce serait surtout la notion d'espace qui serait fondamentale dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, assurant une redéfinition des notions traditionnelles liées à l'Etat tel que le territoire ou la souveraineté. BARBE Emmanuel, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Op. cit, p. 20.

Barry Buzan²⁴⁵ est le premier auteur à étendre le concept de sécurité au-delà des frontières nationales de l'Etat et de ses aspects purement militaires dans son ouvrage de 1983, *People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Cependant, il ne dépassera jamais l'idée de l'existence d'une menace « objective » pesant sur l'Etat ou toute autre entité politique. De multiples auteurs tenteront après lui d'appréhender le concept de sécurité sans jamais pouvoir en trouver une définition unanimement acceptée.

Ole Waever²⁴⁶ développera le concept de « sécurité sociétale » et de « sécuritarisation », proposant une analyse des problèmes sociaux telle l'immigration en tant que menaces à la sécurité, « posant le thème en termes de répression et de sanction ».²⁴⁷ « *Liminal figures, such as the stranger who crosses borders between 'inside' and 'outside' a social group, are [now] commonly treated as threats to social order* ».²⁴⁸ Ensuite, dans les années nonante, la tendance majoritaire dans les études de la sécurité, notamment au sein de l'école de Copenhague²⁴⁹, proposera de « dé-essentialiser » le concept de sécurité, afin d'analyser dans quelle mesure il est finalement une construction et non un donné objectif, ainsi contestable car issu d'un contexte particulier : politique, international, médiatique, etc. Ole Waever, au fil de sa carrière, promouvra alors une « conceptualisation [qui] explore plus en détail ce qui caractérise une politique de sécurité ainsi que le débat qu'elle engendre ».²⁵⁰ Nous aborderons le rôle essentiel des discours politiques et des médias dans la conceptualisation des menaces, notamment migratoires, et des représentations sociales négatives à l'égard de certaines populations étrangères dans la deuxième partie de ce chapitre.

Le phénomène de la sécurisation est issu, quant à lui, de la conceptualisation de menaces, perçues ou utilisées par le pouvoir à des fins diverses. Balzacq, Carrera et Guild conçoivent le processus de sécurisation de la manière suivante :

(i) a relatively stable system of heuristic artefacts or resources (metaphors, image repertoires, stereotypes, emotions), (ii) discursively mobilized by an agent, who (iii) works persuasively to prompt target audience to build a coherent network of implications (feelings, sensations, thoughts, intuitions) that concurs with the enunciator's reasons for

²⁴⁵ Professeur de relations internationales à la London School of Economics, Barry Buzan s'intéresse notamment aux aspects conceptuels et régionaux de la sécurité internationale.

²⁴⁶ Ole Waever est un des artisans de l'école des relations internationales de l'Université de Copenhague, connue sous le nom d'Ecole de Copenhague.

²⁴⁷ BOSWELL Christina, L'absence de sécuritarisation des questions de migration, in DE MAILLARD Jacques et WYVEKENS Anne, L'Europe de la sécurité intérieure, Op. cit, p. 91.

²⁴⁸ LUPTON Deborah, *Risk*, Routledge, Londres, 1999, p. 134.

²⁴⁹ Cette école de relations internationales qui trouve son origine dans l'ouvrage précité de Barry Buzan s'est penchée sur les questions de sécurité.

²⁵⁰ CEYHAN Ayse, Analyser la sécurité : Dillon, Weaver, Williams et les autres, Op. cit.

*choices and actions by (iv) investing the referent subject with such an aura unprecedented threatening complexion that (v) a customized political act must be undertaken immediately to block its development within a specific space-time continuum or a social field.*²⁵¹

La sécurisation du territoire est ainsi finalement un processus d'instrumentalisation d'un phénomène particulier (désignation d'une menace), telle l'immigration clandestine ou la gestion frontalière, requérant une action au niveau politique à très brève échéance, devant ensuite être acceptée par le public concerné.

A l'échelon européen, dans le contexte de l'après guerre froide, un nouvel « ennemi » servirait de moyen de légitimation, donnant ainsi naissance à un processus de redéfinition des périls et à l'instauration d'une nouvelle identité de sécurité en Europe.²⁵² Carl Schmitt²⁵³ fait reposer l'existence d'une entité politique sur l'élaboration d'une relation ami-ennemi, assurant ainsi que la souveraineté ne s'exerce qu'à l'intérieur de frontières précisément définies.²⁵⁴ Son propos tend à faire de la division et de la catégorisation des individus l'essence du corps politique.²⁵⁵ Il avance que la définition précise de ce que je suis et de ce que je ne suis pas m'est permise par la détermination d'un « ennemi », qui se trouve hors de mes frontières et de mon « essence ».²⁵⁶ Les questions identitaires seront ainsi au fondement de la redéfinition sécuritaire post-guerre froide. Cependant, rapidement, l'on voit le problème que suscite cette définition d'un « moi homogène » car l'Union européenne rassemble de nombreux Etats préservant toutefois leur identité propre.

L'étude scientifique de la sécurité s'orientera alors vers une analyse du comment : comment une question devient-elle une question de sécurité ? Quel en est le processus : constructions sociales, discours, contexte international et interne, etc. « A partir de quand et selon quels processus est-il considéré que certaines questions de polices aux frontières [...] relèvent du niveau européen ? Quelles sont les logiques de sélection et de fabrication des problèmes ? »²⁵⁷

²⁵¹ BALZACQ Thierry, CARRERA Sergio et GUILD Elspeth, *The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union*, Op. cit, p. 2.

²⁵² Et *a fortiori*, une identité commune « tout court » pour l'Union européenne.

²⁵³ Carl Schmitt (1888-1985) est un juriste et philosophe allemand, connu pour ses théories controversées sur le pouvoir absolu de l'Etat, il fut proche du parti hitlérien.

²⁵⁴ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 213.

²⁵⁵ Ibid, p. 215.

²⁵⁶ Rappelons les tendances extrémistes de Carl Schmitt durant la seconde guerre mondiale.

²⁵⁷ DE MAILLARD Jacques et SMITH Andy, *Gouverner la sécurité : entre Etats-nations et Europe*, *Convention INHES n°2113 : résumé*, p. 3.

La sécurité intérieure devient une compétence communautaire en 1999 (lors du traité d'Amsterdam), s'articulant à la libre circulation qu'elle vient alors renforcer et compléter, opérant cependant un « tournant répressif » dans l'après 2001. L'Union européenne, en quête d'identité, fait appel aux fondements de l'Etat : sécurité, souveraineté, identité, coercition, pour assurer sa légitimité et sa perpétuation.²⁵⁸ Denis Duez confirme cette idée en affirmant que « les dispositifs matériels, normatifs et discursifs mobilisés dans la gestion des frontières extérieures de l'Union ont des effets sociopolitiques rappelant certains processus associés à la formation de l'Etat-nation ».²⁵⁹ Cependant, ne créons-nous pas ainsi une confusion entre sécurité intérieure et gestion des flux migratoires en Europe ? Cette tendance sécuritaire, notamment soutenue par un pouvoir politique européen conservateur, est renforcée par les attentats terroristes du 11 septembre 2001 à New York (et par ceux de Madrid et Londres), par l'élargissement historique à l'Est alimentant les craintes à l'Ouest et par les discours politiques et médiatiques instrumentalisant la peur²⁶⁰ pour renforcer des programmes et mesures qui avaient été précédemment jugés trop audacieux ou trop restrictifs en termes de liberté. Les nouvelles formes de la sécurité ont induit de nouvelles formes de gouvernance des hommes à l'échelle internationale²⁶¹, s'illustrant aujourd'hui dans le développement exponentiel des technologies de la sécurité et de la surveillance. Le programme Eurosur constitue ainsi, d'une part, une réponse aux nouvelles préoccupations sécuritaires liées à l'immigration, conçue aujourd'hui comme une menace pour la stabilité et la sécurité de nos sociétés occidentales et, d'autre part, un renforcement de la perception des menaces extérieures pesant sur le territoire européen. Les frontières sont ainsi susceptibles d'incarner de manière centrale l'identité européenne de sécurité, rassemblant les pays européens autour d'un nouveau projet sécuritaire de grande envergure, porteur de cohésion. La politique migratoire européenne « ne fixe-t-elle pas [ainsi] les frontières symboliques de l'appartenance à un ordre politique européen » ?²⁶²

²⁵⁸ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op. cit, p. 228.

²⁵⁹ DUEZ Denis, L'Europe et les clandestins : la peur de l'Autre comme facteur d'intégration ?, in *Politique européenne*, n°26, 2008, p. 116.

²⁶⁰ BIGO Didier et GUILD Elspeth, De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale ?, in *Cultures & Conflits*, n°45, printemps 2002, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index762.html>, consulté le 29 mars 2009.

²⁶¹ ELISE (European Liberty and Security) CONSORTIUM, Elise Final Synthesis Report, 7 février 2006, [en ligne] : www.libertysecurity.org, consulté le 25 avril 2009, p. 9. Le Consortium ELISE est composé de membres du CEPS (Centre for European Policy Studies), de l'Institut d'études politiques Sciences Po, de la National Capodistrian University of Athens, de la Radboud University de Nimègue, de l'Université de Gênes, de l'Université de Keele et du King's College London.

²⁶² DUEZ Denis, L'Europe et les clandestins : la peur de l'Autre comme facteur d'intégration ?, Op.cit, p. 109.

En effet, les nouvelles « menaces » auxquelles est confrontée l'Union européenne amènent certains auteurs tel Didier Bigo à évoquer « l'état d'urgence » décrété par certaines autorités nationales et européennes pour justifier l'adoption, au nom de la sécurité, de mesures restrictives de liberté. Nous ne pouvons cependant conclure à une vision monolithique des questions de sécurité en Europe et dans les Etats membres. Par exemple, alors que les ministères des affaires étrangères seraient plus proches d'une vision juridique de la protection des droits fondamentaux et de la libre circulation, la logique sécuritaire de contrôle serait essentiellement le résultat des dynamiques internes aux ministères de l'intérieur et aux rapports développés entre ces ministères à l'échelon européen.²⁶³ En outre, le rôle croissant du Parlement européen dans les matières dites JAI ne permettrait-il pas d'opérer un tournant conceptuel, permettant une mobilisation contre le durcissement des mesures européennes ?²⁶⁴

Nous avons ainsi voulu démontrer dans quelle mesure la dynamique sécuritaire est intrinsèquement subjective, faisant de la sécurité un instrument au service de la légitimation de l'Europe en tant que corps politique. Elle éclaire en outre le caractère construit et ambivalent des politiques frontalières européennes telles qu'Eurosur, répondant à une logique sécuritaire extrêmement dépendante d'un contexte politique particulier. Ce projet ne constitue ainsi peut-être pas la réponse ultime et unique aux enjeux migratoires mais plutôt une réponse – parmi d'autres – perçue comme « appropriée » dans un contexte international et européen bien défini. L'agenda de la sécurité intérieure européenne varie au gré de l'actualité, ce qui a parfois mené à la mise en place de multiples agences et programmes aux compétences parfois proches, parfois concurrentes, manquant souvent d'un projet global et prédéfini. Nous l'avons évoqué, le programme Eurosur et l'agence Frontex se développeront en étroite collaboration, voyant ainsi leurs compétences entremêlées. De plus, l'Union européenne se positionne face à ces nouvelles menaces comme l'acteur clef, apte à apporter la réponse la plus adaptée, justifiant ainsi son intervention en jouant du principe de subsidiarité.

²⁶³ BIGO Didier et GUILD Elspeth, Les relations entre acteurs, les tendances technologiques et les droits des individus, in *Cultures & Conflicts*, n°49, printemps 2003, [en ligne] : <http://www.conflicts.org/index939.html>, consulté le 29 mars 2009.

²⁶⁴ Il est difficile de répondre à cette question dans la mesure où le Parlement européen a adopté, en codécision avec le Conseil, la très controversée « directive retour » en 2008 ainsi que d'autres dispositions s'insérant dans ce que nous pouvons appeler un « continuum sécuritaire » en Europe.

2. Les discours et les représentations sociales sur les migrants

Nous avons abordé antérieurement l'idée, inspirée par Hobbes, que la crainte serait à l'origine de l'ordre politique ; cette peur pouvant ensuite être instrumentalisée par le pouvoir. Il y a aujourd'hui, à l'échelon européen²⁶⁵, une multiplication des discours sur l'insécurité, participant à la création de représentations sociales et discursives associant la migration au danger²⁶⁶, à l'insécurité. La sécurité deviendrait alors un « acte de langage », un « discours performatif » devenant par sa simple énonciation un acte, donnant une forme d'existence au problème sécuritaire.^{267 268} Cette figure de l'altérité, représentée par le migrant clandestin pourrait contribuer à la définition de l'identité européenne, qui reste aujourd'hui un concept flou.

Ulrich Beck²⁶⁹, dans son ouvrage *Risk Society : Towards a New Modernity*, analyse cette focalisation des débats contemporains autour de la sécurité et d'une nécessaire gestion globale des risques issus de la nouvelle modernité, dans laquelle nos sociétés produisent elles-mêmes les risques.²⁷⁰ En effet, l'immigration clandestine ne serait-elle pas notamment le fruit d'une mondialisation asymétrique, dominée par l'Occident ? Paul Slovic considère, quant à lui, que le risque est une construction sociale, assurant que la perception publique joue un rôle important dans la détermination des priorités politiques.²⁷¹

Il y aurait donc une double dynamique « circulaire » : d'une part, l'impulsion donnée par les discours politiques, scientifiques et industriels, favorise la diffusion de représentations sociales particulières ; d'autre part, le public lui-même créera à son tour des perceptions spécifiques du risque se répercutant alors dans l'agenda du politique. L'approche constructiviste, notamment des relations internationales, tend à démontrer que « les pratiques,

²⁶⁵ Mais aussi international, notamment les discours officiels du gouvernement des Etats-Unis depuis le 11 septembre 2001.

²⁶⁶ MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Editions Montchrestien, Clefs politiques, Paris, 1999, p. 73.

²⁶⁷ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 66.

²⁶⁸ Ce concept de « speech act » est notamment une création de l'Ecole de Copenhague.

²⁶⁹ Ulrich Beck est un sociologue allemand connu pour ses théories sur la société du risque.

²⁷⁰ BECK Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, SAGE Publications, Londres, 1992, 272p.

²⁷¹ SLOVIC Paul, The risk game, in *Journal of Hazardous Materials*, n°86, 2001, p. 19.

les discours, les valeurs, ne peuvent être compris qu'en rappelant qu'ils sont le produit d'actions humaines situées dans des contextes particuliers ».²⁷²

Ce discours sur le risque tendrait ainsi en Europe à se focaliser sur la figure de l'autre, *otherness*, comme figure menaçant notre identité, qui deviendrait ainsi commune aux Européens.²⁷³ Le migrant peut cependant constituer une menace à divers égards : menace à la stabilité économique, menace pour les identités européennes, menace à la sécurité intérieure, menace à la sécurité nationale des Etats membres,...²⁷⁴ Ce qui est intéressant dans les travaux de Beck, Lupton et Slovic, c'est finalement leur capacité à mettre en doute l'objectivité des risques et de leur gestion, montrant que les options politiques sont toujours le reflet d'une appréhension particulière du risque et de la menace, qu'elle provienne du public, du politique, du monde scientifique ou de l'industrie de la sécurité par exemple.

Cependant, les discours ne sont pas suffisants pour expliquer les options de sécurité et la criminalisation de l'immigration. De nombreux auteurs oublient l'importance du contexte, le poids des acteurs – qui détermine le plus souvent un discours dominant parmi une multiplicité de discours concurrents – ainsi que la qualité de l'argumentaire développé.²⁷⁵

La sécurité est bel et bien devenue un élément central du discours depuis le 11 septembre 2001, associée à un vocabulaire médiatique et « spectaculariste » utilisant des termes tels que vague, déferlement, combat, lutte,... pour parler de la problématique de l'immigration illégale, suscitant le débat et l'amalgame entre migrant clandestin, réfugié, criminel, terroriste,...²⁷⁶ Ainsi, l'Union européenne tend à appliquer de plus en plus de politiques et pratiques policières aux migrants (empreintes digitales, banques de données,...)²⁷⁷

Nous concluons avec R.B.J. Walker que « repenser la sécurité doit revenir à repenser le politique et lui envisager des localisations autres que dans l'Etat souverain »²⁷⁸, d'où la prise de conscience de l'Union européenne de la force que peut représenter la sécurité pour la constitution de son identité et de sa légitimité. Nous avons mentionné précédemment le nombre

²⁷² BLOM Amélie et CHARILLON Frédéric, *Théories et concepts des relations internationales*, Hachette Supérieur, Crescendo, Paris, 2001, p. 75.

²⁷³ LUPTON Deborah, *Risk*, Op. cit, p. 134.

²⁷⁴ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 180.

²⁷⁵ Pour plus d'informations concernant le rôle des discours, voir l'ouvrage de Michel Foucault, *L'ordre du discours*.

²⁷⁶ ELISE (European Liberty and Security) CONSORTIUM, *Elise Final Synthesis Report*, Op.cit, p. 12.

²⁷⁷ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 95.

²⁷⁸ CEYHAN Ayse, *Analyser la sécurité* : Dillon, Weaver, Williams et les autres, Op. cit.

impressionnant de mesures adoptées dans le domaine de la sécurité et l'expansion récente de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le programme Eurosur participe à cette logique, faisant des enjeux migratoires, un élément central des discours contemporains sur la sécurité et sur la nécessité d'une appréhension globale et intégrée des flux migratoires européens, vus aujourd'hui comme des phénomènes extrêmement complexes et presque incontrôlables. En effet, la gestion intégrée des frontières extérieures, dont Eurosur est l'une des créations, est, elle aussi, une production des discours européens, qui vise à rendre plus « élégantes » les politiques frontalières actuelles. Cependant, mentionnons que cette logique sécuritaire peut se « retourner » contre l'Union car elle devient parfois le bouc-émissaire de toutes les revendications nationales et publiques pour plus de sécurité et pour une meilleure gestion des enjeux de l'immigration irrégulière.²⁷⁹

3. Le débat « sécurité versus liberté »

L'espace de liberté, de sécurité et de justice se focalise-t-il trop sur les aspects sécuritaires au détriment des deux autres dimensions ? Cette question fait aujourd'hui l'objet de nombreux débats mettant en question la légitimité de l'activité législative européenne dans ces domaines extrêmement sensibles. Cependant, avant même de tenter de répondre à cette interrogation, il nous semble pertinent de mentionner que le débat autour de la métaphore d'une balance entre sécurité et liberté apparaît pour beaucoup d'auteurs, notamment Balzacq, Carrera ou Guild, comme un faux débat autour de concepts jugés à tort analogues. En effet, la liberté constitue une valeur centrale à promouvoir, tout comme la justice, alors que la sécurité serait essentiellement un moyen destiné à rendre effectives ces valeurs.²⁸⁰

L'espace de liberté, de sécurité et de justice devrait se fonder en premier lieu, en principe, sur la liberté, qui semble être mise de côté ces dernières années alors qu'elle est la condition même de fonctionnement de l'ensemble du système.²⁸¹ Dans le rapport ELISE, ayant vocation à faire le bilan de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les auteurs évoquent les

²⁷⁹ Par exemple, lors de la crise « migratoire » aux frontières espagnoles en 2005-2006, l'Espagne a dénoncé et accusé le manque de solidarité et d'intervention à l'échelon européen en matière de gestion des flux migratoires.

²⁸⁰ CARRERA Sergio et GUILD Elspeth, *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?*, *CEPS Policy brief*, n°170, Bruxelles, septembre 2008, 10p.

²⁸¹ CARRERA Sergio et GEYER Florian, *Terrorism, Borders and Migration: The Commission's 2008 Policy Strategy in the Area of Freedom, Security and Justice*, Op. cit, p. 1.

atteintes aux droits fondamentaux et aux libertés acceptées au nom de « l'état d'exception » que nous mentionnions précédemment ; celui-ci est jugé nécessaire pour faire face aux nouvelles menaces « exceptionnelles » issues du nouveau contexte international : « *They illuminate the way even the most liberal societies are far from immune from illiberal practices and the way even the most democratic societies have authoritarian potentials* ». ²⁸² Pourtant, les droits de l'homme, tout en étant moins présents dans les discours politiques, sont jugés essentiels par l'opinion publique. C'est ainsi la proportionnalité des moyens choisis, en termes notamment d'atteintes aux droits et aux libertés, face aux buts poursuivis et aux résultats obtenus qui pose question. En effet, nous l'avons dit, la sécurité est essentiellement un instrument au service de la liberté ²⁸³ et ne doit pas devenir une fin en soi.

Finalement, à quel point l'évolution de l'environnement international a-t-elle influencé les dynamiques sécurité/liberté au sein de l'Union européenne ? La « pente sécuritaire venue d'Outre-Atlantique », aurait mené à une « re-sacralisation des frontières extérieures » et des enjeux sécuritaires ²⁸⁴, marginalisant les discours axés sur les droits et les libertés mais aussi les politiques d'admission (migration légale) ²⁸⁵ et d'intégration des immigrés.

Le programme Eurosur et l'agence Frontex font parfois figure de modèle de cette tendance à la sécurisation, oubliant le plus souvent de développer conjointement des programmes centrés sur la protection des libertés et des droits des migrants clandestins et des demandeurs d'asile. ²⁸⁶

Toutefois, l'approche globale des migrations permettra peut-être d'assurer un rééquilibrage entre sécurité et liberté. En effet, le groupe à haut niveau sur l'asile et la migration a vocation à intégrer ces dimensions multiples de la migration dans les débats européens.

De plus, l'incorporation dans le premier pilier de l'ensemble des politiques communautaires, dans le cadre du traité de Lisbonne, permettra un contrôle démocratique renforcé du Parlement européen et de la Cour de justice des communautés européennes, positif

²⁸² ELISE (European Liberty and Security) CONSORTIUM, Elise Final Synthesis Report, Op. cit, p. 15.

²⁸³ BIGO Didier, CARRERA Sergio, CHALLENGE, GUILD Elspeth, WALKER R.B.J., The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project, Op. cit.

²⁸⁴ BIGO Didier et GUILD Elspeth, Un tournant sécuritaire de l'Union européenne ?, in DE MAILLARD Jacques et WYVEKENS Anne, L'Europe de la sécurité intérieure, Op. cit, p. 85.

²⁸⁵ La migration légale reste une compétence nationale, cependant, les blocages des discussions relatives aux voies légales d'entrée sur le territoire européen démontrent qu'elles ne constituent pas une priorité pour les Etats.

²⁸⁶ JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, Op. cit, p. 3.

pour la dimension « liberté » des politiques JAI. Elle mettra en outre définitivement fin à la problématique du « double fondement » de certaines politiques actuelles. Nous avons notamment évoqué à ce propos le système d'information Schengen reposant tant sur le premier pilier (immigration illégale) que sur le troisième pilier (coopération policière et judiciaire pénale).

Nous avons déjà envisagé précédemment les enjeux fondamentaux de l'externalisation partielle de la gestion des flux migratoires dans les pays voisins et tiers d'origine ou de transit de l'immigration et de leur articulation aux droits des migrants, notamment dans le cadre des protections prévues par la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés (et son protocole additionnel de 1968).²⁸⁷ Nous ne reviendrons pas directement sur ces aspects. En effet, notre propos tendra ici à démontrer dans quelle mesure cette dimension controversée des politiques JAI s'illustre dans le nouveau programme Eurosur, à différentes étapes du processus tel que nous l'avons décrit antérieurement.

Globalement, une des idées maîtresses sur laquelle repose le programme Eurosur est qu'il ne pourra fonctionner adéquatement, en répondant aux objectifs fixés, que dans la mesure où une collaboration étroite sera développée avec les pays tiers, essentiellement du bassin méditerranéen, mais aussi plus largement avec tous les pays concernés d'une manière ou d'une autre par la migration irrégulière en direction de l'Union.²⁸⁸ En effet, une vision purement nationale de la sécurité et de la protection des frontières ne serait plus tenable aujourd'hui, impliquant de nouvelles formes de gouvernance internationale – ou même transnationale à terme – et ainsi de nouvelles relations entre Etats, organisations internationales,... Cette coopération peut prendre diverses formes : formations, améliorations des équipements et infrastructures,... Certains pays, comme la Grèce, estiment ainsi que la coopération n'est pas suffisante aujourd'hui.²⁸⁹ La politique européenne de voisinage constitue à cet égard un exemple de la nouvelle configuration des frontières extérieures européennes issue notamment des deux derniers élargissements, occupant une place centrale dans cette politique voulant faire des voisins les « gardiens de l'Union ».²⁹⁰

²⁸⁷ Convention relative au statut des réfugiés signée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies, entrée en vigueur le 22 avril 1954 et son Protocole relatif au statut des réfugiés signé le 4 octobre 1967.

²⁸⁸ Commission LIBE (Libertés civiles, justice et affaires intérieures), du Parlement européen, Evaluation et développement futur de l'Agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR, Op. cit.

²⁸⁹ Commission européenne, EUROSUR Expert Group Meeting 3 December 2008: Summary of Replies concerning Steps 1 and 2 of EUROSUR (Rev 2), 18 novembre 2008, p. 27.

²⁹⁰ MATUSZEWICZ Régis, Vers la fin de l'élargissement ?, in BEURDELEY Laurent, DE LA BROSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Op. cit, p. 108.

Le Conseil européen de Bruxelles des 15 et 16 décembre 2005 propose de faire participer les pays tiers du bassin méditerranéen à l'étude de faisabilité Medsea portant, entre autres éléments, sur un système de surveillance méditerranéen²⁹¹, prévoyant qu'il faut faciliter cette collaboration en créant un réseau de coopération, en améliorant la communication et l'échange d'informations avec ces Etats. Ces différents aspects, nous allons le voir, sont développés dans le cadre du projet Eurosur.²⁹² Ce dernier s'intègre, en outre, dans la stratégie européenne de sécurité de 2003 (SES)²⁹³ qui met en avant l'ouverture et la mutation des frontières dans le contexte post-guerre froide et la nécessité d'une nouvelle intégration des Etats tiers démontrant l'articulation complexe des sécurités intérieure et extérieure. L'approche intégrée des frontières extérieures a ainsi tendance à étendre le champ d'action territorial de la Communauté au-delà de ses limites matérielles, s'illustrant le plus fondamentalement aujourd'hui dans les pouvoirs et missions attribuées à l'agence Frontex.²⁹⁴

Pour renforcer les capacités et les ressources des Etats tiers et ainsi leur aptitude à gérer les flux migratoires, le projet Eurosur articule la dimension externe dans chacune des trois grandes phases prévues.

Dans la première phase, la troisième étape est intitulée « *support to neighbouring third countries for the setting up of border surveillance infrastructure* ».²⁹⁵ Cette coopération avec les pays tiers constitue en effet un élément fondamental, un pré-requis pour la mise sur pied d'une véritable connaissance de la situation aux frontières.²⁹⁶ Les discussions actuelles autour des étapes 1 et 2 de la première phase concernant les informations échangeables entre Etats membres prévoient également la mise en place d'outils de communication avec les pays tiers. Ainsi, il est prévu de mettre en place des centres nationaux de coordination dans ces pays, assurant la communication avec leurs homologues européens.²⁹⁷

²⁹¹ Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Bruxelles, des 15-16 décembre 2005, 15914/1/05 REV 1, du 30 janvier 2006, 24p.

²⁹² Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), 151.

²⁹³ Stratégie européenne de sécurité : « une Europe sûre dans un monde meilleur », approuvée par le Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003.

²⁹⁴ CARRERA Sergio, The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, Op. cit, p. 8.

²⁹⁵ Commission européenne, EUROSUR Expert Group Meeting 3 December 2008: Summary of Replies concerning Steps 1 and 2 of EUROSUR (Rev 2), 18 novembre 2008, p. 22.

²⁹⁶ Nous vous renvoyons ici à l'annexe n°12 pour plus de précisions sur le phasage prévu par la Commission.

²⁹⁷ Commission européenne, EUROSUR Expert Group Meeting 3 December 2008: Discussion paper on tasks of and cooperation between national coordination centres, décembre 2008, p. 4.

L'étape 6 (deuxième phase) mentionne, quant à elle, la *Common Pre-frontier Intelligence Picture*²⁹⁸, déjà évoquée par l'agence Frontex. Qu'est-ce que cela signifie exactement ? *Common* car partagée entre toutes les autorités compétentes ; *pre-frontier* car il s'agit d'une collaboration avec les pays voisins et tiers ; *intelligence* fait référence au type d'informations échangées, c'est-à-dire uniquement à l'utilisation de données traitées et évaluées en fonction des objectifs et des besoins (et non à l'ensemble des informations récoltées) ; *picture* car elle vise à donner une image globale et cohérente de la question.²⁹⁹ Cette approche intégrée permettrait ainsi de compléter les analyses de risque élaborées par Frontex, en utilisant ces données à des fins opérationnelles, permettant ainsi une réaction intelligente. L'Union européenne disposerait pour ce faire de diverses sources au sein des pays tiers : agents de liaison immigration (maintenant des contacts fondamentaux dans les pays d'origine et de transit et tentant d'influencer la politique de prévention et de lutte contre l'immigration clandestine), consulats dans les pays tiers, délégations UE à l'étranger, autorités officielles des pays tiers, etc. Ce système permet ainsi la surveillance des flux migratoires via un profilage des populations et des pays, grâce notamment à ces contacts et aux nouvelles technologies de la surveillance. Les satellites et les UAV (avions sans pilote) permettent d'obtenir des informations sur des espaces situés bien au-delà des frontières de l'Union. Les dépenses générées par ces mesures européennes pour les pays tiers seront partiellement couvertes par l'instrument financier de la PEV.

Le Conseil a en outre défini un ensemble de critères déterminant les modalités de la coopération avec ces pays :

- nature et ampleur des flux migratoires en direction de l'Union ;
- position géographique par rapport à l'Union européenne ;
- nécessité de renforcer les capacités en matière de gestion des flux migratoires ;
- cadre existant en matière de coopération ;
- attitude à l'égard de la coopération en matière migratoire.³⁰⁰

²⁹⁸ Voir à l'annexe n°18 le schéma de la *Common Pre-frontier Intelligence Picture*.

²⁹⁹ Commission européenne, DG Justice, Freedom and Security (Directorate B, Unit B1), Open call for tenders n° JLS/B4/2008/06: "Technical study on developing concepts for border surveillance infrastructure, a secure communication system network and a pre-frontier intelligence picture within the framework of a European Border Surveillance System (EUROSUR)": Tendering Specifications, mars 2009, p. 15.

³⁰⁰ Projet de conclusions du Conseil de l'Union européenne (Secrétariat au CAGRE) en ce qui concerne une coopération accrue en matière de gestion des flux migratoires avec les pays tiers, Bruxelles, 14 novembre 2002, p. 4.

La troisième et dernière phase se concentre sur le domaine maritime et a vocation à garantir, à terme, une véritable approche globale et concertée de la surveillance, impliquant, plus que tout autre domaine, une collaboration internationale (information fiable, fréquente,...)³⁰¹ : interventions communes, réseau intégré de patrouilles maritimes et côtières,... Cette dimension externe du programme Eurosur va de pair, comme nous l'avons déjà mentionné, avec une réflexion approfondie sur le droit international de la mer et sur son application en mer méditerranéenne : patrouilles conjointes, intervention dans les eaux territoriales des pays tiers, droit sur la haute mer (liberté), obligation de porter secours à un navire en danger,...

Nous l'avons dit, certains auteurs considèrent que le sécuritaire prime sur l'aide au développement et à la coopération globale dans la conception actuelle de la gestion migratoire européenne. L'aspect prévention de l'immigration serait mis de côté, alors qu'une politique axée sur les facteurs économiques, sociaux et politiques dans lesquels la migration trouve son origine semble fondamentale. L'approche globale des migrations serait ainsi biaisée dès le départ par une vision essentiellement sécuritaire, répressive et défensive³⁰² à laquelle Eurosur n'échapperait pas. La gestion des flux migratoires n'est pas seulement un défi pour les Etats d'Europe mais aussi pour les pays se trouvant au sud du bassin méditerranéen. En effet, comme le mentionnait un responsable de la mission du royaume du Maroc auprès des Communautés européennes, l'Union européenne ne donne pas simplement des directives aux pays tiers/voisins, ces Etats ont leur propre stratégie de gestion de l'immigration, se déclinant sur plusieurs aspects ; ils ont ainsi une autonomie de décision parfois dissimulée par les auteurs soucieux de rompre avec la logique d'externalisation des politiques frontalières.

Sergio Carrera dénonce quant à lui cette « *over-prevention of mobility by third country nationals outside the common European territory* » dans le cadre de la GIFE (gestion intégrée des frontières extérieures), assurant que « *the process of prevention which underlines this kind of border presupposes a practice of labelling an individual as an 'irregular immigrant' even before s/he leaves the country and enters EU territory* ». ³⁰³ Cependant, cette intégration croissante des pays tiers dans la politique migratoire européenne ne va-t-elle pas à l'encontre de

³⁰¹ Cette dernière phase prévoit également l'extension de l'utilisation des outils d'Eurosur à d'autres fins que la surveillance : protection de l'environnement maritime, lutte contre la pollution, etc. Il s'agit cependant d'un objectif à long terme.

³⁰² DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 122.

³⁰³ CARRERA Sergio, *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Op. cit, p. 25.

la création d'une identité européenne de sécurité ? Les frontières, vues comme lignes de démarcation entre les territoires, seraient-elles modifiées dans le cadre de cette coopération extérieure ? Devons-nous alors nuancer le binôme « nous versus eux » dans le cadre de cette transnationalisation de la gouvernance à l'échelle macro-régionale ?³⁰⁴ Ceci nous permet à nouveau de mettre en exergue l'importance, au-delà des aspects purement techniques et opérationnels des instruments de gouvernance (notamment du programme Eurosur), des éléments tant symboliques que politiques qui sont véhiculés. Symbolique car l'instrument véhicule une certaine perception collective, à l'échelon européen, face à certains enjeux contemporains ; politique car, nous l'avons dit, la sélection et l'utilisation d'outils se basent sur une certaine « mobilisation » politique (le terme de sécurisation renvoyant d'ailleurs à ce processus).³⁰⁵

Sur le long terme, l'objectif du programme Eurosur est une coopération sur pied d'égalité entre Union et Etats tiers, en garantissant, d'une part, un support à ces pays en terme d'équipement, d'infrastructure mais aussi de formation et, d'autre part, leur soutien aux politiques européennes, posant cependant l'ensemble des problèmes que nous avons évoqué : respect des droits de l'homme, articulation au droit d'asile, respect du droit de la mer tel que prévu aujourd'hui par la Convention de Montego Bay³⁰⁶, respect de la souveraineté des Etats tiers sur leur territoire, etc.

³⁰⁴ BIGO Didier et GUILD Elspeth, *De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale ?*, Op. cit.

³⁰⁵ BALZACQ Thierry, *The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes*, Op. cit, p. 12.

³⁰⁶ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982, à Montego Bay, entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

Après avoir démontré dans quelle mesure le programme Eurosur s'insère dans une logique d'externalisation des frontières, il nous semble pertinent de montrer comment cette dimension externe est liée à une autre : la virtualisation des frontières européennes participant à ce même processus de refonte de la frontière. Ainsi, nous tenterons dans ce chapitre de mettre en lumière l'importance donnée aujourd'hui aux nouvelles technologies, notamment de la surveillance, comme solution ultime aux enjeux sécuritaires et migratoires en Europe. En effet, la sécurité est envisagée aujourd'hui sous l'angle du danger de la mobilité des personnes à l'échelle internationale. Ainsi, face au manque de prise des décideurs politiques sur la modernité et la nouvelle mobilité, la solution semble se trouver dans les technologies de pointe et les banques de données informatisées³⁰⁷, créant ainsi des « remparts technologiques et policiers »³⁰⁸ face aux nouvelles menaces. Le système Eurosur semble s'insérer parfaitement dans cette logique et dans les débats qui y font suite.

L'étude des mécanismes de surveillance de la société et des hommes a été mise en lumière par Michel Foucault, notamment dans son ouvrage *Surveiller et Punir*, contribuant largement à définir notre compréhension et notre sensibilité face aux pratiques disciplinaires modernes et aux systèmes de surveillance qui s'étendent de manière exponentielle aujourd'hui, que ce soit au niveau national ou supranational, public ou privé. Thomas Mathiesen propose un nouveau concept de « *synopticon* », c'est-à-dire « voir ensemble », assurant la focalisation commune autour d'un thème, permise par les mass-médias³⁰⁹, ce thème étant notamment celui des migrations aujourd'hui. Nous avons déjà évoqué le rôle crucial joué par les médias dans la constitution d'une représentation déterminée des migrants, combiné bien évidemment au rôle des politiques, du public et des industries. Mathiesen met ainsi en exergue l'existence de systèmes de surveillance bien avant même le 18^{ème} siècle mais « *not on such a vast and rapidly growing scale, certainly not in such a hidden, unseen and silent form, and not in the form of gigantic electronic surveillance systems which came after Foucault but in line with his thinking* »³¹⁰, mettant en lumière le « silence » de ces nouveaux systèmes.³¹¹ Pour ce dernier, le concept

³⁰⁷ CEYHAN Ayse, Enjeux d'identification et de surveillance à l'heure de la biométrie, Op. cit.

³⁰⁸ WEBER Serge, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations : frontières, intégration, mondialisation*, Op. cit, p. 10.

³⁰⁹ MATHIESEN Thomas, *Silently Silenced : Essays on the Creation of Acquiescence in Modern Society*, Waterside Press, 2005, p. 98.

³¹⁰ Ibid, p. 99.

de biopolitique montre comment aujourd'hui le pouvoir ne s'exerce pas tant sur un territoire que sur des individus, ce que Dillon appelle la « gouvernance libérale globale ».³¹² Cette nouvelle gestion du vivant implique une nouvelle forme de gestion des questions de sécurité face à la libéralisation des marchés et à l'ouverture subséquente des frontières.³¹³

Ainsi, Eurosur, en tant que programme de rationalisation et d'interopérabilité entre centres d'informations nationaux, s'insère dans ce « déploiement transversal des techniques d'identification, de surveillance, de traçabilité, de profiling, d'anticipation du risque, etc. [qui] a donné lieu à la mise en place d'une surveillance dématérialisée et intrusive dont l'objet focal est l'individu ».³¹⁴ En effet, l'interconnexion des bases de données apparaît aujourd'hui comme le meilleur moyen d'anticiper les événements. L'échange d'informations permettrait de déterminer une *situational awareness* prévue par Eurosur, se fondant sur l'idée d'anticipation. C'est ce qui a amené certains auteurs à parler de « *dataveillance* » pour définir la nouvelle gestion des menaces et de la sécurité.³¹⁵

A l'échelon européen, Schengen constitue le fondement de l'architecture sécuritaire, passant d'un système de sécurité intérieure à ses débuts à un instrument d'une politique extérieure à grande échelle.³¹⁶ Il est aujourd'hui important de faire l'état des lieux des dispositifs de surveillance, banques de données et réseaux existants en Europe :

*What databases and channels of information actually exist? What data is stored and for how long? Which states participate and which authorities take part in each system? What are the data protection provisions? But above all: how do all the measures taken together interact and how can this kind of virtual security architecture transform societies that claim to be liberal and democratic?*³¹⁷

L'Union européenne a développé récemment le « principe de disponibilité » qui doit devenir le principe gouvernant l'échange d'informations à l'échelon européen. L'idée est que chaque agent compétent d'un Etat membre doit pouvoir disposer de toute l'information utile en provenance des autres Etats membres et ce, grâce aux technologies et à l'interopérabilité des

³¹¹ A titre d'exemple, le SIS actuel n'informe pas automatiquement les personnes signalées de ce signalement.

³¹² CEYHAN Ayse, Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes, in *Cultures & Conflits*, n°64, hiver 2006, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index2173.html>, consulté le 29 mars 2009.

³¹³ MATTELART Armand, *La globalisation de la surveillance : aux origines de l'ordre sécuritaire*, La Découverte, Paris, 2007, p. 13.

³¹⁴ CEYHAN Ayse, Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes, Op. cit.

³¹⁵ BIGO Didier, CARRERA Sergio, CHALLENGE, GUILD Elspeth, WALKER R.B.J., The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project, Op. cit.

³¹⁶ WEBER Serge, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations : frontières, intégration, mondialisation*, Op. cit, p. 23.

³¹⁷ GEYER Florian, Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice, CEPS – CHALLENGE programme Research Paper, n°9, Bruxelles, mai 2008, p. 2.

bases de données. Cependant, ce principe est aujourd'hui loin d'être effectif dans la pratique. Ces divers éléments, récurrents dans le discours européen³¹⁸, contribuent, comme nous le mentionnions dans le chapitre 1, à la construction d'une image particulière des « meilleurs moyens » de protection du territoire. La Commission considère ainsi qu'il faut profiter de tous les avantages et opportunités offerts par la technologie de pointe en favorisant la R&D (recherche et développement). Ces divers systèmes d'« e-sécurité » compromettent-ils la légitimité de l'Union européenne ou la renforcent-ils ?³¹⁹

Nous l'avons mentionné, à la suite de l'étude Bortec faisant le bilan des systèmes de surveillance des différents Etats membres méridionaux et de leurs capacités techniques, l'objectif d'Eurosur est de garantir une intégration plus avancée des systèmes existants en matière de surveillance aux frontières afin de mettre en place un « *common monitoring and information sharing environment* », dans la droite ligne des programmes SIVE³²⁰ (Espagne) ou Spationav (France).³²¹ La deuxième phase du programme comprend le développement d'outils et de technologies au niveau européen, permettant d'améliorer la connaissance de la situation sur le terrain et ensuite l'interopérabilité des systèmes. Ces instruments, tels que le radar, les UAV (avions sans pilote), satellites, etc. devront tenir compte des évolutions technologiques, notamment dans le cadre du GMES – *Global Monitoring for Environment and Security* (système de surveillance à l'échelle mondiale).³²² Le programme Eurosur met en avant les capacités (NEC : *network enabled capacities*) permettant de mettre en réseau tous les acteurs militaires et civils afin de collecter l'information. Eurosur vient ainsi se greffer sur l'architecture européenne de sécurité. Cependant, l'utilisation de technologies militaires (navires militaires, satellites, drones,...) pour la gestion frontalière contribuerait-elle à une militarisation des frontières et du contrôle migratoire, en renforçant l'idée que le migrant est un ennemi, un adversaire pour

³¹⁸ Appel en 2004 de Philippe Busquin, alors Commissaire en charge de la recherche, pour « mobiliser les forces de l'industrie de la sécurité et l'excellence de la recherche européenne » ; « border package » de la Commission européenne du 13 février 2008 ; etc.

³¹⁹ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 178.

³²⁰ *Sistema integrado de vigilancia exterior* (SIVE), installé depuis 2002 à Algeiras, il a ensuite été étendu à d'autres zones frontalières sensibles. Il est en quelque sorte un précurseur d'Eurosur sur le plan national. Pour plus d'informations, consulter le site de la Guardia civil : GUARDIA CIVIL (Ministerio del Interior), SIVE : sistema integrado de vigilancia exterior, [en ligne] : www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/index.jsp, consulté le 29 mars 2009.

³²¹ JEANDESBOZ Julien, *Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR*, Op. cit, p. 9.

³²² Communication de la Commission au Conseil, Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne, C.O.M. (06), 733 final.

l'Europe ? Cette dynamique contribue, en tous les cas, à faire de la technologie de pointe la solution ultime aux enjeux migratoires.

Ensuite, l'Etat ne constitue plus l'unique acteur de la sécurité : organisations internationales (Union européenne), firmes multinationales,... contribuent à créer une « gouvernance » transnationale de la sécurité, dont la dynamique est étroitement soumise aux logiques concurrentes et aux relations de pouvoir et d'intérêts entre ces multiples entités.³²³

Le secteur privé contribue ainsi largement à la mise en place de nouvelles politiques européennes centrées sur la technologie de la surveillance et du contrôle des individus et des territoires. En effet, le domaine de la sécurité est avant tout un *big business* pour des entreprises multinationales à même d'exercer un lobbying constant sur les institutions européennes. Dans le contexte post guerre froide, ces industries ont en effet dû se reconvertir, notamment dans les technologies de contrôle aux frontières (généralisation des méthodes biométriques : empreintes digitales, iris, image faciale) ce qui a mené à la multiplication et à la montée en puissance des firmes dans ce domaine, entrant en concurrence à l'échelle mondiale. Didier Bigo et Elspeth Guild parlent à ce sujet d'un « discours commercial repris par le politique » mais invitent à refuser « la fabrication de stéréotypes par des marchands de peur qui ont tendance ensuite à en vivre ».³²⁴ A titre d'exemple, parmi les trois grands groupes européens en matière de sécurité et défense que sont EADS (*European Aeronautic Defence and Space Company* - société multinationale), Thales (groupe français) et BAE (du Royaume-Uni)³²⁵, deux (en l'occurrence Thales et EADS) sont les sous-traitants des systèmes de réseaux sécurisés de communication, du développement de nouveaux concepts pour la mise en place d'infrastructures de surveillance aux frontières,... choisis dans le cadre du programme Eurosur. Nous voyons ainsi l'importance des partenariats privé/public et de la concurrence entre professionnels de la sécurité pour comprendre les dynamiques qui ont mené à la mise en place de projets tels qu'Eurosur.

Diverses critiques peuvent être développées face à cette logique européenne. En effet, quelle est la faisabilité concrète du programme Eurosur lorsque l'on observe déjà au niveau national d'importants problèmes d'interconnexion des systèmes ?³²⁶ Ensuite, même si la

³²³ CEYHAN Ayse, Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes, Op. cit.

³²⁴ BIGO Didier et GUILD Elspeth, Les relations entre acteurs, les tendances technologiques et les droits des individus, Op. cit.

³²⁵ MATTELART Armand, *La globalisation de la surveillance : aux origines de l'ordre sécuritaire*, Op. cit, p. 197.

³²⁶ JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, Op. cit, p. 10.

technologie peut indéniablement apporter une aide en termes de surveillance, elle pose toute une série de questions en termes de liberté, de protection des droits de l'homme, etc.

*Total security awareness is a security mistake that creates surveillance and resistance to it – leading to more contest, including that of a violent nature. A security that is reduced to the technology of surveillance without limit, which invades privacy, is contrary to the protection of both the individual and collective safety.*³²⁷

Nous ne nous attarderons pas ici sur la controversée problématique de la biométrie et de son utilisation croissante au sein des systèmes européens dans les domaines JAI car ils ne sont pas directement l'objet du programme Eurosur, il nous semble cependant pertinent de mentionner l'importance des débats autour de ces enjeux technologiques mais aussi industriels aujourd'hui.

Un lien étroit existe entre, d'une part, les nouvelles technologies et, d'autre part, le processus d'externalisation, l'une rendant l'autre possible, s'exerçant alors en dehors même des frontières du territoire européen, justifiée par une doctrine de l'exceptionnalisme, permettant de légitimer l'ensemble de ces mécanismes.³²⁸ Pour Ayse Ceyhan, il faudrait sortir d'une logique du « scientisme » ou du « technologisme » pour contextualiser la démarche européenne, car on ne peut comprendre une technique, un outil en dehors de l'humain qui l'oriente : expert, public, etc.³²⁹ Divers discours et logiques sont ici à l'œuvre : le confort qu'apportent ces technologies est avancé par le monde policier, les industries de la sécurité cherchent à légitimer leur intervention en mettant en avant la fiabilité de ces nouveaux outils,... En effet, la tendance, européenne mais aussi des Etats membres³³⁰, qui donne aujourd'hui toujours plus de pouvoirs et de moyens aux autorités répressives doit être mise en question : la surveillance massive est-elle la véritable solution aux enjeux migratoires ?³³¹

In one of the great paradoxes of our time, security has mutated from being a matter of uncertainty and contingency, of careful judgements about the unpredictable, of a politics of responsibility, into a professionalised and institutionalised capacity to know, with

³²⁷ BIGO Didier, CARRERA Sergio et GUILD Elspeth, What future for the area of Freedom, Security and Justice? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World, *CEPS Policy brief*, n° 156, Bruxelles, mars 2008, p. 3.

³²⁸ DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Op.cit, p. 177.

³²⁹ CEYHAN Ayse, Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes, Op. cit.

³³⁰ En effet, selon Damien Romestant, « [l]es Etats ayant des frontières maritimes plébiscitent un contrôle électronique des espaces marins afin d'être en mesure d'anticiper l'arrivée des embarcations transportant les immigrés clandestins », in ROMESTANT Damien, La création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres : une contribution à la sécurisation de l'espace commun, in Op. cit, p. 287.

³³¹ BALDICCINI Anneliese, Counter-terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases, Op. cit, p. 45.

*certainty, with all the advantages of science and technology, who is a friend and who is an enemy.*³³²

Ces techniques et stratégies ont, en outre, généré de nouvelles formes de contrôle social des individus, à l'instar de ce que Michel Foucault avait mis en exergue dans le cadre de ses travaux.

Finalement, pour reprendre les termes de Balzacq et Carrera, « *these new, innovative technological dimensions have accelerated the de-territorialisation and virtualisation of traditional border controls* »³³³, ce qui nous permet de rebondir sur notre propos initial concernant les frontières. Le programme Eurosur participe largement à ce mouvement de redéfinition des frontières et des territoires, en posant de manière centrale la question de la virtualisation des frontières – e-frontières – par l'utilisation croissante de la technologie, des systèmes informatisés et sécurisés et des réseaux, faisant de la frontière un concept mouvant, bien plus complexe qu'une simple ligne de démarcation physique entre deux territoires.

³³² ELISE (European Liberty and Security) CONSORTIUM, Elise Final Synthesis Report, Op.cit, p. 16.

³³³ BALZACQ Thierry et CARRERA Sergio, Migration, Borders and Asylum: Trends and Vulnerabilities in EU Policy, Op. cit, p. 7.

Conclusion

Les arguments que nous avons développés dans le cadre de ce travail nous permettent de réinterroger le concept de frontière, tel que nous l'avons énoncé dans notre première partie, à l'aune des développements de la politique frontalière européenne. Finalement, il semble que la frontière constitue inévitablement une délimitation territoriale entre deux souverainetés, mais elle ne peut en aucun cas se réduire à cet unique aspect.

L'externalisation des pratiques frontalières, qui se réalise via des coopérations fortes avec les pays tiers, sous forme d'échanges d'informations et d'analyse de risque, se voit ainsi renforcée. Le rôle joué par les visas, les accords de réadmission et autres mesures similaires contribue, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, à faire des frontières une notion mouvante, se matérialisant à de multiples reprises pour le ressortissant d'un Etat tiers souhaitant pénétrer sur le territoire européen. Le programme Eurosur n'échappe pas à cette option forte de la politique frontalière européenne.

Le phénomène de virtualisation que nous avons abordé dans la première partie, s'attache aux aspects de la frontière ayant trait à l'utilisation de systèmes de haute technologie aux fins de protection du territoire délimité par cette frontière ; nous avons vu dans notre dernier chapitre que cette tendance est également confirmée par des mécanismes tels qu'Eurosur par le financement de nouvelles technologies de pointe pour améliorer la surveillance ou la mise en place de réseaux sécurisés et informatisés afin d'améliorer les contacts entre autorités compétentes, etc.

La frontière en tant qu'ensemble de règles et de législations complexifie l'analyse de projets tel Eurosur au vu du nombre de dispositions, d'agences, de programmes et de fonds consacrés à cette politique.

Enfin, nous avons mentionné la dimension « identitaire » de la frontière, comme barrière culturelle et socio-politique face à l'extérieur. Nous avons analysé dans le cadre de notre chapitre consacré à la sécurité, l'importance pour l'Union, au travers des discours et des politiques, de la constitution d'une nouvelle légitimité européenne basée sur la sécurité. Le programme Eurosur nous permet ainsi de revisiter le concept de frontière et certains des attributs fondamentaux de l'Etat tels que la sécurité, le territoire, l'identité, etc. que l'Union européenne tente aujourd'hui de se réapproprier.

Nous pouvons ainsi déduire de l'analyse pratique du programme Eurosur qu'il renforce les tendances que nous avons évoquées : externalisation et virtualisation des frontières, sécurisation du territoire, quête d'identité européenne. Il s'insère dès lors fondamentalement dans les dynamiques actuelles de redéfinition des frontières, amenant l'Union européenne à se chercher un nouveau terrain de légitimité et de visibilité, sur la scène européenne mais aussi internationale. C'est finalement aussi l'idée de l'image que l'Union européenne veut donner d'elle tant à l'extérieur de ses frontières qu'à sa population qui est en jeu. Ce programme Eurosur s'insère toutefois dans un environnement sécuritaire européen déjà largement critiqué : le système d'information Schengen pose des problèmes éthiques en termes de protection des données et d'accessibilité tout comme d'autres bases de données : Eurodac, VIS, etc. ; la politique européenne de voisinage a-t-elle réellement permis de redéfinir les rapports transfrontaliers entre pays tiers et pays membres ? ; ...

Eurosur ne nous permet pas uniquement de réinterpréter le concept de frontière dans le contexte actuel, il nous permet aussi d'évaluer de manière plus large les enjeux fondamentaux de la sécurité intérieure européenne. En effet, les discours, les représentations sociales et les médias jouent un rôle fondamental dans la définition d'une politique publique particulière. Nous avons ainsi voulu montrer dans quelle mesure, derrière des solutions présentées comme « naturelles », il y a tout un processus de construction sociale, provenant tant du public, du politique, des experts que du secteur privé.

Nous l'avons mentionné, face à ces politiques, de nombreuses critiques ont été formulées, dénonçant notamment l'unilatéralisme sécuritaire européen. Une politique axée sur la protection des droits de l'homme : migrants, demandeurs d'asile, etc. est aujourd'hui souhaitable, tout comme un encadrement strict des missions de l'agence Frontex (et des futures activités liées à Eurosur), et ce, tout particulièrement, lorsqu'elles se déroulent en territoire étranger ou international, respectant ainsi la volonté des peuples d'Europe d'être les garants d'un système international démocratique. La solution d'un durcissement de la surveillance aux frontières semble aujourd'hui prédominante ; toutefois, elle n'offre qu'une réponse à court terme, car elle ne permet pas de remédier aux causes profondes de l'immigration clandestine en ce début de 21^{ème} siècle, à savoir les disparités internationales fortes en termes de développement économique et social ou de stabilité politique.

Ensuite, une politique claire de protection des données individuelles et de sécurisation des réseaux d'échange d'informations stratégiques et une utilisation restreinte de ces informations à des fins licites et prévues explicitement par les textes légaux s'imposent.

La surveillance et le contrôle aux frontières doivent se réaliser de manière efficace, en respectant le principe de proportionnalité des moyens utilisés, afin de ne pas céder aux industries de la sécurité aptes à influencer fortement les débats et les politiques européens.

Enfin, à terme, il s'agira d'assurer une véritable coopération avec les pays tiers sur pied d'égalité et de développer une politique proactive à plus grande échelle, de co-développement et de co-gestion des migrations, dans l'esprit de l'approche globale des migrations et du groupe à haut niveau sur l'asile et la migration. A l'opposé, une ouverture totale des frontières, sans restriction ne constitue pas la solution, elle serait la porte ouverte à de nombreux abus et déséquilibres. Il faudra ainsi promouvoir une gestion plus humaine de ces enjeux fondamentalement liés à la personne, à des parcours individuels qui sont aujourd'hui souvent oubliés, combinée à un renforcement des mesures d'intégration et de promotion de la diversité culturelle. Ces enjeux se trouvent aujourd'hui face au dilemme de la globalisation et du repli identitaire, qui en est le corollaire.

L'Union européenne constitue un espace totalement inédit en tant qu'expression d'un pouvoir politique d'un nouvel ordre, dépassant les conceptions traditionnelles de l'Etat. Dans les domaines relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, les Etats révolutionnent leur logique de fonctionnement traditionnel en transférant à l'Union un ensemble de compétences considérées ordinairement comme régaliennes. La frontière apparaît ainsi aujourd'hui beaucoup plus difficile à appréhender de manière claire et unique, tant elle est imbriquée dans une architecture sécuritaire complexe et en perpétuelle évolution : incarnée à ses débuts par l'accord de Schengen, elle est aujourd'hui bien plus un réseau à grande échelle.

La frontière de l'Union européenne est innovante et créatrice d'une symbolique forte parce que l'Europe doit gérer aujourd'hui des espaces inédits, qui lui permettront peut-être à terme de se constituer une véritable identité propre, à laquelle les peuples d'Europe pourraient trouver une raison de poursuivre leur coopération.

Liste des abréviations

CCV :	Code communautaire des visas
CIREFI :	Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration
CIRAM :	Common Integrated Risk Analysis Method
CIS :	Communication and Information System, dans le cadre d'Eurosur, à ne pas confondre avec le CIS (<i>Customs Information System</i>)
CPIP :	Common Pre-frontier Intelligence Picture
CRATE :	Centralised Record of Available Technical Equipment (Frontex)
EBF:	European Borders Fund
EEE :	Espace économique européen
ELSJ :	Espace de liberté, de sécurité et de justice
ENPI :	Instrument financier de la politique européenne de voisinage (European Neighbourhood Policy Instrument)
EPN:	European Patrols Network
EURODAC :	Base de données européenne sur les demandeurs d'asile
EUROSUR :	European Border Surveillance System
FIS :	Frontex Information System
FSC :	Frontex Situation Centre
GIFE :	Gestion intégrée des frontières extérieures (IBM, Integrated Border Management)
GMES:	Global Monitoring for Environment and Security
ICC :	Instructions consulaires communes
IMP :	Integrated Maritime Policy
JAI :	Justice et Affaires intérieures
NCC :	Centre national de coordination (National Coordination Centre)
NEC :	Network Enabled Capacities
NSS :	Système national de surveillance (National Surveillance System)
PEV :	Politique européenne de voisinage (ENP : European Neighbourhood Policy)
RABIT :	Rapid Border Intervention Teams
RAU :	Risk Analysis Unit (Frontex)
RCC :	Centre régional de coordination (Regional Coordination Centre)
RJE :	Réseau judiciaire européen
SES :	Stratégie européenne de sécurité
SIRENE :	Complément d'information requis à l'entrée nationale
SIS :	Système d'information Schengen
TCE :	Traité instaurant la Communauté européenne
TFUE :	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE :	Traité sur l'Union européenne
UAV :	Unmanned Aerial Vehicle (drones)
VIS :	Système d'information sur les visas

Bibliographie

Ouvrages

- BARBE Emmanuel, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, La documentation Française, Coll. Réflexe Europe, Paris, 2002, 194p.
- BECK Ulrich, *Risk Society: Towards a New Modernity*, SAGE Publications, Londres, 1992, 272p.
- BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 2000, 270p.
- BEURDELEY Laurent, DE LA BROUSSE Renaud et MARON Fabienne (dir.), *L'Union européenne et ses espaces de proximité : Entre stratégie inclusive et partenariats renouvelés : quel avenir pour le nouveau voisinage de l'Union ?*, Bruylant, Coll. Voisinages européens, Bruxelles, 2007, 372p.
- BIGO Didier et GUILD Elspeth, *La mise à l'écart des étrangers : la logique du Visa Schengen*, Culture et Conflits : Sociologie Politique de l'International, Ed. L'Harmattan, Paris, 2003, 147p.
- BLOM Amélie et CHARILLON Frédéric, *Théories et concepts des relations internationales*, Hachette Supérieur, Crescendo, Paris, 2001, 194p.
- CAMPANA Aurélie, HENRY Emmanuel et ROWELL Jay (dir.), *La construction des problèmes publics en Europe : émergence, formulation et mise en instrument*, Presses Universitaires de Strasbourg, Collection Sociologie politique européenne, Strasbourg, 2007, 255p.
- DE TAPIA Stéphane, *Les nouvelles configurations de la migration irrégulière en Europe*, Rapport de conférence des 12 et 13 novembre 2002, Conseil de l'Europe, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, décembre 2003, 86p.
- DUEZ Denis, *L'Union européenne et l'immigration clandestine : de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Collection « Etudes européennes », Bruxelles, 2008, 280p.
- GARCIA-JOURDAN Sophie, *L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 765p.
- HREBLAY Vendelin, *Les accords de Schengen : origine, fonctionnement, avenir*, Bruylant, Pratique du droit communautaire – European Law in practice, Bruxelles, 1998, 195p.
- LABOUZ Marie-Françoise, PHILIP Christian et SOLDATOS Panayotis (dir.), *L'Union européenne élargie aux nouvelles frontières et à la recherche d'une politique de voisinage*, Bruylant, Bruxelles, 2006, 225p.
- LUPTON Deborah, *Risk*, Routledge, Londres, 1999, 192p.

MATHIESEN Thomas, *Silently Silenced: Essays on the Creation of Acquiescence in Modern Society*, Waterside Press, 2005, 120p.

MATTELART Armand, *La globalisation de la surveillance : aux origines de l'ordre sécuritaire*, La Découverte, Paris, 2007, 260p.

MONTAIN-DOMENACH Jacqueline, *L'Europe de la sécurité intérieure*, Editions Montchrestien, Clefs politiques, Paris, 1999, 158p.

PEERS Steve, *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford University Press, Second Edition, Oxford, 2006, 590p.

WEBER Serge, *Nouvelle Europe, nouvelles migrations : frontières, intégration, mondialisation*, Editions du Félin, Coll. Échéances, Paris, 2007, 118p.

Articles scientifiques

ANDERSON Malcolm, Les frontières : un débat contemporain, in *Cultures & Conflits*, n°57, printemps 2005, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index1712.html>, consulté le 29 mars 2009.

ATGER Anaïs Faure, The Abolition of Internal Border Checks in an Enlarged Schengen Area: Freedom of movement or a scattered web of security checks?, *CEPS – Challenge Programme Research Paper*, n°8, Bruxelles, mars 2008, 26p.

BALDICCINI Anneliese, Counter-terrorism and the EU Strategy for Border Security: Framing Suspects with Biometric Documents and Databases, in *European Journal of Migration and Law*, 2008, pp. 31-49.

BALZACQ Thierry, Les implications de la politique européenne de voisinage dans le cadre des contrôles aux frontières (accords de réadmission, politique des visas, droits de l'homme), *Briefing Paper*, Parlement européen, DG des politiques internes de l'Union, Bruxelles, mars 2008, 66p.

BALZACQ Thierry et CARRERA Sergio, Migration, Borders and Asylum : Trends and Vulnerabilities in EU Policy, *CEPS – CHALLENGE*, Bruxelles, 2005, 88p.

BALZACQ Thierry, CARRERA Sergio et GUILD Elspeth, The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union, *CEPS Research Paper*, n°12, Bruxelles, octobre 2008, 27p.

BALZACQ Thierry, The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes, *CEPS Working Document*, n° 303, Bruxelles, septembre 2008, 32p.

BERTOZZI Stefano, Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km², *CEPS Working Document*, n° 284, Bruxelles, février 2008, 31p.

- BIGO Didier, CARRERA Sergio et GUILD Elspeth, What future for the area of Freedom, Security and Justice? Recommendations on EU Migration and Borders Policies in a Globalising World, *CEPS Policy brief*, n° 156, Bruxelles, mars 2008, 4p.
- BIGO Didier et GUILD Elspeth, Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union, in *Cultures & Conflits*, n°49, printemps 2003, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index927.html>, consulté le 29 mars 2009.
- BIGO Didier et GUILD Elspeth, De Tampere à Séville, vers une ultra gouvernementalisation de la domination transnationale ?, in *Cultures & Conflits*, n°45, printemps 2002, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index762.html>, consulté le 29 mars 2009.
- BIGO Didier et GUILD Elspeth, Les relations entre acteurs, les tendances technologiques et les droits des individus, in *Cultures & Conflits*, n°49, printemps 2003, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index939.html>, consulté le 29 mars 2009.
- BIGO Didier, CARRERA Sergio, CHALLENGE, GUILD Elspeth, WALKER R.B.J., The Changing Landscape of European Liberty and Security: Mid-Term Report on the Results of the CHALLENGE Project, 20 janvier 2007, [en ligne] : www.libertysecurity.org, consulté le 25 avril 2009.
- BOUILHOL Julien, L'espace Schengen à l'épreuve de l'élargissement, in *Fondation Robert Schuman : Questions d'Europe*, n°20, 5 novembre 2001, 11p.
- CARRERA Sergio et GEYER Florian, Terrorism, Borders and Migration: The Commission's 2008 Policy Strategy in the Area of Freedom, Security and Justice, *CEPS Policy brief*, n°131, Bruxelles, juin 2007, 6p.
- CARRERA Sergio, The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, *CEPS Working Document*, n°261, Bruxelles, mars 2007, 35p.
- CARRERA Sergio et GUILD Elspeth, The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?, *CEPS Policy brief*, n°170, Bruxelles, septembre 2008, 10p.
- CEYHAN Ayse, Analyser la sécurité : Dillon, Weaver, Williams et les autres, in *Cultures & Conflits*, n°31-32, printemps-été 1998, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index541.html>, consulté le 29 mars 2009.
- CEYHAN Ayse, Editorial. Identifier et surveiller : les technologies de sécurité, in *Cultures & Conflits*, n°64, 2006, pp. 7-9.
- CEYHAN Ayse, Enjeux d'identification et de surveillance à l'heure de la biométrie, in *Cultures & Conflits*, n°64, hiver 2006, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index2176.html>, consulté le 26 novembre 2008.
- CEYHAN Ayse, Technologie et sécurité : une gouvernance libérale dans un contexte d'incertitudes, in *Cultures & Conflits*, n°64, hiver 2006, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index2173.html>, consulté le 29 mars 2009.

- CHOCQUET Christian, Le système d'information Schengen : un double défi, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n°418, mai 1998, pp. 294-298.
- COMELLI Michèle, GRECO Ettore et TOCCI Nathalie, From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy, in *European Foreign Affairs Review*, 2007, pp. 203-218.
- DE DECKER Stijn et HUBERT Cécile, Politique européenne de migration : quels chantiers pour une meilleure intégration ?, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 507, avril 2007, pp. 241-253.
- DE MAILLARD Jacques et SMITH Andy, Gouverner la sécurité : entre Etats-nations et Europe, *Convention INHES n°2113 : résumé*, 8p.
- DE MAILLARD Jacques et WYVEKENS Anne, L'Europe de la sécurité intérieure, in *Problèmes politiques et sociaux*, n°945, février 2008, 120p.
- DUEZ Denis, L'Europe et les clandestins : la peur de l'Autre comme facteur d'intégration ?, in *Politique européenne*, n°26, 2008, pp. 97-119.
- ELISE (European Liberty and Security) CONSORTIUM, Elise Final Synthesis Report, 7 février 2006, [en ligne] : www.libertysecurity.org, consulté le 25 avril 2009, 24p.
- FONTANAUD Daniel, Les accords de Schengen, in *Problèmes politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale*, La documentation Française, n°763-764, 15 mars 1996.
- FOUCHER Michel, Le retour des frontières, in *Géopolitique (revue de l'Institut International de Géopolitique)*, n°104, janvier 2009, pp. 3-8.
- GENSON Roland et VAN DE RIJT Wouter, Décembre 2007 – un élargissement de l'espace Schengen sans précédent, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°513, décembre 2007, pp.652-659.
- GEYER Florian, Taking Stock: Databases and Systems of Information Exchange in the Area of Freedom, Security and Justice, *CEPS – CHALLENGE programme Research Paper*, n°9, Bruxelles, mai 2008, 45p.
- IBRYAMOVA V. Nuray, Security, Borders and the Eastern Enlargement of the European Union, in *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series (University of Miami)*, vol. 4, n°15, mai 2004, 20p.
- JEANDESBOZ Julien, Reinforcing the Surveillance of EU Borders: The Future Development of FRONTEX and EUROSUR, *CEPS – CHALLENGE Research Paper*, n°11, Bruxelles, août 2008, 23p.
- JORRY Hélène, Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?, *CEPS – CHALLENGE Research Paper*, n°6, Bruxelles, mars 2007, 35p.
- KING Mike, Le contrôle des différences en Europe : l'inclusion et l'exclusion comme logiques sécuritaires et économiques, in *Cultures & Conflits*, n°26-27, 1997, pp. 35-49.

- LABAYLE Henri, La politique extérieure de l'Union européenne en matière de Justice et d'Affaires intérieures : chimère ou réalité ?, in *Les dynamiques du droit européen en début de siècle : études en l'honneur de Jean-Claude Gautron (collectif)*, 2004, pp. 681-700.
- LABAYLE Henri, L'Union européenne et l'immigration : une véritable politique commune ?, in *Mélanges en l'honneur de Franck Moderne*, Daloz, Paris, 2004, pp. 1217-1233.
- REMOND René et ZOURABICHVILI Salomé, La question de l'élargissement (débat animé par Pierre Lévy), in BRAGUE Rémi, LACOSTE Yves, VICTOR Jean-Christophe, REMOND René, ZOURABICHVILI et SOANS Hanno, *L'Europe, quelles frontières ?*, Culturesfrance, Collection Penser l'Europe, 2007, pp. 52-65.
- ROCHÉ Sebastian, Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure, in *Revue française de Science Politique*, vol. 54, n°1, février 2004, pp. 43-70.
- ROMESTANT Damien, La création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres : une contribution à la sécurisation de l'espace commun, in *ERA-Forum (Académie du droit européen) : scripta iuris europaei*, 2005, n°2, pp. 282-292.
- SLOVIC Paul, The risk game, in *Journal of Hazardous Materials*, n°86, 2001, pp. 17-24.
- VALLUY Jérôme, Introduction : l'Europe des camps. La mise à l'écart des étrangers, in *Cultures & Conflits*, n°57, printemps 2005, [en ligne] : <http://www.conflits.org/index1712.html>, consulté le 29 mars 2009.

Documents officiels

- COMMISSION EUROPEENNE, The Hague Programme: Ten priorities for the next five years: a partnership for European renewal, 10 mai 2005, [en ligne] : http://ec.europa.eu/justice_home/, consulté le 15 avril 2009.
- COMMISSION EUROPEENNE, Justice et Affaires intérieures : glossaire, groupe de haut niveau « Asile et Migration », [en ligne] : http://ec.europa.eu/justice_home/glossary, consulté le 6 mai 2009.
- CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, UE Catalogue Schengen, Système d'information Schengen, SIRENE : recommandations et meilleures pratiques, volume 2, décembre 2002, 41p.
- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Système européen de surveillance des frontières extérieures (EUROSUR), *SCADPlus*, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, 14 mars 2008, consulté le 20 décembre 2008.
- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Fonds pour les frontières extérieures 2007-2013, *Press Releases*, [en ligne] : <http://europa.eu/rapid/>, Bruxelles, 1^{er} décembre 2008, consulté le 15 décembre 2008.

- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Création du système d'information sur les visas (VIS) – 1^e étape, *SCADPlus*, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, Bruxelles, 20 mai 2006, consulté le 7 février 2009.
- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Equipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT), *SCADPlus*, [en ligne] <http://europa.eu/scadplus/>, Bruxelles, 3 octobre 2007, consulté le 7 février 2009.
- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), *Press Room – Press Releases*, [en ligne] : <http://europa.eu/rapid/>, Bruxelles, le 13 février 2008, consulté le 9 décembre 2008.
- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Obligation pour les transporteurs aériens de communiquer les données sur les passagers, *SCADPlus*, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, 24 août 2008, consulté le 7 février 2009.
- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), *SCADPlus*, [en ligne] : www.europa.eu/scadplus/, consulté le 14 mai 2009.
- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), La Commission lance ICONet, réseau de coordination et d'information sécurisé connecté à l'internet pour l'échange d'informations sur l'immigration clandestine, *Rapid Press Releases*, [en ligne] : www.europa.eu/rapid/, Bruxelles, 20 janvier 2006, consulté le 14 mai 2009.
- EUROPA (site officiel de l'Union européenne), Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'UE, *SCADPlus*, [en ligne] : <http://europa.eu/scadplus/>, 15 octobre 2007, consulté le 7 février 2009.
- EUROSTAT : L'Europe en chiffres, *Au devant de la scène : les changements démographiques : défi ou opportunité ?*, Annuaire Eurostat 2008, 80p.
- FRONTEX (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne), *Programme de travail 2008*, 29 janvier 2008, 32p.
- HOUSE OF THE LORDS (European Union Committee), FRONTEX: the EU external borders agency: Report with evidence, 9th Report of Session 2007-08, *HL Paper 60*, 5 mars 2008, 243p.
- OFFICE DES ETRANGERS, Rapport d'activités 2007, Service public fédéral Intérieur, 2008, Bruxelles, 224p.
- SEIFFARTH Oliver (DG Justice, Freedom and Security), *Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR)*, COM(2008) 68 final, 13 février 2008, Présentation powerpoint dans le cadre de la deuxième réunion d'experts EUROSUR du 29 septembre 2008.

Documents légaux

Accord entre les gouvernements des Etats 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, signé à Schengen, le 14 juin 1985, J.O.C.E., L. 239, du 22 septembre 2000, pp. 13-18.

Communication de la Commission au Conseil, Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne, C.O.M. (06), 733 final.

Communication de la Commission, Politique européenne de voisinage : document d'orientation, C.O.M. (04), 373 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), C.O.M. (08), 68 final.

Commission européenne, DG Justice, Freedom and Security (Directorate B, Unit B1), Open call for tenders n° JLS/B4/2008/06: "Technical study on developing concepts for border surveillance infrastructure, a secure communication network and a pre-frontier intelligence picture within the framework of a European Border Surveillance System (EUROSUR)": Tendering Specifications, mars 2009, 20p.

Commission européenne, EUROSUR Expert Group Meeting 3 December 2008: Summary of Replies concerning Steps 1 and 2 of EUROSUR (Rev 2), 18 novembre 2008, 37p.

Commission européenne, EUROSUR Expert Group Meeting 3 December 2008: Discussion paper on tasks of and cooperation between national coordination centres, décembre 2008, 7p.

Commission européenne, DG JLS/C1, 5th EUROSUR Expert Group Meeting: présentation powerpoint, Bruxelles, 10 mars 2009, 34 diapositives.

Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), 151.

Commission européenne, De nouveaux outils pour une stratégie européenne de gestion intégrée des frontières, MEMO/08/85, Bruxelles, 13 février 2008, 6p.

Commission LIBE (Libertés civiles, justice et affaires intérieures), du Parlement européen, Evaluation et développement futur de l'Agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR, *Document de travail*, 25 juin 2008, Rapporteur Javier Moreno Sánchez.

Conclusions du Conseil sur la gestion des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, 2873^{ème} session du Conseil Justice et Affaires intérieures, Luxembourg, les 5 et 6 juin 2008.

- Conclusions du Conseil, du 30 novembre 1994, concernant les modalités de fonctionnement et le développement du Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), J.O.U.E., C. 274, du 19 septembre 1996, pp. 50-51
- Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Fontainebleau, des 25 et 26 juin 1984, Bulletin des Communautés européennes, juin 1984, n°6, pp. 10-12.
- Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Tampere, des 15 et 16 octobre 1999, SN 200/1/99 REV 1F, 22p.
- Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Laeken, des 14-15 décembre 2001, SN 300/1/01 REV 1, 35p.
- Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Bruxelles, des 15-16 décembre 2005, 15914/1/05 REV 1, du 30 janvier 2006, 24p.
- Convention relative au statut des réfugiés signée le 28 juillet 1951 par une conférence de plénipotentiaires sur le statut des réfugiés et des apatrides convoquée par l'Organisation des Nations Unies, entrée en vigueur le 22 avril 1954 et son Protocole relatif au statut des réfugiés signé le 4 octobre 1967.
- Convention d'application de l'Accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des Etats de l'Union économique du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, J.O.U.E., L. 239, du 22 septembre 2000, pp. 19-62.
- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982, à Montego Bay, entrée en vigueur le 16 novembre 1994.
- Décision (CE) n° 512/2004, du Conseil, du 8 juin 2004 portant création du système d'information sur les visas (VIS), J.O.U.E., L. 213, du 15 juin 2004, pp. 5-7.
- Décision (CE) n°574/2007, du Parlement européen et du Conseil, du 23 mai 2007, portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », J.O.U.E., L. 144, du 6 juin 2007, pp. 22-44.
- Décision (CE) n°267/2005, du Conseil, du 16 mars 2005, établissant un réseau d'information et de coordination connecté à l'internet pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires, J.O.U.E., L. 83, du 1^{er} avril 2005, pp. 48-51.
- Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne (France), Le développement de la politique européenne de voisinage et la question des frontières de l'Union européenne, Rapport d'information n°3132, 7 juin 2006.
- Directive (CE) n°115/2008, du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008, relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, J.O.U.E., L. 348, du 24 décembre 2008, pp. 98-107.

Instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, du Conseil, J.O C.E., C. 326, du 22 décembre 2005, pp. 1-149.

Projet de la présidence du Conseil de l'Union européenne relatif à un système permettant l'enregistrement électronique des dates d'entrée et de sortie des ressortissants de pays tiers dans l'espace Schengen, 12251/08, note de la présidence, groupe frontières/comité mixte, Bruxelles, 28 juillet 2008.

Projet de conclusions du Conseil de l'Union européenne (Secrétariat au CAGRE) en ce qui concerne une coopération accrue en matière de gestion des flux migratoires avec les pays tiers, Bruxelles, 14 novembre 2002, 6p.

Projet de proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas, présenté par la Commission, C.O.M.(2006) 403 final.

Recommandation de la Commission, establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons, C.O.M. (06), 5186 final.

Règlement (CE) n°1932/2006, du Conseil, du 21 décembre 2006, modifiant le règlement (CE) n°539/2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, J.O.U.E., L. 29, du 3 février 2007, pp. 10-13.

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, J.O.U.E., L. 349, du 25 novembre 2004, pp. 1-11.

Règlement (CE) n°562/2006, du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), J.O.U.E., L. 105, du 13 avril 2006, pp. 1-32.

Stratégie européenne de sécurité : « une Europe sûre dans un monde meilleur », approuvée par le Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003.

Version consolidée du traité instituant la communauté européenne, J.O.U.E., C. 325, du 24 décembre 2002, pp. 33-184.

Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, J.O.U.E., C. 115, du 9 mai 2008, pp. 47-199.

Crédits iconographiques

BALZACQ Thierry, The External Dimension of EU Justice and Home Affairs: Tools, Processes, Outcomes, *CEPS Working Document*, n° 303, septembre 2008, Bruxelles, 32p.

CLOCHARD Olivier et REKACEWICZ, Les migrants subsahariens à l'épreuve des politiques anti-migrants européennes, in *Le Monde diplomatique*, mars 2004, [en ligne] : www.cafe-geo.net/IMG/jpg/carte-migrants.jpg, consulté le 14 avril 2009.

COMMISSION EUROPEENNE, DG JLS/C1, 5th EUROSUR Expert Group Meeting : presentation powerpoint, Bruxelles, 10 mars 2009.

L'ATLAS DES MIGRATIONS : les routes de l'humanité, *Coédition La vie – Le Monde*, 2008-2009, 186p.

OFFICE DES ETRANGERS, *Pays de l'Union européenne/Schengen*, 11 mars 2009, [en ligne] : www.dofi.fgov.be/RG/BORDER/Fr/Start_Fr.htm, consulté le 12 avril 2009.

SCIENCES PO : Atelier de cartographie de Sciences Po, *Les migrations fin du XX^e siècle*, 2007, [en ligne] : www.sciences-po.fr/cartographie, consulté le 14 avril 2009.

SCIENCES PO : Atelier de cartographie de Sciences Po, *Les étrangers en Europe*, 2002, [en ligne] : www.sciences-po.fr/cartographie, consulté le 14 avril 2009.

SCIENCES PO : Atelier de cartographie de Sciences Po (pour la Fondation Robert Schuman), *Territoires de l'Europe : l'UE au 1^{er} janvier 2008*, novembre 2007, [en ligne] : http://ec.europa.eu/information_society/activities/internationalrel/dialogue_coop/euromed/pics_euromed/plan/territoires_europe2008_fondationrobertschuman.jpg, consulté le 15 avril 2009.

SEIFFARTH Oliver (DG Justice, Freedom and Security), Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), COM(2008) 68 final, 13 février 2008, Présentation powerpoint dans le cadre de la deuxième réunion d'experts EUROSUR du 29 septembre 2008.

Témoignages oraux

FRATTINI Franco (Vice président de la Commission européenne – en charge de la DG LSJ), Providing Europe with the tools to bring its border management into the 21st century, Conférence ministérielle sur les défis de la gestion des frontières extérieures de l'UE, Brdo, Speech/O8/142, 12 mars 2008.

GENSON Roland et SZOSTAK Richard, Cours « Espace de liberté, de sécurité et de justice », dispensé à l'Université de Liège durant le second quadrimestre de l'année académique 2008-2009 (Master Etudes européennes).

LALUMIERE Catherine, ancienne secrétaire d'Etat française aux Affaires européennes, Interview : L'accord de Schengen, 17 mai 2006, [en ligne] : www.ena.lu, 2008, consulté le 20 décembre 2008.

Personnes ressources

AMGHAR Omar, conseiller au sein de la mission du Royaume du Maroc auprès des Communautés européennes.

CRACCO Carl, Police fédérale belge, chef de projet pour le N.SIS (antenne nationale du système d'information Schengen).

DE DECKER Stijn, Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne, conseiller JAI – frontières, asile.

GASPART Gérald et GORIS Katleen : Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Observatoire des migrations.

GURDEBEKE Stefan, Police fédérale belge, représentant pour la Belgique aux réunions d'experts Eurosur.

MICHIELS Sabine, Office des étrangers, en charge du SIS : système d'information Schengen en ce qui concerne l'article 96 de la Convention d'application de l'accord Schengen traitant des étrangers signalés aux fins de non admission sur le territoire européen.

Sources Internet

GROUPE FRONTIERE, ARBARET-SCHULZ Christiane, BEYER Antoine, PIERMAY Jean-Luc, REITEL Bernard, SELIMANOVSKI Catherine, SOHN Christophe et ZANDER Patricia, La frontière, un objet spatial en mutation, in *EspacesTemps.net*, [en ligne] : <http://espacestemp.net/document842.html>, 29.10.2004, consulté le 25 novembre 2008.

FOURNY Marie-Christine, La frontière, objet d'intermédiation territoriale, in *Peuples et monde*, 15 août 2005, [en ligne] : www.peuplesmonde.com, consulté le 29 mars 2009.

GUARDIA CIVIL (Ministerio del Interior), SIVE : sistema integrado de vigilancia exterior, [en ligne] : www.guardiacivil.org/prensa/actividades/sive03/index.jsp, consulté le 29 mars 2009.

REKACEWICZ Philippe, Migrations et réfugiés : le monde qui accueille et celui qui se ferme, in *Visions cartographiques : les blogs du diplo*, [en ligne] : <http://blog.mondediplo.net>, 05/04/07, consulté le 25 novembre 2008.

RICHARD Yann, Les frontières improbables de l'espace migratoire européen, in *Peuples et monde*, 8 juillet 2005, [en ligne] : www.peuplesmonde.com, consulté le 29 mars 2009.

WINHTOL DE WENDEN Catherine, L'Europe, une terre d'immigration encore à construire, in *CNRS Them@: Le CNRS à l'heure de l'Europe*, [en ligne] : www2.cnrs.fr, n°1, 2^{ème} trimestre 2003, consulté le 25 novembre 2008.

Annexe 1. Chronologie du processus Schengen

1963 : Convention Benelux, mise en place d'une union douanière impliquant la libre circulation des marchandises et des personnes entre les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. Cette coopération fait figure de première coopération transfrontière entre certains Etats de l'Union européenne, mais en dehors du cadre de cette dernière.

25 et 26 juin 1984 : Conseil européen de Fontainebleau. Les conclusions encouragent à la suppression des contrôles aux frontières intracommunautaires et au renforcement de l'identité européenne³³⁴.

13 juillet 1984 : Accord de Sarrebrück entre la République française et la République fédérale d'Allemagne, concernant la suppression progressive des contrôles à leurs frontières.

14 juin 1985 : la commission Delors lance un livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur qu'elle transmet au Conseil.

14 juin 1985 : signature de l'Accord Schengen entre cinq Etats membres des Communautés européennes. Premier pas de la mise en place d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en Europe.

1986-87 : Acte unique européen : objectif principal : achèvement du marché unique européen pour le 31 décembre 1992, qui comprend « un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité ».³³⁵

Fin des années 80 : négociations concernant la mise en œuvre de l'Accord.

19 juin 1990 : signature de la Convention d'Application de l'Accord Schengen, permettant la mise en œuvre concrète des objectifs de l'Accord.

27 novembre 1990 : acte d'adhésion de l'Italie.

25 juin 1991 : l'Espagne et le Portugal rejoignent l'espace Schengen.

6 novembre 1992 : la Grèce rejoint l'accord.

1992 : intégration, au travers du pilier JAI du traité de Maastricht, des questions des frontières au sein même de l'Union européenne.

26 mars 1995 : après plusieurs reports, l'accord Schengen entre en vigueur permettant ainsi la suppression des contrôles aux frontières intérieures des Etats participant au processus. Le système d'information Schengen entre lui aussi en activité.

28 avril 1995 : l'Autriche intègre Schengen.

19 novembre 1996 : la Finlande, la Suède et le Danemark également.

³³⁴ Conclusions de la présidence, du Conseil européen de Fontainebleau, des 25 et 26 juin 1984, Bulletin des Communautés européennes, juin 1984, n°6, pp. 10-12.

³³⁵ Article 8, A, du traité CEE (Communauté économique européenne), ajouté par l'article 13, de l'Acte unique européen, cité in BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p. 21.

19 décembre 1996 : adhésion de deux Etats non membres de l'Union européenne : la Norvège et l'Islande.

2 octobre 1997 : intégration de l'Accord Schengen via l'adoption du traité d'Amsterdam, dans le cadre du premier pilier, on parle alors « d'acquis Schengen ». En effet, Schengen devient obligatoire pour tous les Etats membres voulant adhérer ultérieurement à l'Union, il est, en outre, déjà appliqué par tous les autres Etats membres de l'Union, à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni. Le traité d'Amsterdam prévoit en outre la communautarisation partielle du troisième pilier JAI dont les matières des frontières.

4 mai 2004 : adhésion de dix nouveaux Etats membres de l'Est à l'Union européenne : Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

1^{er} janvier 2007 : adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE.

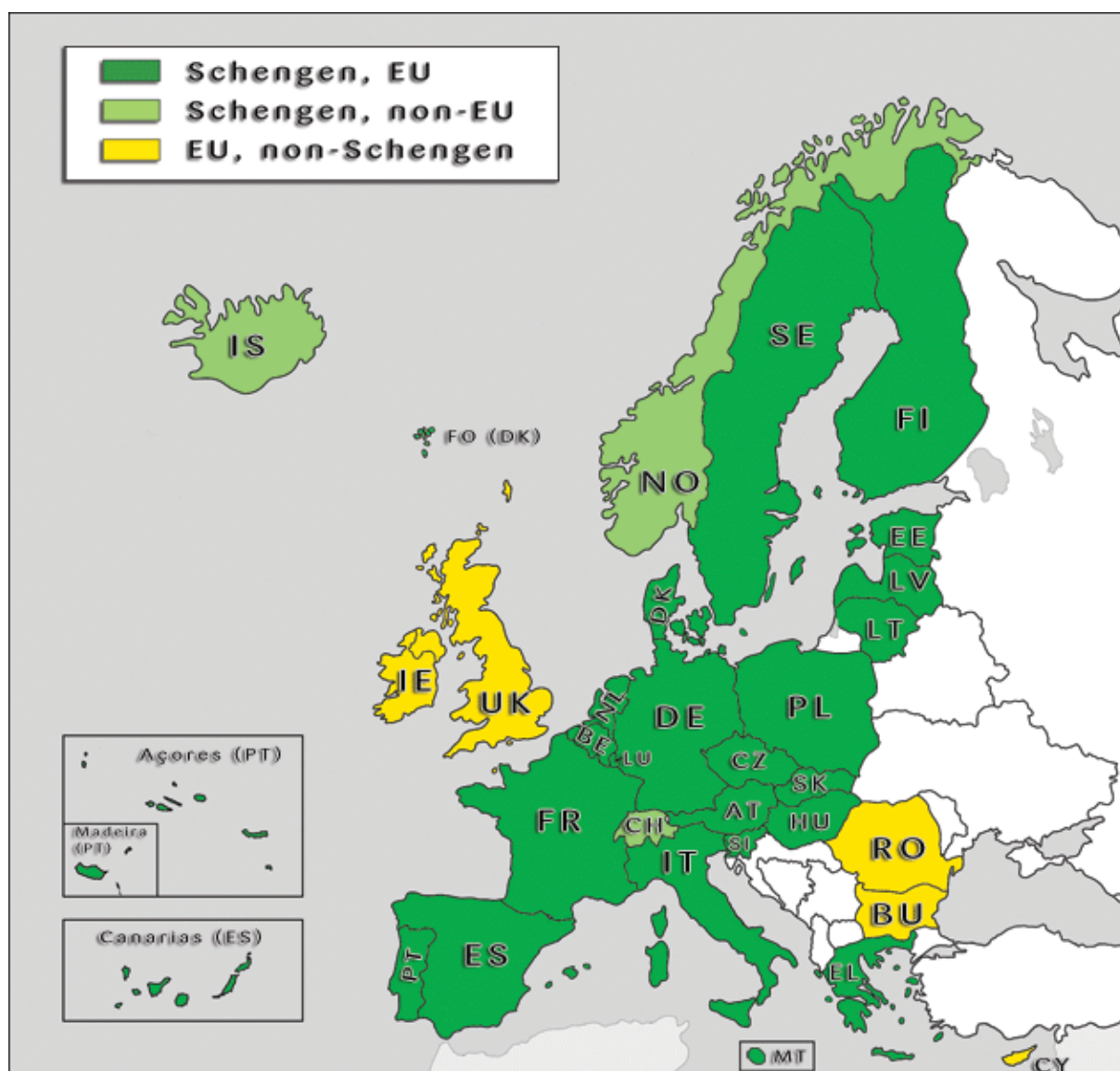
Ces deux derniers élargissements impliquent un bouleversement dans la gestion des frontières extérieures, assurée de manière importante par ces nouveaux arrivants.

Cependant, la Bulgarie, la Roumanie et Chypre ne participent pas, à ce jour, au processus Schengen.

21 décembre 2007 : levée des contrôles aux frontières intérieures pour neuf des douze nouveaux Etats membres, après une période transitoire assurant la mise à niveau. L'intégration de Chypre est en effet repoussée.

Fin 2008 – début 2009 : adhésion de la Suisse à l'espace Schengen.

Annexe 2. L'espace Schengen



Source : OFFICE DES ETRANGERS, *Pays de l'Union européenne/Schengen*, 11 mars 2009, [en ligne] : www.dofi.fgov.be/RG/BORDER/Fr/Start_Fr.htm, consulté le 12 avril 2009.

Annexe 3. Les nouvelles frontières de l'Union européenne

A. Les frontières terrestres orientales de l'Union européenne depuis le 1^{er} janvier 2007

Frontière entre	Longueur en km
Finlande et Russie	1.340
Estonie et Russie	455
Lettonie et Russie	276
Lettonie et Biélorussie	161
Lituanie et Biélorussie	651
Lituanie et Russie (Kaliningrad)	272
Pologne et Russie	232
Pologne et Biélorussie	418
Pologne et Ukraine	535
Slovaquie et Ukraine	98
Hongrie et Ukraine	136
Roumanie et Ukraine	649
Roumanie et Moldavie	681
Bulgarie et Turquie	259
Grèce et Turquie	215
Grèce et Albanie	282
Grèce et Macédoine	246
Bulgarie et Macédoine	165
Bulgarie et Serbie	341
Roumanie et Serbie	546
Total	7.958

Source : HOUSE OF THE LORDS (European Union Committee), FRONTEX : the EU external borders agency : Report with evidence, 9th Report of Session 2007-08, *HL Paper 60*, 5 mars 2008, p. 14.

B. La frontière maritime méridionale

Pays	Longueur en km
Portugal (comprenant les Açores et Madère)	2.555
Espagne (comprenant les îles Canaries)	4.964
France	4.720
Slovénie	48
Italie	7 .600
Grèce (comprenant plus de 3.000 îles)	13.676
Malte (dont Gozo)	253
Chypre	293
Total	34.109

Source : HOUSE OF THE LORDS (European Union Committee), FRONTEX : the EU external borders agency : Report with evidence, 9th Report of Session 2007-08, *HL Paper 60*, 5 mars 2008, p. 17.

L'Union européenne compte aujourd'hui environ 80.000 km de frontières maritimes et 8.000 km de frontières terrestres extérieures.

Annexe 4. Précisions terminologiques

A. Etrangers

L'Union européenne distingue plusieurs types d'étrangers :

(1) Ceux bénéficiant du régime du droit communautaire (et qui ne sont dès lors pas soumis aux règles relatives à l'immigration) – c'est-à-dire les ressortissants des pays participant à l'EEE (espace économique européen)³³⁶ ou la famille de citoyens européens : ceux-ci bénéficient dès lors de la libre circulation des travailleurs, de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services ;

(2) Les étrangers « intermédiaires »³³⁷ bénéficient, quant à eux, de certains droits socio-économiques mais sont soumis à la législation sur l'immigration (accords d'association et de coopération conclus par la Communauté : Turquie, Maroc, Algérie, anciens Etats du bloc soviétique, ACP – Afrique Caraïbes Pacifique) ;

(3) Les étrangers.

Il faut ensuite distinguer les ressortissants de pays soumis à l'obligation de visa de ceux qui en sont exemptés. Une liste commune des Etats soumis à cette obligation a été adoptée par la Communauté européenne³³⁸.

B. Frontières extérieures

Une définition négative en est donnée dans la convention d'application de 1990 : ce sont les « frontières terrestres et maritimes ainsi que les aéroports et ports maritimes de Parties contractantes, pour autant qu'ils ne sont pas frontières intérieures »^{339 340}.

La convention Schengen impose l'obligation de franchissement de ces frontières aux points de passage définis par les Etats membres et aux heures fixées. Notons simplement que des mesures particulières quant au petit trafic frontalier ont été adoptées.

C. Frontières intérieures

Ce sont, selon l'article premier de la Convention d'application, « les frontières communes terrestres des Parties Contractantes, ainsi que leurs aéroports pour les vols intérieurs

³³⁶ Ces pays sont l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein.

³³⁷ Pour reprendre les termes de Nathalie Berger in BERGER Nathalie, *La politique européenne d'asile et d'immigration : enjeux et perspectives*, Op. cit, p. 65.

³³⁸ Règlement (CE) n°1932/2006, du Conseil, du 21 décembre 2006, modifiant le règlement (CE) n°539/2001, fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, J.O.U.E., L. 29, du 3 février 2007, pp. 10-13.

³³⁹ Article 1^{er}, de la Convention d'application de l'Accord Schengen - Convention d'application de l'Accord de Schengen, du 14 juin 1985, entre les gouvernements des Etats de l'Union économique du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, J.O.U.E., L. 239, du 22 septembre 2000, pp. 19-62.

³⁴⁰ L'article 1^{er}, § 3, du 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, J.O.U.E., L. 349, du 25 novembre 2004, pp. 1-11, en donne une définition similaire.

et leurs ports maritimes pour les liaisons régulières de transbordeurs qui sont en provenance ou à destination exclusives d'autres ports sur les territoires des Parties Contractantes, sans faire escale dans des ports en dehors de ces territoires.»

D. La gestion des frontières

La gestion des frontières comprend deux volets principaux : d'une part, le contrôle, la vérification aux frontières et, d'autre part, la surveillance qui « consiste en l'observation, le suivi et l'examen des comportements, des déplacements, des itinéraires, des relations d'une personne ainsi qu'en la collecte et le traitement des informations liées à ces actes »^{341 342}.

La commission européenne, dans son étude d'impact relative au lancement du programme Eurosur, définit trois objectifs principaux d'une politique de surveillance aux frontières :

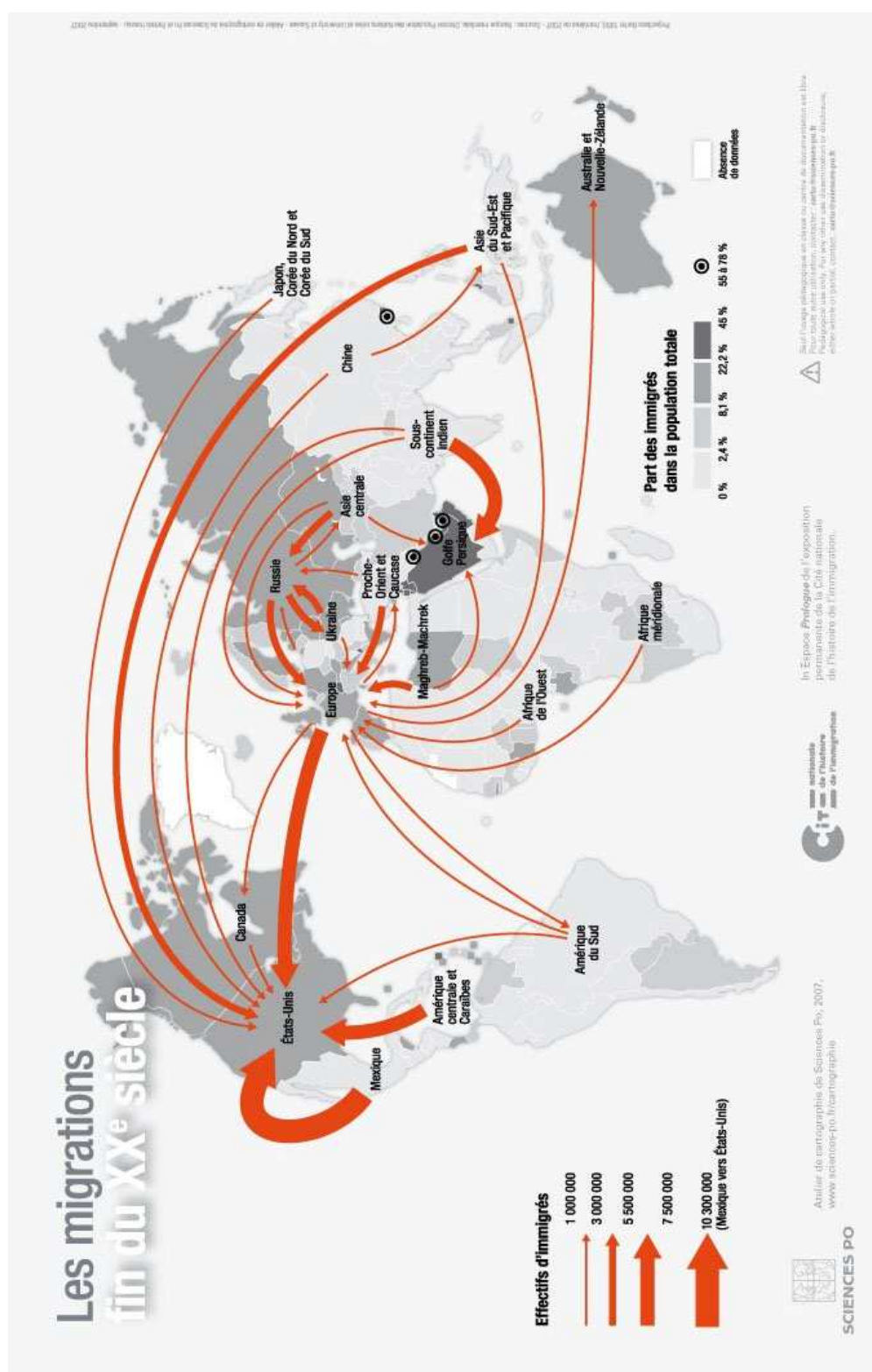
- (1) prévenir et empêcher les franchissements non autorisés ;
- (2) lutter contre la criminalité transfrontalière ;
- (3) prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi une frontière illégalement.³⁴³

³⁴¹ CEYHAN Ayse, Enjeux d'identification et de surveillance à l'heure de la biométrie, Op. cit.

³⁴² Pour une définition officielle, voir le Schengen Handbook : Recommandation de la Commission, establishing a common "Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)" to be used by Member States' competent authorities when carrying out the border control of persons, C.O.M. (06), 5186 final.

³⁴³ Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), 151.

Annexe 5. Les flux migratoires dans le monde



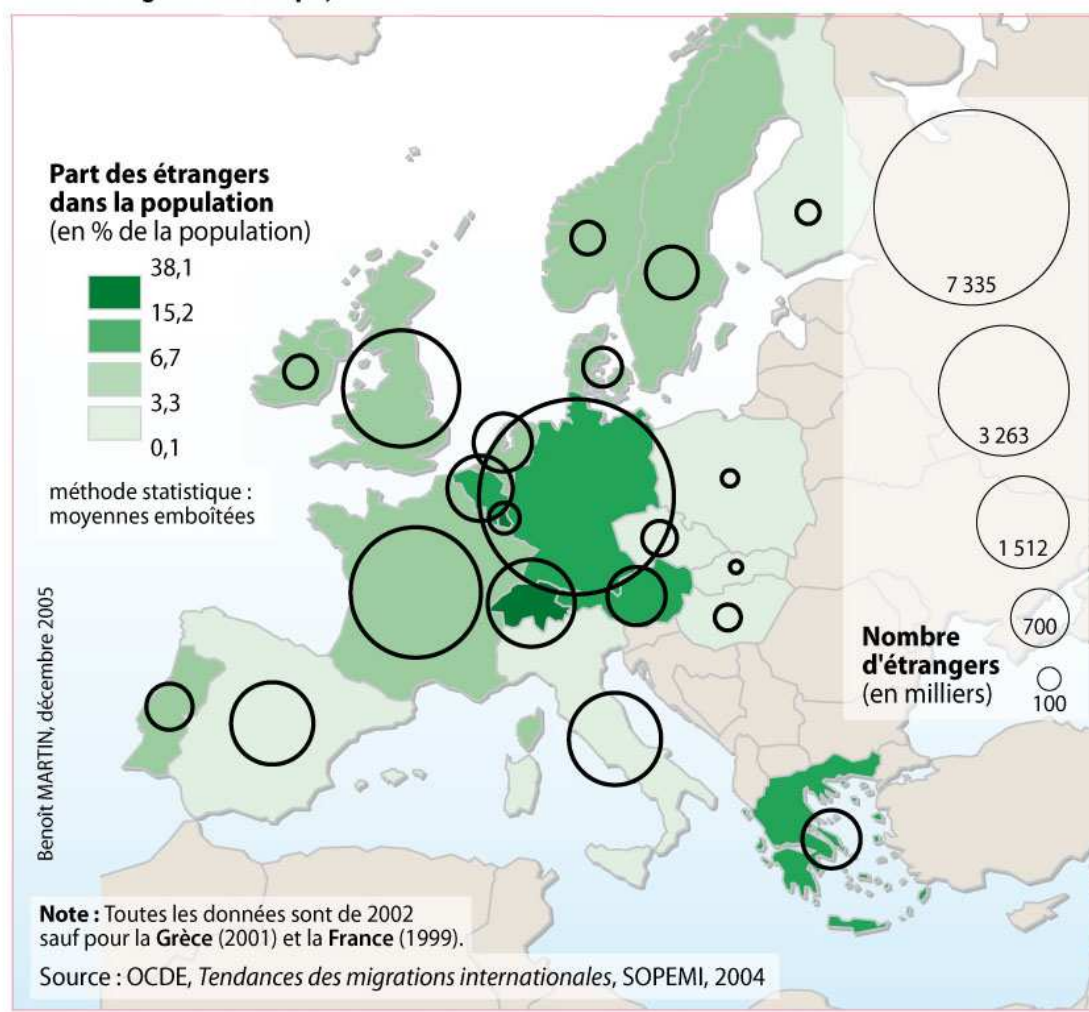
Source : SCIENCES PO : Atelier de cartographie des Sciences Po, *Les migrations fin du XX^e siècle*, 2007, [en ligne] : www.sciences-po.fr/cartographie, consulté le 14 avril 2009.

Source : L'atlas des migrations : les routes de l'humanité, *Coédition La vie – Le Monde*, 2008-2009, p. 122.



Annexe 7. La part des étrangers dans les pays européens

Les étrangers en Europe, 2002



In Marie-Françoise DURAND, Benoît MARTIN, Delphine PLACIDI, Marie TÖRNQUIST-CHESNIER, *Atlas de la mondialisation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2007, 2^{ème} édition



SCIENCES PO

Atelier de cartographie de Sciences Po, 2007,
www.sciences-po.fr/cartographie

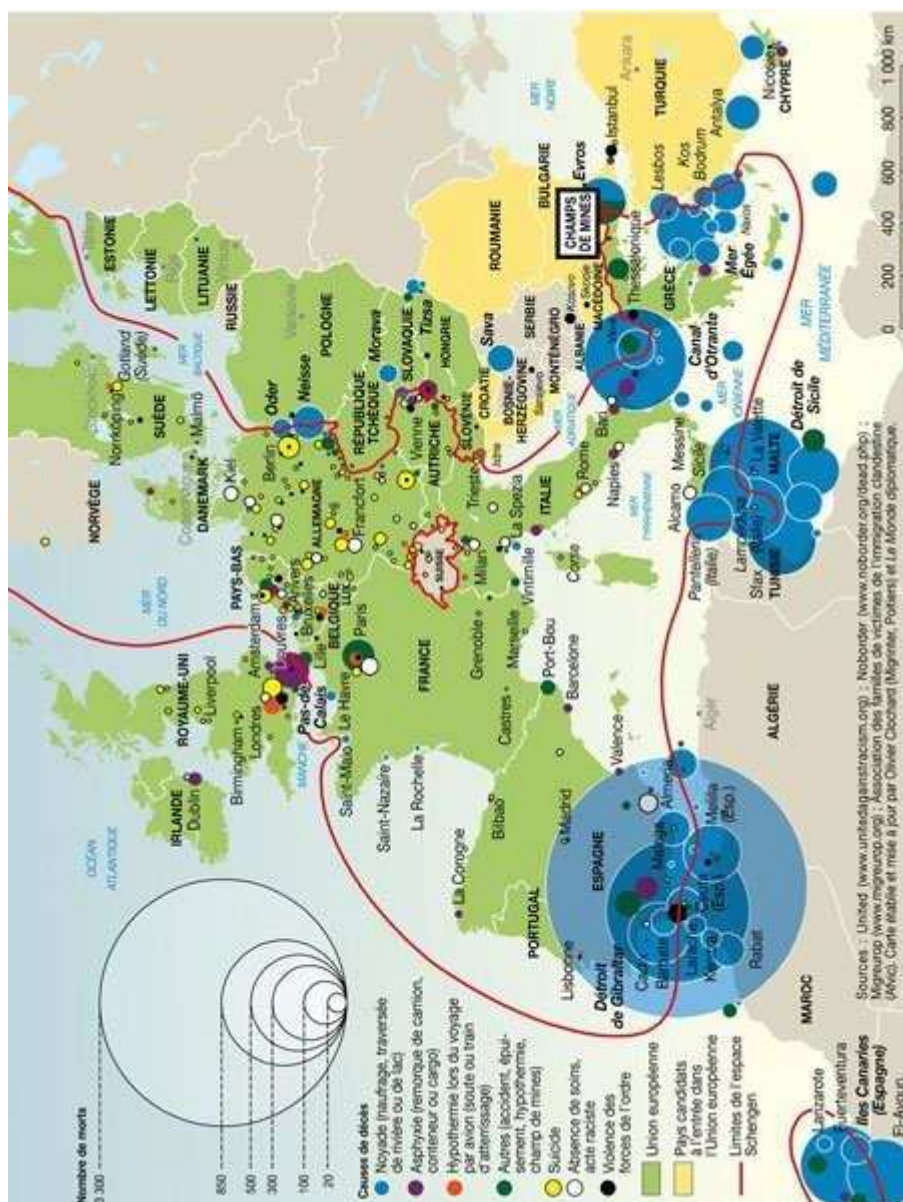


Seul l'usage pédagogique en classe ou centre de documentation est libre.
Pour toute autre utilisation, contacter : carto@sciences-po.fr
Pedagogical use only. For any other use dissemination or disclosure, either
whole or partial, contact : carto@sciences-po.fr

Source : SCIENCES PO : Atelier de cartographie de Sciences Po, *Les étrangers en Europe*, 2002, [en ligne] : www.sciences-po.fr/cartographie, consulté le 14 avril 2009.

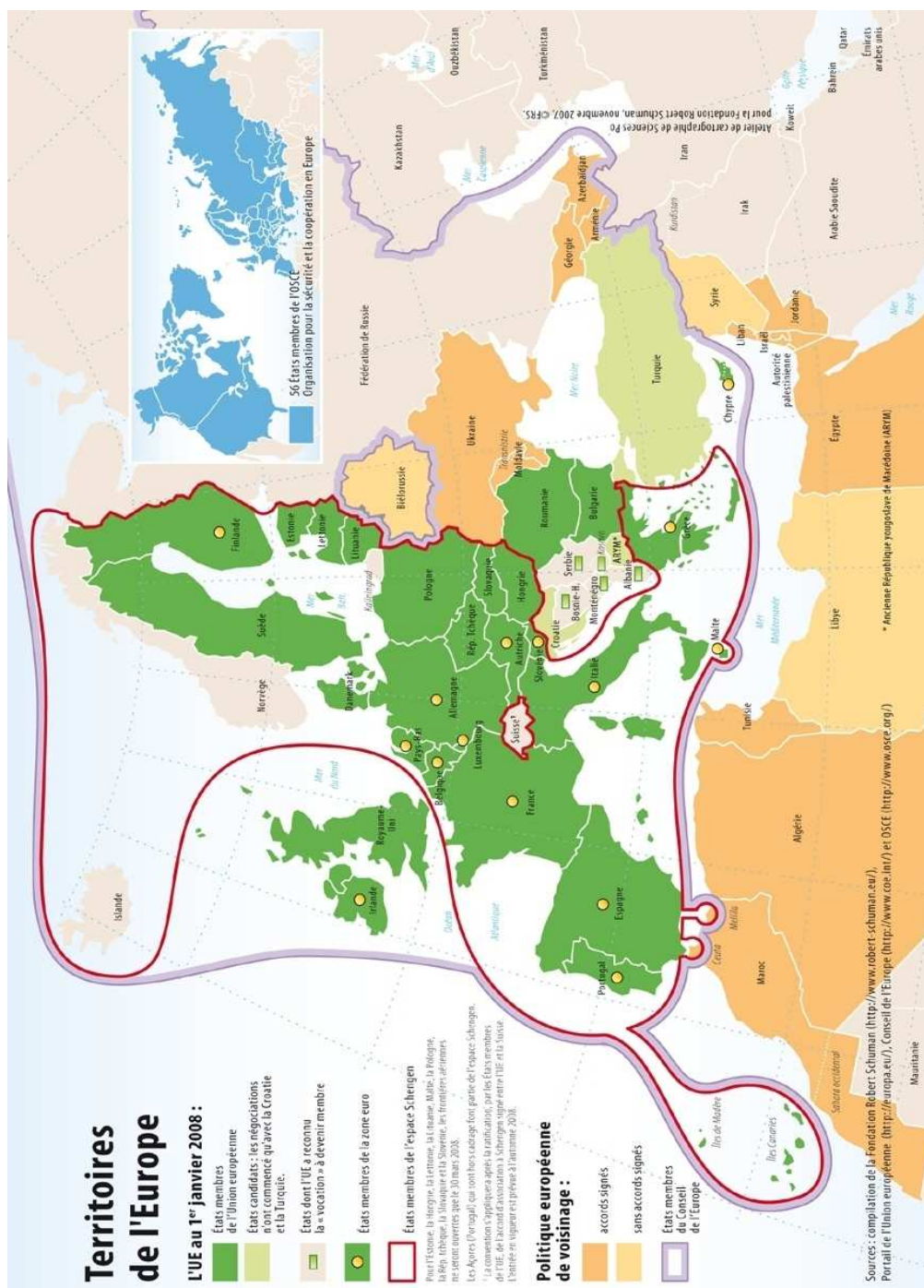
Cette carte montre que, malgré la médiatisation et l'importance des moyens mis en place afin de gérer les flux migratoires en mer, les pays comprenant la plus importante population étrangère se trouvent essentiellement au nord de l'Europe. Les pays méridionaux sont donc essentiellement des pays de transit et non de destination de l'immigration clandestine.

Annexe 8. Les décès lors du voyage vers l'Europe



Source : CLOCHARD Olivier et REKACEWICZ, Les migrants subsahariens à l'épreuve des politiques anti-migrants européennes, in *Le Monde diplomatique*, mars 2004, [en ligne] : www.cafe-geo.net/IMG/jpg/carte-migrants.jpg, consulté le 14 avril 2009.

Annexe 9. Les territoires de l'Europe



Source : SCIENCES PO : Atelier de cartographie de Sciences Po (pour la Fondation Robert Schuman), *Territoires de l'Europe : l'UE au 1^{er} janvier 2008*, novembre 2007, [en ligne] : http://ec.europa.eu/information_society/activities/internationalrel/dialogue_coop/euromed/pics_euromed/plan/territoires_europe2008_fondationrobertschuman.jpg, consulté le 15 avril 2009.

Précisons cependant que la Suisse a intégré l'espace Schengen en décembre 2008 (frontières terrestres) et mars 2009 (frontières aériennes).

Annexe 10. Frontières et migrants appréhendés

A. External land borders 2006

Member State	External land border with	Length in km	Number of third country nationals apprehended after having crossed the external land border illegally in	
			2005	2006
Cyprus	"Green line" ³⁴⁴	180	4734	3762
Bulgaria	Turkey	240	606 ³⁴⁵	No data available.
	FYROM	148		
	Serbia	318		
Estonia	Russia	294	23	25
Finland	Russia	1340	15	30
Greece	Albania	246	4135	6865
	FYROM	256		
	Turkey	215		
Hungary	Croatia	344	2903	2724
	Serbia	174		
	Ukraine	136		
Latvia	Belarus	167	43	48
	Russia	282		
Lithuania	Belarus	679	No data available.	No data available.
	Russia	272		
Norway	Russia	196	0 ³⁴⁶	0 ³⁴⁷
Poland	Russia	210	1140	1282
	Belarus	418		
	Ukraine	535		
Romania	Moldova	450		No data available.
	Serbia	476		
	Ukraine	531		
Slovakia	Ukraine	97	271	501
Slovenia	Croatia	670	4088	2979
Spain	Morocco ³⁴⁸	16	16938	19970
Total		7433	34896	38186

³⁴⁴ Length of the line as defined in Article 1(1)(a) of Council Regulation No (EC) 866/2004.

³⁴⁵ Including land and maritime borders and overstayers.

³⁴⁶ See external maritime borders below.

³⁴⁷ See external maritime borders below.

³⁴⁸ Ceuta and Melilla.

B. External maritime borders 2006

Member State	External maritime border in	Length in km	Number of third country nationals apprehended after having crossed the external maritime border illegally, incl. number of persons apprehended at sea in	
			2005	2006
Belgium	North Sea	109	0	0
Bulgaria	Black Sea	354 ³⁴⁹	0 ³⁵⁰	No data available.
Cyprus	Mediterranean Sea	673 ³⁵¹	2670	1751
Denmark	North and Baltic Sea	1902	0	0
Estonia	Baltic Sea	769	0	0
Finland	Baltic Sea	1250	22	7
France	Atlantic Ocean and Mediterranean Sea	4720	10334	10817
Germany	North and Baltic Sea	700	141	295
Greece	Mediterranean Sea	8670	20974	8940
Iceland	Atlantic Ocean	1725	0	0
Ireland	Atlantic Ocean	1448 ³⁵²	No data available.	No data available.
Italy	Mediterranean Sea	5225	23172	22266
Latvia	Baltic Sea	498	17	21
Lithuania	Baltic Sea	120	0	0
Malta	Mediterranean Sea	246	1822	1780
Netherlands	North Sea	523	10803 ³⁵³	11634 ³⁵⁴
Norway	Atlantic Ocean	2646	902 ³⁵⁵	972 ³⁵⁶
Poland	Baltic Sea	440	45	19
Portugal	Atlantic	2555	17223 ³⁵⁷	23564 ³⁵⁸
Romania	Black Sea	225 ³	No data available.	No data available.

³⁴⁹ Coastline.

³⁵⁰ See external land borders above.

³⁵¹ As defined in Article 14(6)(a) and (b) of Decision No 574/2007/EC.

³⁵² Coastline.

³⁵³ Including air borders.

³⁵⁴ Including air borders.

³⁵⁵ Including land and air borders and overstayers.

³⁵⁶ Including land and air borders and overstayers.

³⁵⁷ Including air borders.

³⁵⁸ Including air borders.

Slovenia	Adriatic	47	0	0
Spain	Atlantic Ocean and Mediterranean Sea	7785	15979	13931
Sweden	Baltic Sea	2746	0	0
United Kingdom	Atlantic Ocean & North Sea	12429 ³⁵⁹	No data available.	No data available.
Total		57805	104104	95997

Source : Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), 151.

Annexe 11. Les arguments de la Commission justifiant la création d'Eurosur

Les arguments évoqués par la Commission pour expliquer le rôle et les problèmes auxquels Eurosur remédiera sont les suivants :

« Lorsqu'ils affrontent ces défis, les États membres sont actuellement confrontés à un certain nombre de lacunes:

- À l'heure actuelle, les systèmes nationaux de surveillance ne couvrent que quelques tronçons déterminés des frontières extérieures de l'UE, au moyen de dispositifs de surveillance fixes et mobiles.

- En raison de contraintes techniques (niveau de performance actuel des capteurs radars, disponibilité/résolution limitée des satellites) et financières, la surveillance ne porte actuellement que sur certaines zones planes ou côtières et sur les zones de la frontière terrestre ou de haute mer dans lesquelles des opérations sont menées.

- Il est notamment nécessaire d'apporter des solutions techniques à l'incapacité actuelle de détecter et de suivre les petites embarcations utilisées pour le trafic de personnes et de drogue à destination de l'UE.

- Dès que les contrôles frontaliers ont été renforcés dans une zone ou qu'un point d'immigration clandestine a été fermé, les réseaux de passeurs trouvent d'autres méthodes et moyens pour forcer le passage ou empruntent de nouveaux itinéraires, transférant ainsi la pression migratoire vers d'autres États membres ou des pays tiers qui n'y sont pas préparés.

- S'il est possible d'axer le contrôle aux frontières terrestres sur la ligne frontalière proprement dite, les frontières maritimes constituent une zone immense dans laquelle s'exercent maintes activités légales comme la pêche, la navigation commerciale et la navigation de plaisance, qui peuvent toutefois aisément être détournées à des fins illégales.

- La pression migratoire pose des problèmes considérables non seulement aux États membres bordant la partie septentrionale de la Méditerranée, mais aussi aux pays tiers bordant la partie méridionale, en matière de détection, d'arrestation, d'accueil, de traitement pratique et administratif et de réadmission des migrants. »

Pour résoudre ces problèmes, il convient ainsi de prévoir un cadre technique commun, afin d'aider les autorités des États membres à agir au niveau local, à commander au niveau national, à se coordonner au niveau européen et à coopérer avec les pays tiers en vue de détecter, d'identifier, de suivre et d'appréhender les personnes qui tentent d'entrer illégalement dans l'UE en dehors des points de passage frontaliers.

Source : Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), 151.

Annexe 12. Phasage tel que prévu par la Commission européenne

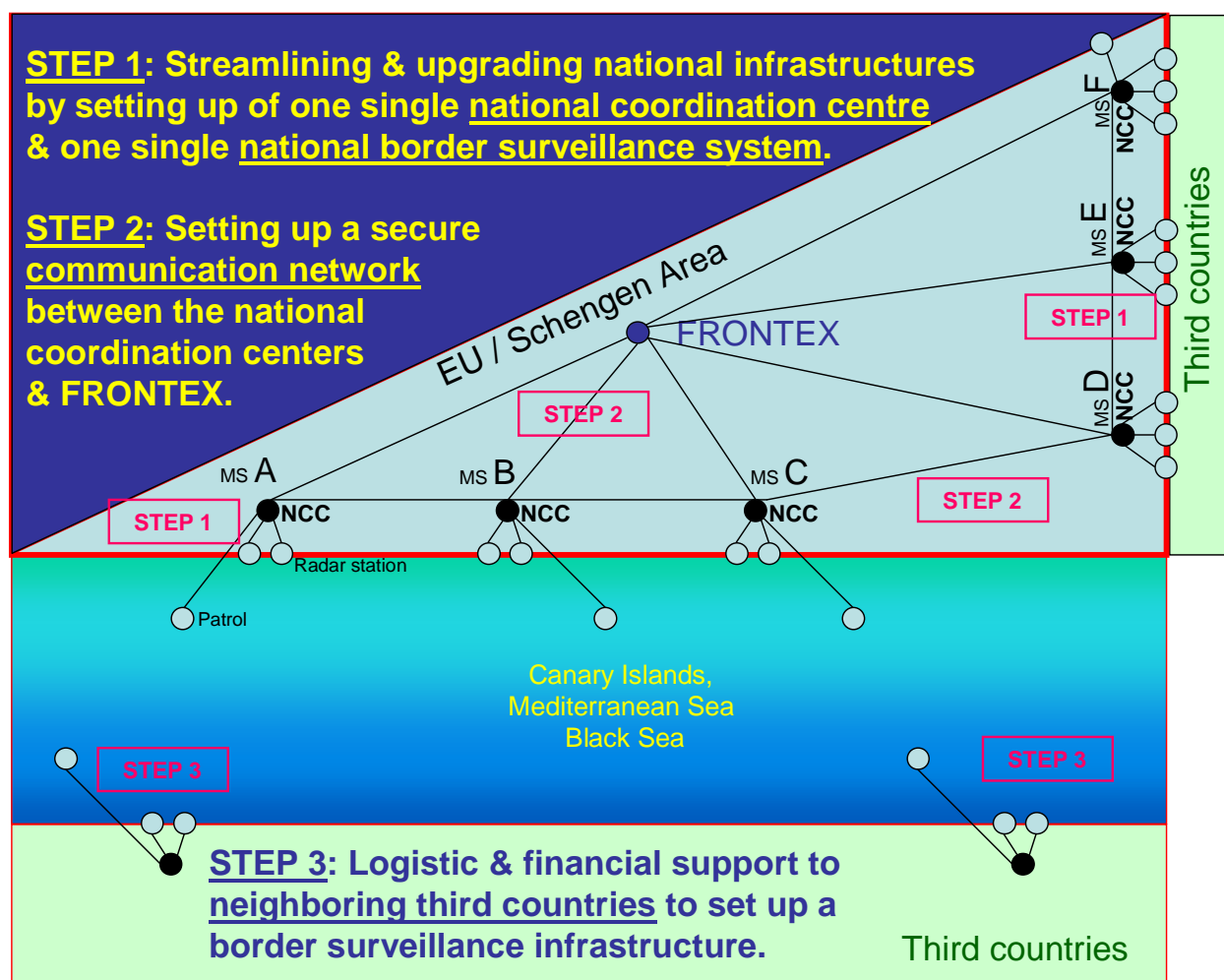
Phases & steps of EUROSUR as outlined in Communication C(2008)68final of 13.2.2008

PHASE I: Interlinking and streamlining surveillance systems and mechanisms at Member States level	
STEP 1: Providing the essential border surveillance infrastructure at national level	Funding provided under the European External Borders Fund should be used to upgrade and extend the national border surveillance system and to set up national coordination centres for border control in each of the Member States located at the southern and eastern external borders of the EU in order to control all or selected parts of the external borders.
STEP 2: Communication network between the national coordination centres including FRONTEX	A secured computerised communication network should be set up in order to exchange data 24 hours a day close to real-time between centres in Member States and with FRONTEX. FRONTEX should receive information from the national coordination centres to the extent relevant for the coordination of joint operations and for risk analysis. FRONTEX could also be involved by serving as a European Situation Centre gathering from and disseminating close to real-time information to these centres with regard to incidents occurring along the EU external borders.
STEP 3: Support to neighbouring third countries for the setting up of border surveillance infrastructure	As the existing cooperation mechanisms in the Baltic Sea and in the Black Sea have shown, cooperation with neighbouring third countries is a pre-requisite to achieve situational awareness in the maritime domain. While Community financial assistance is already provided to most neighbouring third countries in order to support them in managing their borders, the specific need for developing operational cooperation between those third countries and Member States calls for increased EU financial and logistical support on border surveillance.
PHASE II: Development of common tools and applications for border surveillance at EU level	
STEP 4: Research and development to improve the performance of surveillance tools	The 7 th Framework Programme for research and development should be used to improve the performance and use of surveillance tools to increase the area covered, the number of suspicious activities detected as well as to improve the identification of potentially suspicious targets and the access to high resolution observation satellite data.
STEP 5: Common application of surveillance tools	The application of new surveillance tools could provide Member States' authorities with surveillance information on their external borders and on the pre-frontier area on a more frequent, reliable and cost-efficient basis. Consideration should be given on how the EU can support Member States in developing and using such tools, with regard to investments or by setting up mechanisms allowing for a shared use of capital intensive tools such as satellites. FRONTEX could act as a facilitator e.g. to liaise with service providers in order to procure satellite imagery on behalf of several Member States or co-ordinate the sharing of equipment such as UAVs.

STEP 6: Common pre-frontier intelligence picture	<p>The deployment of new surveillance tools provides for a new source of information that could be used by FRONTEX and Member States' authorities in addition to other sources of information already exploited to recognise patterns and analyse trends, supporting the detection of migration routes and the prediction of risks. In practice that could serve to establish a common pre-frontier intelligence picture as a complement to the risk analyses currently developed by FRONTEX. Such a common tool/exploitation of a new source of information should/could be exploited for more operational purposes to enable a targeted intelligence reaction, coordinated via the FRONTEX situation centre.</p>
PHASE III: Creation of a common information sharing environment for the EU maritime domain	
STEP 7: Integrated network of reporting and surveillance systems limited to border control and to southern maritime borders	<p>Creation of an integrated network of reporting and surveillance systems covering the <u>Mediterranean Sea, the southern Atlantic Ocean (Canary Islands) and the Black Sea</u>, in which information from ship reporting systems, surveillance systems and tools and other sources is being collected, fused, analyzed and disseminated for <u>border control and internal security</u> purposes, linking all authorities with security interests and responsibilities in the maritime domain together through a "common operational picture".</p>
STEP 8: Integrated network of reporting and surveillance systems for the whole EU maritime domain	<p>In the long-term, extension of the above mentioned network to the northern Atlantic Ocean, North Sea and Baltic Sea to create a common information sharing environment for the whole EU maritime domain, covering all maritime activities (maritime safety, protection of the marine environment, fisheries control, and law enforcement).</p>

Source : COMMISSION EUROPEENNE, EUROSUR Expert Group Meeting 3 December 2008: Summary of Replies concerning Steps 1 and 2 of EUROSUR (Rev 2), 18 novembre 2008, 37p.

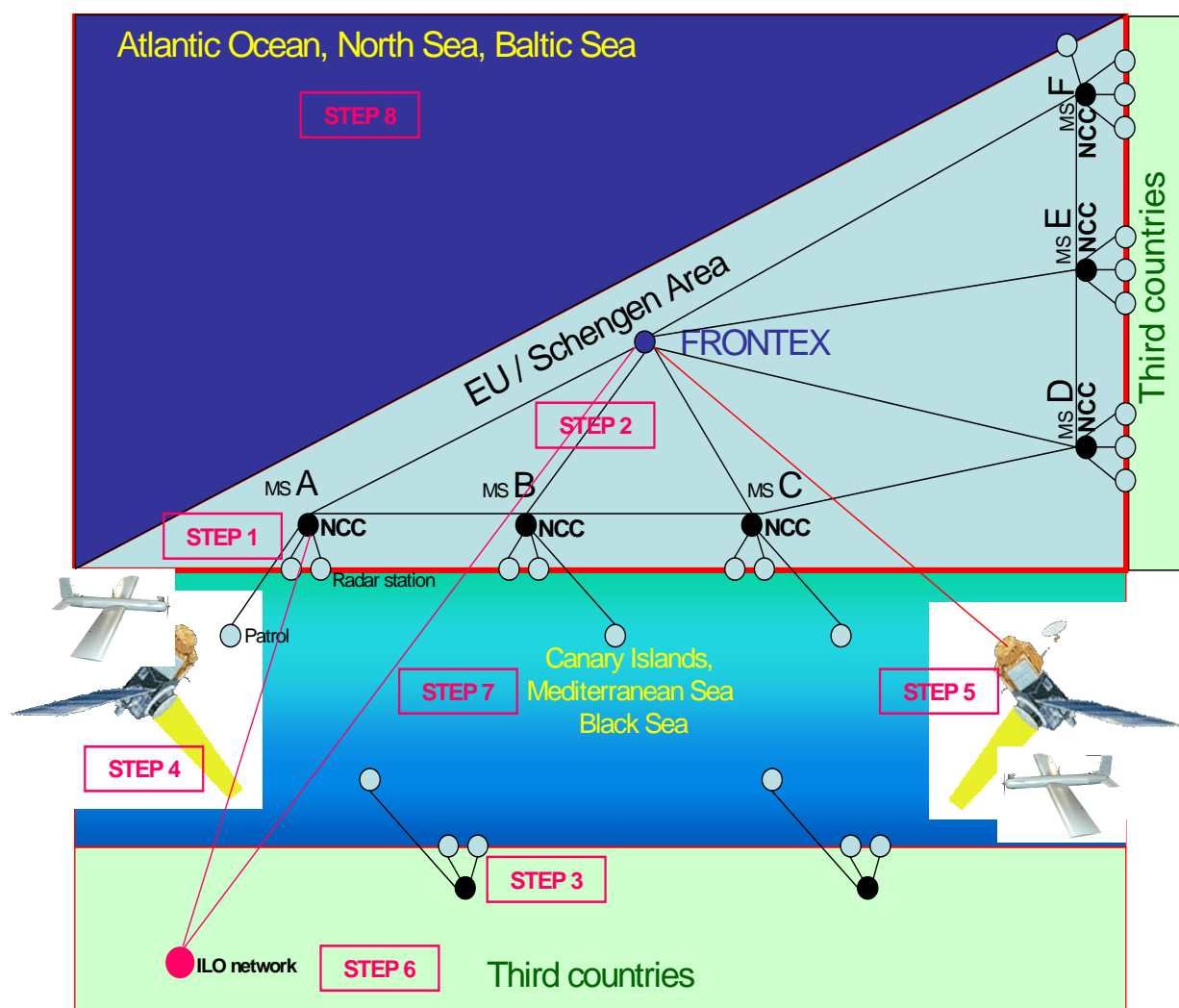
Annexe 13. Etapes du développement actuel au sein du groupe d'experts Eurosur



Source : SEIFFARTH Oliver (DG Justice, Freedom and Security), Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), COM(2008) 68 final, 13 février 2008, Présentation powerpoint dans le cadre de la deuxième réunion d'experts EUROSUR du 29 septembre 2008.

Les deux premières étapes de la première phase du projet Eurosur font actuellement l'objet de discussions au sein du groupe d'experts.

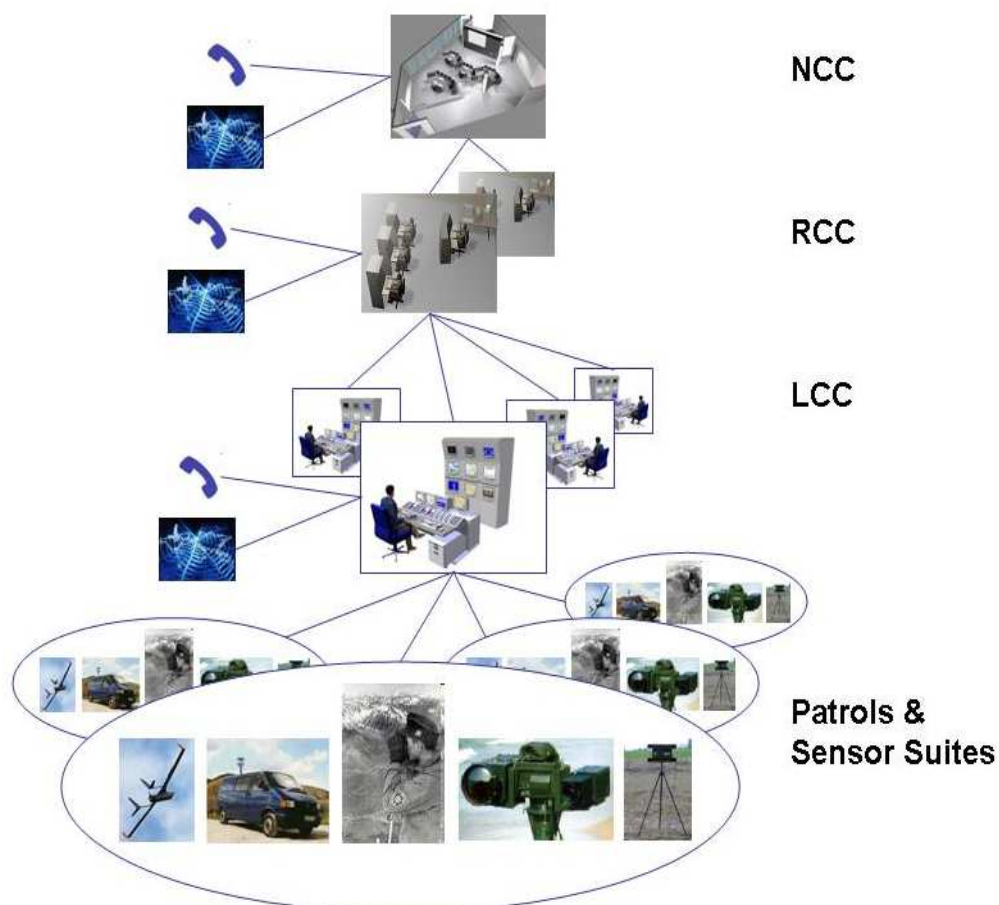
Annexe 14. Schéma de l'ensemble du processus Eurosur



Source : COMMISSION EUROPEENNE, DG JLS/C1, 5th EUROSUR Expert Group Meeting : presentation powerpoint, Bruxelles, 10 mars 2009, 34 diapositives.

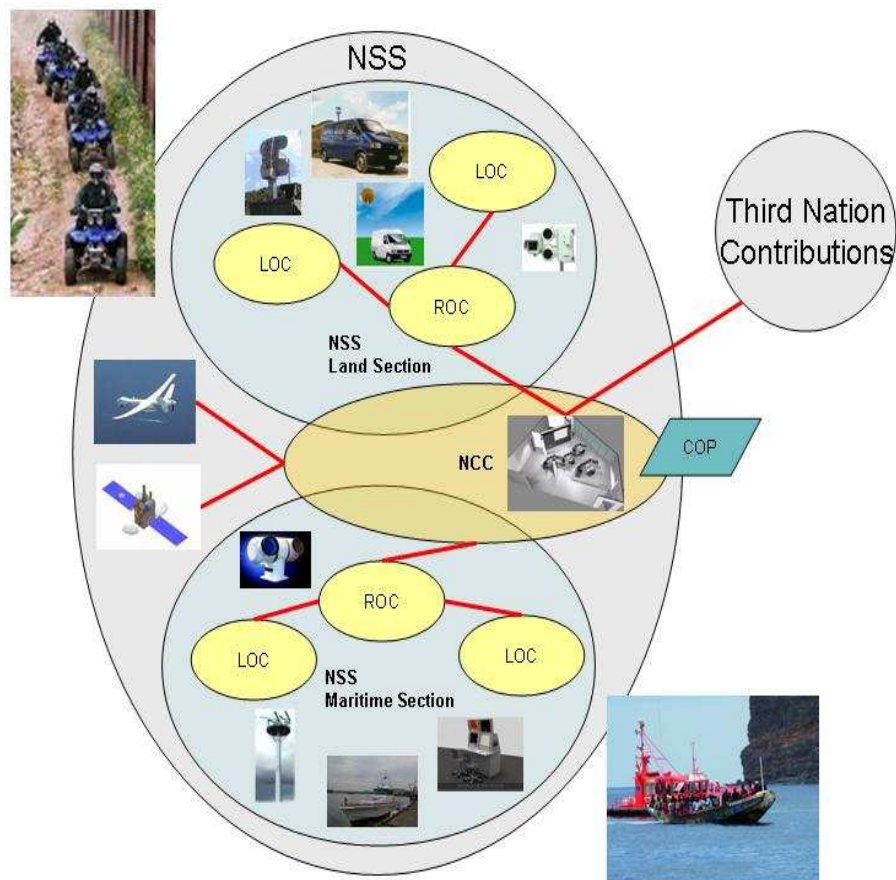
Ce schéma intègre l'ensemble des étapes (des trois différentes phases) du projet Eurosur tel que prévu par la commission européenne. Pour plus de détails sur le contenu et les objectifs de chacune d'entre elles, nous vous renvoyons à l'annexe 12. Ce schéma nous permet notamment de mieux comprendre les interactions avec les pays tiers.

Annexe 15. Centres nationaux de coordination et interopérabilité



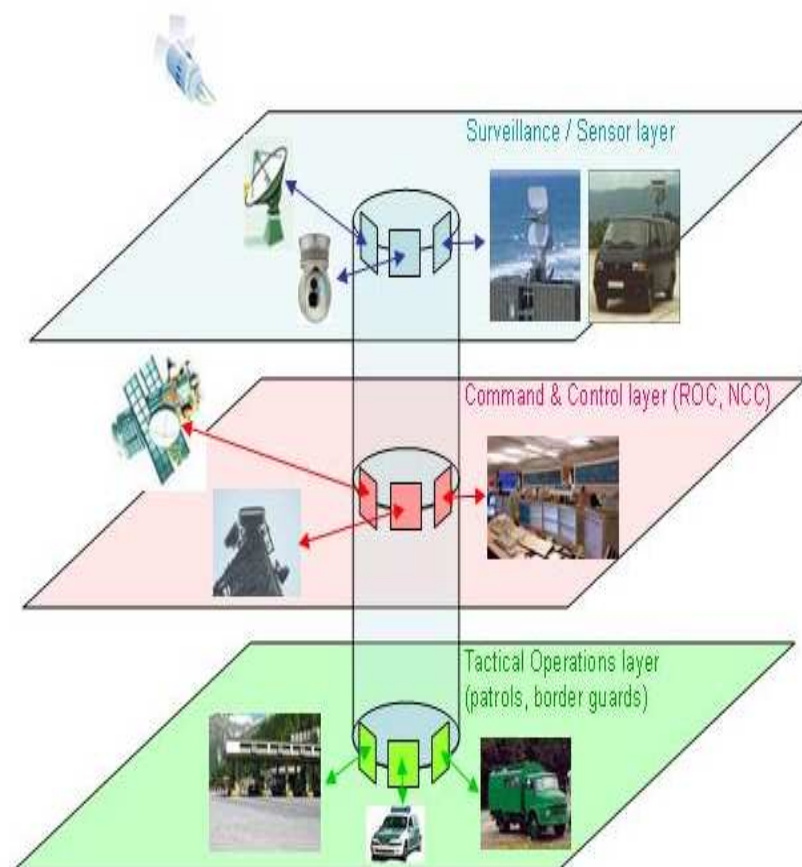
Source : COMMISSION EUROPEENNE, DG JLS/C1, 5th EUROSUR Expert Group Meeting : presentation powerpoint, Bruxelles, 10 mars 2009, 34 diapositives.

Ce premier schéma montre les liens entre NCC (centres nationaux de coordination), RCC (centres régionaux de coordination), LCC (centres locaux de coordination) et les unités et le matériel – mobile et fixe – sur le terrain.



Source : COMMISSION EUROPEENNE, DG JLS/C1, 5th EUROSUR Expert Group Meeting : presentation powerpoint, Bruxelles, 10 mars 2009, 34 diapositives.

Ce schéma expose le NSS, système national de surveillance, qu'Eurosur a pour objectif de mettre en place dans chaque Etat membre. Ce système vise ainsi à compiler l'information disponible et à assurer une réaction adéquate des unités sur le terrain en cas de problème, avec en son centre, le NCC : centre national de coordination.



Source : COMMISSION EUROPEENNE, DG JLS/C1, 5th EUROSUR Expert Group Meeting : presentation powerpoint, Bruxelles, 10 mars 2009, 34 diapositives.

Ce schéma expose la tridimensionnalité de la réponse lors de la surveillance des frontières telle que prévue par le programme Eurosur :

- La surveillance au sens strict a lieu, via des détecteurs mobiles ou fixes, aux frontières terrestres ou maritimes, qui envoient un signal ;
- Ce signal est reçu aux centres de commande et de contrôle – régional (RCC) ou national (NCC) ;
- Et ensuite répercuté vers les équipes sur le terrain pour les opérations tactiques : patrouilles, garde-frontières.

18.11.2008, FINAL (REV2)

EUROSUR EXPERT GROUP MEETING

3 DECEMBER 2008

SUMMARY OF REPLIES CONCERNING

STEPS 1 AND 2 OF EUROSUR

REV 2

1. Introduction

This document provides a first general summary of the replies given by Member States to the questionnaires on Steps 1 and 2 sent by the Commission on 1 August 2008 (JLS B.1/OS D(2008) 12333). A summary of the different phases and steps as presented in the Commission Communication C92008)68final of 13 February 2008 can be found in ANNEX 1.

This document takes into account additional replies submitted by Member States until 18 November 2008 (22 countries in total). Countries are listed geographically from Portugal to Cyprus and from Bulgaria to Norway to allow comparability between neighbouring States.

2. Main scenarios for border surveillance

The scenarios described by Member States listed in ANNEX 2 can be summarized as follows:

In quantitative terms, Member States are facing the following main scenarios:

- A number of Member States referred to the border sections, where they are confronted with large numbers of illegal immigrants, such as the Canary Islands, (*the "green line"*), or the borders with Ukraine.
- Some Member States mentioned the possibility of a crisis in neighbouring countries/regions, resulting into a further increase of arrivals or even a mass influx.
- Several Member States cited the difficulty to detect possible targets in intense traffic or due to size of the maritime area to be monitored. A linked issue is the difficulty to identify possible targets in the maritime domain.
- Large numbers of small groups of migrants crossing the external border, taking advantage of the geographical situation (e.g. short distance between coasts).
- Some scenarios referred to do not concern border surveillance, but border checks and are therefore only indirectly relevant (e.g. competence of NCC for surveillance and checks).
- Finally, border control authorities are often also responsible for other law enforcement activities such as drug trafficking, smuggling in human beings and smuggling of goods.

In qualitative terms, Member States are facing the following main scenarios:

- The tragic loss of life of illegal immigrants at sea and the challenges in carrying out SAR missions pose a particular burden on the border control authorities:
- Another challenge is terrain which is difficult to survey, thereby reducing situational awareness. Difficult terrain can also limit communication and thus reaction capabilities.
- Specific methods used by illegal immigrants can make border surveillance more difficult.
- Lack of demarcation of the border with Russia makes border surveillance more complicated.
- Lack of cooperation from the neighbouring third countries.
- Finally, border control authorities responsible for other law enforcement activities might face the challenges also in this context.

3. Border surveillance authorities

The authorities responsible for border surveillance in Member States and their tasks are listed in ANNEX 3, which can be summarized as follows:

At all (external) land borders and at most (external) maritime borders, the **Ministries of Interior** with their subordinated bodies **Border Guards/Police/Guardia Civil** are the main responsible authority for border surveillance with the following exceptions:

- In Malta the **Armed Forces** are carrying out maritime border surveillance.

- In the Netherlands, the **Royal Marechaussee** is responsible for border surveillance.
- In France the **Prefecture maritime** is in charge coordinating maritime affairs including surveillance.
- In Greece, the Hellenic **Coast Guard** is responsible for the surveillance of maritime borders.
- In Norway, the surveillance of the land borders is conducted by a **military border unit** (GSV) on behalf of the Police authorities. The maritime border surveillance is assured by the **Coast Guard**.

All these authorities have a close cooperation with their Ministries of Interior/Police.

At land borders, Border Guards/Police usually cooperate closely with **Customs** authorities, whereas for maritime surveillance besides Customs a series of other authorities are involved, in particular **Navies, Coast Guards and Ports and Maritime Authorities**, requiring a close cooperation and coordination between these authorities. Competences between these authorities are divided both geographically (e.g. within/beyond 24 nautical miles) as well as on substance (e.g. SAR).

The contribution of **private sector bodies** to border surveillance is minimal: Only Sweden and the Netherlands use e.g. Lloyd's to provide tools for maritime surveillance (e.g. AIS info from ships). For land border surveillance, the Lithuanian Border Guard cooperates with the clubs of hunters (cooperation takes place on information level) and in Hungary the Civil Guard supports the Police via information sharing and joint patrols.

Preliminary conclusions

- Surveillance of external land borders is in the responsibility of the same authority in all Member States (Ministry of Interior with subordinated Border Guards/Police; in Norway Police with a military border unit acting on its behalf), partly in close cooperation with Customs authorities.
- Maritime surveillance is carried out by a series of authorities with diverse responsibilities, requiring close cooperation and coordination.
- Private sector bodies do not play a significant role.

4. National surveillance systems (EUROSUR Step 1)

An overview of the Member States' external borders surveyed and the plans to upgrade/extent surveillance systems can be found in **ANNEX 4**, which can be summarized as follows:³⁶⁰

Only a few Member States have set up a surveillance system covering **all** their external borders, such as Slovakia (98km with Ukraine), Malta (covering its whole coastline of 135km with radars, but only 20km with cameras) and France (covering whole coastline of 5500km with stationary equipment) and Hungary. The other Member States have set up a surveillance system at selected border sections, covering on average 20% to 50% of their external borders. Coverage of maritime borders is usually more advanced.

All Member States are planning to further upgrade and/or extend their national surveillance systems in the coming years. One example for **extension** is Romania, currently not having any coverage at its maritime and land borders, but planning to have its whole coastline (256km) and major parts of its external land borders to be surveyed by stationary equipment (radars, optoelectronic systems, masts etc.) by 2009. One example for **upgrading** its NSS is France, which is planning to upgrade the Spationav system with automatic input of AIS data in 2008/2009, followed by an integration of data collected by other tools (HF radars, satellites, UAV, LRIT). Member States are using EU funding (External Borders Fund) for this purpose.

³⁶⁰

The information provided on stationary/mobile surveillance equipment still has to be analysed.

Preliminary conclusions

- All Member States located at external land and maritime borders are planning to extend/upgrade their national surveillance systems until 2013, partly involving considerable investments.
- Further progress is needed to ensure interoperability of e.g. digital radio communication systems, radar systems and mobile equipment between neighbouring Member States or to exchange experiences gained in the use of such equipment.

Points for discussion

- 1) How could further efforts be supported to promote interoperability of selected systems and equipment used for border surveillance between neighbouring Member States?
- 2) Do you think that FRONTEX and the Joint Research Centre (JRC) could provide independent advice on state-of-the-art technology for surveillance and its financial costs?
- 3) Do you think minimum technical requirements for certain selected (still to be defined) parts of national surveillance systems should be established?

5. National coordination centres (EUROSUR Step 1)

The information provided by Member States (see ANNEX 5) can be summarised as follows:

- All Member States have either already set up a national coordination centre (NCC) or are planning to do so (e.g. Spain, Hungary, Romania).
- All the NCCs are managed by the Ministries of Interior/Border Guard/Police with the exception of Malta (Armed Forces).
- Usually the NCCs are located in the capitals.
- With the exception of Finland, all Member States think that NCCs should operate 24/7.
- On average, 3 people are working per shift.
- Whereas smaller Member States have either no (e.g. Malta) or only one regional coordination centre (e.g. Slovakia, Lithuania), the other Member States have usually 4-5 regional coordination centres located in major ports or close to the land borders.

6. Information collected directly and indirectly by NCC (EUROSUR Step 1)

The information provided (see TABLE 1 below) can be summarised as follows:

- **Stationary/mobile sensors:** The NCCs in the Member States have access to information from stationary/mobile sensors to a lesser extent than expected: The NCCs in Spain (planned), Bulgaria, Malta, Italy, Cyprus, the Netherlands and Latvia receive information collected by *stationary and mobile sensors*. The NCCs in Portugal, France, Slovakia, Lithuania and Estonia receive information only from *stationary sensors* and the NCC in Finland receives no such information – the main reason might be that in these countries the information collected from mobile sensors (patrols) is being fully dealt with in the regional coordination (RCC). The planned NCC in Hungary might both receive the information from stationary sensors via the RCC as well as connect to sensors directly. In the UK and Germany the NCC receives information from mobile sensors, but not from stationary sensors. The future NCC in Norway should be receiving information from both stationary (mainly indirectly) and mobile sensors.
- **Earth observation (EO) satellites:** The use of EO satellites is practically unknown. Only Malta and the Netherlands use satellite imagery, but for pollution detection and not for border control purposes. Italy and France seem to consider the use of satellites for maritime border surveillance in the near future.

▪ **Ship reporting systems/networks:**

- All NCCs operating at maritime borders use **AIS** (only Romania, Greece and Slovenia answered no, but might do so in the future).
- The still limited use of EMSA-supported systems such as LRIT, SRIT, SafeSeaNet and CleanSeaNet might increase considerably in the coming years: **LRIT** should be operational as from 31 December 2008 – the NCCs in France, UK, Norway and Malta intend to use it then. **SafeSeaNet** is so far used by the NCCs in Malta, Latvia, Sweden, Germany, the Netherlands and Finland, **CleanSeaNet** by the NCCs in Malta, Estonia, Sweden, the Netherlands and Finland, **SRIT** only by the NCC in Latvia.
- The NCCs in Malta, Italy, Cyprus, Lithuania, Estonia, UK, the Netherlands, Sweden and Finland have and the future NCC in Norway should also have access to **VMS**. France and Germany pointed out that according to EU legislation VMS data can only be used by the Fishing Monitoring Centre (FMC), but not by any other service, which "is highly prejudicial to the efficiency of a global national surveillance system".
- **VTMS** is used by the NCCs in Portugal, France, Germany, the Netherlands, Malta, Cyprus, Bulgaria, Latvia, Sweden and Finland.
- **V-RMTC** is used only by the NCC in Malta and Portugal, which are together with the Netherlands - in the future also Norway - the only ones which have access to the **NATO MSSIS**. Negotiations on using NATO MSSIS are ongoing in Sweden.
- The NCCs in Germany, the Netherlands, the UK, Spain, Malta, Cyprus, Romania, Bulgaria, Lithuania and Finland are collecting also information with regard to **small vessels**. Similar plans exist in Sweden and Norway.
- Malta is the only NCC which is collecting information from all these surveillance platforms / ship reporting systems (except SRIT).

Preliminary conclusions on information collected by NCCs

The basic question is at which level what information is collected to which extent:

- Concerning the question at which level information is collected, in the case of fully operational regional coordination centres (possibly with C2 functions), there is no need to collect detailed information in the NCC. However, the NCC should have nevertheless an overall generic picture of the situation at all national external borders.
- The extent to which information is collected, is clearly divergent between Member States, as concerns the use of satellites, the use of (upcoming) ship reporting systems like SafeSeaNet, CleanSeaNet (which also uses satellite imagery), LRIT and SRIT.

Points for discussion

- 4) In case operations are coordinated by regional coordination centres, how could the NCC have a (still to be defined in detail) overall generic picture of the situation at the borders?
- 5) Could minimum requirements be that the NCC has (direct/indirect) access to all mobile and stationary sensors and ship reporting systems (e.g. for back-up purposes)?
- 6) How could NCCs be enabled to use information derived from satellites (imagery, topography, communication, positioning, weather conditions, etc.) in their daily work?

Table 1 Member State	Does the NCC collect (directly or indirectly) information from /with regard to												
	Stationary sensors	Mobile sensors	EO satellites	the following ship reporting systems / networks									Small vessels
				AIS	LRIT	SSN	VTMS	SRIT	CSN	VMS	V-RMTC	NATO MSSIS	
1. Portugal	Yes	Not yet	No	Yes	?	No	Yes	?	No	?	Yes	Yes	No
2. Spain	Planned via SIVE	Yes	No	Yes ³⁶¹	No	?	No	No	No	No	No	No	Yes
3. France	Info via Navy HQ	No	No	Yes	Not yet.	?	Yes	-	?	No	No	No	No
4. Malta	Yes	Yes	Yes ³⁶²	Yes	Yes	Yes	Yes	-	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
5. Italy	Yes	Yes	Not yet	Yes	No	No	Planned	No	No	Yes	No	No	No
6. Slovenia	No	No	No	Not yet	No	Not yet	No	No	No	No	No	No	Yes
7. Greece	-	-	-	Not yet	Not yet	No	Not yet	Not yet	No	Not yet	No	Not yet	
8. Cyprus	Yes	Yes	No	Yes	No	No	Yes	No	No	Yes	No	No	Yes
9. Bulgaria	Yes	Yes	No	Yes	No	No	Yes	No	No	No	No	No	Yes
10. Romania	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Yes
11. Hungary	Yes, via RCC	Not yet	No										
12. Slovakia	Yes	No	No										
13. Poland	Yes	Yes	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	Yes
14. Lithuania	Yes	Yes	No	Yes	No	No	No	No	?	Yes	No	No	Yes
15. Latvia	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	No	No	No	No
16. Estonia	Yes	No	No	Yes	No	No	No	No	Yes	Yes	No	No	No
17. Finland	No, RCC	No	No	Yes	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes	No	No	Yes
18. Norway	Yes	Yes	Not yet	Yes	Planned	Yes	No	No	?	Yes	Yes?	Yes	Yes
19. Sweden	No	No	No	Yes	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes	No	Not yet	-
20. Germany	No, RCC	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	No	?	No	No	No	-
21. UK	No	Yes	No	Yes	No	No	No	?	No	Yes	No	No	-
22. Netherlands	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	Yes	?	Yes	Yes	?	Yes	-

³⁶¹ Currently in the Regional Coordination Centre of Canary Islands (CCRC). In addition, Guardia Civil owns its own positioning system.

³⁶² But for Pollution Detection and not for Border Control purposes.

7. Fusion, analysis & dissemination of data; situational awareness (EUROSUR Step 1)

The information provided (see **TABLE 2** below) can be summarised as follows:

- All the NCCs³⁶³ do fuse data either by themselves or use – e.g. in the case of France - data fused at regional level.
- A majority of NCCs (ca. 70%) also analyse data and whenever they do analysis, they also include intelligence information.
- A majority of NCCs (ca. 80%) disseminate (directly or indirectly) to border patrols and border units and all NCCs disseminate data to other authorities.
- In Member States with maritime external borders, the NCCs generally have situational awareness of the surveyed maritime borders, but only in very few cases also of the land borders (e.g. Latvia, Finland) and in some cases also at the air borders/airports (e.g. France, Italy, Slovakia, Latvia). Only the NCCs in France (maritime/air), Germany (maritime/air), the Netherlands (maritime/air), Latvia (maritime/land/air) and Slovakia (land/air) cover all their external borders.
- Spain, Cyprus, Romania, Latvia and Finland replied that their NCCs have already a "common operational picture" (COP) for border surveillance purposes, which is, however, usually limited to maritime borders.

Preliminary conclusions

- All NCCs have a clear competence with regard to information exchange.
- Almost all NCCs also have a clear competence with regard to data fusion.
- A huge majority of NCCs have also a clear competence in data analysis, and whenever doing analysis, they also include intelligence.
- NCCs have situational awareness at least at one type of border (land/maritime/air), but only in a few cases at all types of borders.
- Only a few NCCs have a "common operational picture" for the time being.

Points for discussion

- 7) What should be the tasks and competences of NCCs?
- 8) Should NCCs should have situational awareness at land/maritime/air external borders?

³⁶³ Yet to be implemented in Portugal.

Table 2 Member State	Does the NCC do						Does the NCC have			
	Data fusion	Data Analysis	Include Intelligence	(Direct or indirect) dissemination of data to			Situational awareness at surveyed			A common operational picture (COP)?
				Border patrols	Border units	Other authorities	Maritime borders	Land borders	Air borders	
1. Portugal	Planned	Planned	Planned	Yes	Yes	Yes	Planned	N/A	Planned	Planned
2. Spain	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes
3. France	Yes, regionally	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	Yes	Planned
4. Malta	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	Yes	Yes	N/A	No	Partly
5. Italy	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes	Partly	N/A	Yes	Partly
6. Slovenia	-	-	-	Yes	Yes	Yes	Partly	Partly	Partly	No
7. Greece	-	-	-	-	-	-	Not yet	-	-	-
8. Cyprus	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	No	Yes for maritime
9. Bulgaria	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes?	Yes	No
10. Romania	Still in WG	In WG	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes for maritime
11. Hungary	Planned	Planned	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	Yes	No	Yes
12. Slovakia	?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	Yes	Yes	No
13. Poland	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Partly	Partly	Partly	Planned
14. Lithuania	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	No
15. Latvia	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes for maritime
16. Estonia	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	No
17. Finland	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes
18. Norway	Yes	Yes	Yes	Yes	Planned	Planned	Yes	Partly	Partly	Partly
19. Sweden	Planned	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	N/A	Yes
20. Germany	?	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	Yes	No
21. UK	N/A	N/A	N/A	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	No
22. Netherlands	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	N/A	Yes	No

8. Coordination of activities and improving reaction capabilities (EUROSUR Step 1)

The information provided (see **TABLE 3** below) can be summarised as follows:

- All NCCs coordinate the use of surveillance tools and assets for detection, identification, tracking and interception with the exception of Bulgaria, Spain, Portugal, France, Germany and Finland, where this function is generally done by the regional coordination centres (RCCs). Local coordination is also true for certain surveillance types in the Netherlands. However, in the UK, Cyprus, Romania, Lithuania and Latvia this function is limited to maritime borders.
- In line with the above said, the NCCs in France, the Netherlands and Finland do not have command and control (C2) functions, whereas the NCCs in Italy has coordination, but no C2 functions. The future NCC in Norway should coordinate and supply information and risk analysis, but should not have operative command. The other NCCs either have already C2 functions or are planning so in the future (e.g. Romania). In Germany, the NCC's C2 functions are limited to Federal Police.
- NCCs are coordinating other authorities only in a minority of Member States (e.g. Spain, Italy, Lithuania), whereas in those Member States where other national centres with similar tasks exist, the NCCs usually coordinate with, but do not coordinate these centres (e.g. Malta, Finland). However, there are also cases in which NCCs do not or only partly coordinate with such other centres, which might have to be improved in the future.
- NCCs coordinate with other NCCs in other Member States within the framework of the European Patrols Network (EPN), FRONTEX joint operations and the Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC), but obviously not outside this framework.
- With the exception of Slovakia, Germany, UK, Poland, Bulgaria and France, all Member States think that NCCs should have Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) functions. There is a majority of Member States in favour of giving command & control (C2) functions to NCCs. However, Member States with regional coordination centres (which obviously have C2 functions) are usually against it (Spain, France, Italy, Germany, Netherlands, and Slovenia).
- On the question whether NCCs should become "the main element in a (future) concept for network enabled capabilities (NEC) in support for border surveillance at EU level",³⁶⁴ all Member States - except Slovenia – agreed. However, some Member States stress the importance that "each Member state keeps its own decision capacity" (France, Norway) and that it should be done gradually, starting with coordination to C2 and then to NEC (Lithuania).

Preliminary conclusions and points for discussions

- 9) Should NCCs coordinate with each other also outside the framework of FRONTEX and the European Patrols Network (EPN)?
- 10) Member States with specific interest and knowledge in ISR, C2 and network enabled capabilities are invited to support the Commission and FRONTEX in developing generic descriptions in this regard, which would then be discussed by the EUROSUR technical expert group at a later stage.

³⁶⁴

"A future NEC concept for EU border surveillance could be seen as a cohesive environment for a comprehensive approach and for a unified effort of actors at tactical (e.g. border patrols), operational (NCC) and strategic level (FRONTEX) in surveying EU external borders, through informed and timely decision-making and coherent execution, based on the seamless and efficient sharing and exploitation of information by properly tailored processes and developed networks."

Table 3 Member State	Coordination of activities						Improving reaction capabilities		
	Does NCC coordinate all types of surveillance activities?	Does NCC have C2 functions?	Does NCC coordinate other authorities?	Are there other similar centres?	Does NCC coordinate with these centres?	Does NCC coordinate with other NCCs?	Should NCC have ISR capabilities?	Should NCC have C2 functions?	Should NCC become main element in NEC concept?
1. Portugal	No	Planned	Planned	Yes	Planned	Yes	Yes	Yes	Yes
2. Spain	Yes via RCC	Yes	Yes	No	No	Yes (JO Frontex)	Yes	No, by RCC	Yes
3. France	No	No	No	No	No	No	No	No	Yes, if MS in lead
4. Malta	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes (EPN)	Yes	Yes	Yes
5. Italy	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes (EPN)	Yes	No	Yes
6. Slovenia	Yes	Yes	No	No	N/A	?	Yes	No	No
7. Greece	-	-	-	Yes	-	-	Yes	Yes	Yes
8. Cyprus	Yes maritime	Yes	No	Yes	No	Yes (EPN)	Yes	Yes	Yes
9. Bulgaria	No	Yes	No	Yes	No	Yes(EPN, BSBCC)	No	?	Yes
10. Romania	Yes maritime	Planned	No	No	No	No	Yes	Yes	Yes
11. Hungary	Yes	Yes	No	No	No	Yes, via RCC	Yes	Yes	Yes
12. Slovakia	Yes	Yes	No	No	N/A	No	No	Yes	Yes
13. Poland	No, in RCC	Partly	No	Yes	Yes	Yes (BSRBCC)	No	Yes	Maybe gradually
14. Lithuania	Yes maritime	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes (BSRBCC)	Yes	Maybe gradually	Maybe gradually
15. Latvia	Yes maritime	Yes	No	Yes	Partly	Yes (BSRBCC)	Yes	Yes	Yes
16. Estonia	Yes	Yes	No	No	No	Yes (BSRBCC)	Yes	Yes	Yes
17. Finland	No, in RCC	No, RCC	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes
18. Norway	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes, if MS in lead
19. Sweden	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20. Germany	No, in RCC	No	Partly	Yes	No	No	No	No.	Yes
21. UK	Yes maritime	Yes	No	Yes	Yes	N/A	No	Yes	Yes
22. Netherlands	No, local	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	N/A

9. Communication at national level (EUROSUR Step 2)

The information provided (see **TABLE 4** below) can be summarised as follows:

- For the communication between border patrols and border units, it seems that almost all Member States have set up *digital radio communication systems* (encrypted, usually TETRA standard). For the maritime domain, VHF, HF and sometimes also UHF are used. Mobile phones are also used.
- For the communication between NCCs and border units, either separate (border guard/police) telecommunication systems, but also telephone, fax and e-mail (intranet, secured internet) and digital radio communication systems and unencrypted VHF are utilised.
- For the communication between NCCs and border patrols, the same tools are applied. In a number of Member States the communication goes via the regional coordination centres or local centres.
- With regard to the question whether the border patrols can communicate directly with the border patrols of a neighbouring Member State, this is technically possible and partly also (although not daily) practice between Latvia and Estonia (both maritime and land), Romania and Bulgaria (maritime) and between Finland, Sweden and Norway (TETRA or unsecured connections). Direct communication with border patrols of neighbouring Member States is also possible in Germany and Portugal.

Spain is planning to provide for such a communication link in the Seahorse Network (Spain, Portugal, Mauritania, Senegal, Cap Verde). The Lithuanian Ministry of Interior is planning to ensure compatibility of its mobile digital communication system with digital radio communication systems of its neighbouring states by 2010.

Preliminary conclusions

- Most of the Member States have modernised and secured their communication at national level, in particular by establishing (encrypted) digital radio communication networks.
- The setting up of tools for technical communication between Member States and with neighbouring 3rd countries is in an early phase, but first projects have been initiated.
- The "*upgrading of national communication systems to make them interoperable with other Member States*" is a specific priority under the External Borders Fund (EU funding increased from 50% to 75%).

Points for discussion

- 11) How could direct communications between border patrols from neighbouring Member States be ensured?

DRCS – Digital radio communication system; **ARCS** – Analogical radio communication system

Table 4 Member States	Communication at national level				
	How communicate			Can your border patrols communicate directly with the border patrols of your neighbouring MS?	To which extent and how is this communication secured?
	Border patrols – border units?	NCC - border units?	NCC – border patrols?		
1. Portugal	-	Via National Contact Point	Via National Contact Point	Yes	-
2. Spain	DRCS, VHF, HF and Military Secured Network.	DRCS, telephone, fax and e-mail	digital communication and in case of emergency by satellite tel.	No, but envisaged under Seahorse network project.	NTR.
3. France	Secured VHF radio for Police	secured internet	No	No	N/A
4. Malta	Analogue voice and text communications in clear but using off-line codes		Radio (VHF AM, VHF FM, MF, HF, UHF), AIS, Inmarsat C, Satphone.	Yes on standard Marine communications, ie VHF, HF, inmarsat or satphone.	Not secure
5. Italy	VHF, HF, UHF, Satellite communications, data link	No	No	Radio communication system or satellite phone	To be defined.
6. Slovenia	Tetra system	Tetra system, internal telephone communication	Tetra system	No	Digital encryption
7. Greece	Analogue VHF radio network (unencrypted), mobile phone	Analogue VHF network (unencrypted), mobile phone; HCG vessels/aircraft /vehicles use certain marine frequencies	Analogue VHF network (unencrypted), mobile phone; HCG vessels/aircraft /vehicles use certain marine frequencies	No	There is no encryption and security used
8. Cyprus	DRCS (encrypted), VHF, HF,UHF	DRCS (encrypted), telephone, fax, email	DRCS (encrypted), VHF, HF,UHF	No	N/A
9. Bulgaria	VHF, TETRA	HF, VHF, TETRA, computer network, fax/phone	Via RCC	No	TETRA
10. Romania	ARCS, DRCS (encrypted), VHF, Mobile/fixed digital tel.	Border Police Communication and informatics system		VHF/HF radio stations via naval means with BG	Encryption

11. Hungary	DRCS (encrypted)	e-mail,, EDR, telephone, fax, internet	via RCC	No	Encryption, intranet
12. Slovakia	DRCS (encrypted)	telecom system (phone, fax), internet (mailbox)	indirectly through RCC (or border control unit)	No	N/A
13. Poland	ARCS and cable/wire communications.	Cable/wire communications - VoiceOver IP, intranet.	Indirectly - with use of BG communication system.	Yes for maritime - use of maritime radio frequencies	Both networks and ARCS secured.
14. Lithuania	DRCS	DRCS, by phone, fax and e-mail.	Info from Centre submitted to BG divisions (frontier stations) etc.	No	N/A
15. Latvia	DRCS (encrypted), VHF, mobile phone	BG telecommunication system, DRCS (encrypted)	DRCS (encrypted), VHF, mobile phone	Yes, on internal green border with LT and EE.	DRCS (encrypted)
16. Estonia	DRCS (encrypted), VHF, mobile phone.	BG telecommunication system, intranet, telephone, VHF.	via regional command and control centres	Yes, sea border patrols can communicate	Data channels secured. Radio encryption ongoing.
17. Finland	DRCS (encrypted TETRA).	Telecommunication, tel., telefax and email.	DRCS (encrypted TETRA) – if needed.	With NOR/SWE patrols during JO or exercises.	TETRA or unsecured connections.
18. Norway	Encrypted VHF	Encrypted VHF from national defence HQ	Normally only through local operation room or vessels	To be further elaborated at a later stage	To be further elaborated later
19. Sweden	TETRA standard	TETRA standard system, RAKEL	TETRA standard system, RAKEL and via satellite communication for maritime surveillance by ships/aircrafts	Unclassified maritime sea surveillance information can be exchanged within existing open systems in cellular systems and in maritime VHF and UHF.	Open standards and on Internet = VPN tunnels
20. Germany	VHF, mobile phone	Fax, e-mail, telephone	VHF, HF, satellite, mobile phone, e-mail	Yes	Secure intranet, E-Dat 6.2. encryption to special stations
21. United Kingdom	Encrypted UHF+VHF, encrypted sitcom, encrypted e-mail	Encrypted UHF+VHF, encrypted sitcom, encrypted e-mail	Encrypted UHF+VHF, encrypted sitcom, encrypted e-mail	Secure encrypted e-mail system operates between Customs services of Member States (AFIS)	No
22.	Marifoon, mobile phone,	ICT	Not applicable, border units	No	C-2000

Netherlands	satellite, DRCS (C2000)		facilitate this communication		
--------------------	-------------------------	--	-------------------------------	--	--

10. Communication at European level (EUROSUR Step 2)

The information provided (see **TABLE 5** below) can be summarised as follows:

In the framework of the BSRBCC, the NCCs in Lithuania, Latvia, Estonia, Sweden, Germany, Finland and the future NCC in Norway communicate with each other via the secured intranet COASTNET, which includes also Russia. The NCCs in the other Member States communicate with each other either via (unsecured) telephone, fax, e-mail or not at all.

Almost all NCCs communicate directly with FRONTEX, usually by telephone, fax, e-mail and ICONET. Increased communication takes place during joint operations. However, there is a clear need for the FRONTEX Information System. A majority of NCCs communicate also with neighbouring 3rd countries - for Russia see above. Spain plans to enhance the communication in the Seahorse Network.

Preliminary conclusions

- Communication networks between NCCs and FRONTEX have to be further developed.

11. Information exchange between NCCs and with FRONTEX (EUROSUR Step 2)

A summary of the replies is provided in **TABLES 6 and 7** below. Member States propose to exchange the following information:

Between neighbouring NCCs	Between all NCCs	With/from FRONTEX
<u>Non-classified:</u> Surveillance data on external border (close to real time); statistical data (weekly to monthly), situation reports (monthly), missions (planned and ongoing), deployment and rescheduling of patrols (real-time), major incidents (real-time or daily), AIS, VTS, EPN reports, SAR, open source information, alert (real-time), intelligence (real-time), information on vessels suspected of illegal immigration (real-time), information about movement of suspicious vessels, new trends/modus operandi, data about false/falsified personal documents and license plates, structural changes (real-time).	Similar info, but slightly less detailed and less regular exchange than between neighbouring NCCs, but acceptance for using FIS higher.	<u>Non-classified:</u> Statistical data (weekly to monthly), relevant incidents relating to the tasks of the NCC (daily), relevant incidents concerning the deployment of means (weekly), OSINT, unclassified country reports (source countries), major incidents occurred at borders of other MS (daily), new crime tendencies, new technology and surveillance equipment, changes in border control legislation, any remarkable incident from qualitative (new modi operandi, nationalities or routing) or quantitative point of view (massive arrivals), AIS, VTS, EPN reports.
<u>Classified:</u> Any warning relating to suspicious or illegal activities, alerts (real-time), risk/threat analysis reports (weekly), VMS, intelligence reports on the methods being used by facilitators, actionable intelligence on area of responsibility (real-time), data on cross-border crime (permanently), intelligence on criminal activity, new phenomena, personal data and information on investigated persons (close to real time), false/counterfeit documents used at the BCPs etc.		<u>Classified:</u> Any warning relating to illegal activities (real-time), risk/threat analysis reports (weekly), actionable intelligence on area of responsibility (real-time), pre-frontier intelligence picture (real-time), information from joint surveillance tools (real-time), data on cross-border crime (permanently), methods of illegal immigration, early warnings (real-time), patrol plans (air, maritime) of neighbouring MS; information on ongoing and planned missions in real-time (deployment and rescheduling of patrols), reports from joint operations; information on false/counterfeit documents used at the BCPs (weekly) etc.

Points for discussion

- 12) Which are the obstacles for the further development of information exchange between NCCs as well as with FRONTEX?
- 13) Should there be minimum requirements for information exchange between NCCs as well as with FRONTEX, and if yes, which ones?

Table 5 Member States	Communication at European level: Does NCC communicate with			
	NCCs in other MS?	FRONTEX?	Neighbouring 3 rd countries?	How secured?
1. Portugal	No	Yes (ICONET, questionnaires, meetings, FRONTEX JO)	No	N/A
2. Spain	No	Yes (JO ICC)	Yes (Senegal; Seahorse later)	Issue in Seahorse project
3. France	If necessary	Yes (internet)	No	N/A
4. Malta	Yes (Tel, Fax, email)	Yes (JO ICC)	Yes (Tel, Fax, email)	Not secure
5. Italy	No	No	No	To be defined
6. Slovenia	Yes (telephone, fax, e-mail)	Yes (NFPOC)	Yes (telephone, fax, e-mail)	Not secure, public network
7. Greece	No (NCC does not exist yet)	No (NCC does not exist yet)	No (NCC does not exist yet)	No (NCC does not exist yet)
8. Cyprus	Yes (telephone, fax, e-mail)	Yes (telephone, fax, e-mail)	No	N/A
9. Bulgaria	Yes (phone, fax, e-mail, occasional contacts, permanent with RO)	Yes (joint operations, contact point, e-mail, phone and fax)	Yes (phone, fax, e-mail, occasional/regular contacts)	AIES (Automated Info Exchanging System) with Black Sea countries
10. Romania	No	Yes	Yes (telephone, fax, e-mail)	Encryption, secured internet
11. Hungary	Yes (e-mail, telephone, fax)	Yes (e-mail, telephone, fax)	Yes (e-mail, telephone, fax)	Not secured
12. Slovakia	Yes (telephone, fax, e-mail)	Yes (telephone, fax, e-mail)	Yes (telephone, fax, e-mail)	Not secure
13. Poland	Yes (BSRBCC, DSR/MSR etc.)	Yes (ICONET, NFPOC)	Yes (BSRBCC, DSR/MSR etc.)	Secure intranet CoastNet
14. Lithuania	Yes (CoastNet/ BSRBCC, tel., fax, e-mail)	No	Yes (Russia, CoastNet / BSRBCC, tel., fax, e-mail)	
15. Latvia	Yes (CoastNet, tel., fax, e-mail)	Yes (NCP)		
16. Estonia	Yes (CoastNet, tel, fax, e-mail VHF)	Yes (CFPOC, FIS, telephone, fax, e-mail)		
17. Finland	Yes (Telephone, fax, e-mail)	FIS, ICONet, tel., telefax, email.	Telephone, fax, e-mail	Secured video/e-mail com planned with Estonia.
18. Norway	Yes: BSRBCC/CoastNet	Yes (NFPOC,ICONet, e-mail, tel.	Yes (Russia, BSRBCC/ CoastNet)	Secure intranet CoastNet
19. Sweden	Yes (BSRBCC, CoastNet))	No	Yes (CoastNet, e-mail, tel, fax)	Encrypted
20. Germany	Yes (tel., fax, e-mail; CoastNet)	Yes (NFPOC, tel, fax, e-mail)	Tel., fax, e-mail, liaison officers	Encryption possible
21. UK	Yes, encrypted e-mail system between MS Customs (AFIS)	No, but likely in near future as UK Border Agency develops	N/A	Not secure

22. Netherlands	Yes (occasionally by meetings)	No (if necessary via NFPOC)	Yes (occasionally by meetings)	Not secure
------------------------	--------------------------------	-----------------------------	--------------------------------	------------

Table 6 Member State	Information exchange between NCCs					
	Information to be received from neighbouring NCCs			Information to be received from non-neighbouring NCCs		
	Non-classified	Classified	Via FRONTEX / FIS?	Non-classified	Classified	Via FRONTEX / FIS?
1. Portugal	Missions, state of play in the areas under surveillance by neighbouring state (asap)	Alerts and intelligence driven information (daily)	Yes, via centralised info system available to all MS at the same time	The same as from neighbouring MS	Alerts on risk situations (daily). Monthly statistical information on operation matters. Intelligence driven information when available (at least every 3-4 months)	Yes, via centralised information system available to all MS at the same time
2. Spain	Statistical data - weekly, Deployment in advance and its reschedules, daily incidents (real time)	(1) Any warning relating to illegal activities -in real time- (2) risk/threat analysis reports –weekly (through secure network)	Bilaterally, with copy to FRONTEX	(1) Statistical data - weekly- (2) relevant incidents -weekly-	(1) Any warning relating to illegal activities -in real time- (2) risk/threat analysis reports -weekly-	Bilaterally, sending a copy to Frontex.
3. France	All operational information has to be classified.	Only operational information and especially urgent information to adapt control, patrols planning.	Simultaneously to FRONTEX and to MS	Information that need an operational intervention of MS.	Idem.	Simultaneously in order to be reactive.
4. Malta	AIS, VTS, EPN Reports	VMS, Intelligence Reports on the methods being used by facilitators in the NCC Area of Responsibility, actionable intelligence.	Bilaterally or on a limited multilateral basis.	AIS, VTS, EPN Reports	VMS, Intelligence Reports on the methods being used by facilitators in the NCC Area of Responsibility, actionable intelligence.	Via an expanded FIS
5. Italy	Open source info; - major incidents daily. Near real time: alert, intel, info on vessels suspected of ill.migr.	Risk analysis-intelligence-major info's coming up from relevant sensors Intelligence information	Preferably Frontex: NCCs forward info to Frontex which send it to 3 rd states	Open source info's-major incidents occurred at borders of other MS on a daily basis	risk analysis-intelligence-major info's coming up from relevant sensors	To be defined.

6. Slovenia	Operational data on transit of small fast vessels (from radar pictures). Data on stowaways, false/too many crew members, returned passengers on ships. Real time.	Operation information regarding cross border crime, illegal migration, etc.	Bilaterally	No need for such exchange since such information is already exchanged through other forms of cooperation (WP Cirefi, EWS, etc.)	No need for such exchange since such information is already exchanged through other forms of cooperation (IcoNet, EWS, etc.)	Bilaterally
7. Greece	Surveillance data for external border in general/close to real time	Intelligence on new methods of traffickers/smugglers (daily) and information regarding false/counterfeit documents used at the BCPs	More clarification is needed	Surveillance data for external border in general (weekly)	Intelligence on new methods of traffickers/smugglers (weekly) and information regarding false/counterfeit documents used at the BCPs	More clarification is needed
8. Cyprus	Maritime surveillance data / daily	Intel on new methods of traffickers/ smugglers, pollution etc/daily	Bilaterally is more effective	Statistical data, etc. /Monthly.	Intelligence on new methods of traffickers/smugglers, etc /monthly	FIS
9. Bulgaria	Info on suspected maritime and river ships (close to real-time via BSBCIC and BG-RO contact points)	Info about personal data, investigated persons etc. (close to real time via Black Sea Border coordination and information centre and BG-RO contact points)	Via an extended FIS	Statistical data (monthly)	Intelligence, new modus operandi used by illegal immigrants and facilitators (monthly)	Via an extended FIS
10. Romania	Data on cross border crime. Permanently	Data on cross border crime. Permanently	Both FIS and bilaterally	Statistical data, weekly. Cross border crime. Permanently	Data on cross border crime. Permanently	Both FIS and bilateral level
11. Hungary	Monthly: statistical data; modi operandi; border events on an ad hoc basis	Exchange of classified data through the NCCs is not necessary, since ongoing on the basis of bilateral agreements.	bilaterally	quarterly, statistical data	Exchange of classified data through the NCCs is not necessary, since ongoing on the basis of bilateral agreements.	bilaterally
12. Slovakia	All kind of non classified and relevant information	None.	Yes.	All relevant statistical data on daily and monthly base.	None	standard inter-mediator (e.g. FRONTEX)
13. Poland	See Table 7.		Both directly between MS & indirectly via FIS.	See Table 7.		FIS
14. Lithuania	Data about forged	Intel on new methods of	Step-by-step	Data about forged	Intel on new methods of	Step-by-step

	/falsified personal documents, forged/ falsified numbers of transport vehicles. According to need.	smuggling illegal migrants, types of doc. Falsification; risk indicators. Info of high importance (e.g. early warnings) in near real time. Other info daily to weekly.	approach. In first phase info exchange bi/ multilaterally.	/falsified docs/ numbers of vehicles. According to the need.	smuggling illegal migrants, types of doc. Falsification; risk indicators. Info of high importance (e.g. early warnings) in near real time. Other info daily to weekly.	approach. In first phase info exchange bi/ multilaterally.
15. Latvia	All information about movement of suspicious vessels	Once per month situation report from each BSRBCC countries with info on ill. Immigr., false document, refused entries, drug trafficking, weapons etc.	Via FIS and at same time bilaterally.	Statistical data (once per month).	intelligence, new methods used by illegal border crossers (in emergency casies - daily, in all other casies monthly)	FIS
16. Estonia	New trends/ modi operandi. Monthly situation reports. Statistics on ill. Migr., border crossings, doc.fraud - yearly. Structural changes - real-time.	Risk analyses; new trends and modus operandi of illegal activities - close to real-time. AD HOC information on illegal migration incidents	For operational reasons bilaterally depending on the concept and capabilities of FIS	New trends and modus operandi. Monthly situation reports. Statistical data on ill. Migr.; border crossing, doc. fraud. Structural changes.	Risk analyses; new trends and modus operandi of illegal activities, intelligence AD HOC information	FIS
17. Finland	Maritime surveillance data, SAR. Close to real time as possible.	Intelligence on criminal activity, new phenomena.	Bilaterally to save time. Relevant info to FSC.	Statistical data for every month.	Intel on illegal immigration, new modus operandi near to real time (early alarms).	FRONTEX, but for direct air traffic bilaterally.
18. Norway	As close to real time as possible	As close to real time as possible	Via FIS	Statistical data and reports on incidents on a weekly basis	Intelligence, new methods used by illegal border crossers on weekly basis	Via FIS
19. Sweden	All data about ship movements on daily basis (already done in HELCOM AIS)	All type of information/intelligence concerning suspicious persons on a daily basis.	Bilateral and FRONTEX, chosen on a case-by-case basis	To be discussed	To be discussed	To be discussed
20. Germany	AIS data close to real time	Suspected vessels proceeding to MS area, asap	Bilaterally	Statistical data (once per month)	Intelligence, new methods (once per month)	Bilaterally
21. United Kingdom	All info classified. Transmitted non-secure by separating personal/ specific	Suspect persons/vessels/vehicles/movements/trends – in real time	Bilaterally	-	Intelligence – tactical, real time as appropriate, strategic, monthly	-

	detail.					
22. Netherlands	-	-	No, FRONTEX should receive a copy of this information exchange	-	-	No, FRONTEX should receive a copy of this information exchange

Table 7	Information exchange with FRONTEX				
Member States	Non-classified info	Classified info	Non-classified info	Classified info	
	NCC receives from FRONTEX		NCC sends to FRONTEX		
1. Portugal	All available collected by the agency relevant for planning of operational activities and developing analysis (daily)	All information with specific interest for operational activities (daily). Information on risk analysis and intelligence on pre-frontier areas (regularly)	All information with relevance to intelligence and risk analysis work (weekly)	Information on incidents and alerts on risky situations detected (close to real time), on illegal activities and major trends (regularly)	
2. Spain	(1) Statistical Data -weekly-, (2) relevant incidents relating to the tasks of the NCC.	(1) any warning relating to illegal activities -in real time- (2) risk/threat analysis reports - weekly-.	(1)Statistical Data -weekly-, (2) relevant incidents relating to the tasks of the NCC -daily-, (3) relevant incidents concerning to the deployment of means -weekly-	(1) any warning relating to illegal activities -in real time- (2) risk/threat analysis reports - weekly-.	
3. France	The operational information directly connected to our surveillance and control system.	Idem	Any remarquable incident on a qualitative (nex modi operandi, nationalities or routing) or quantitative point of view (massive arrivals).	Only operational information, with the exception of general analyses and synthesis, the management of this information being made on a case-by-case basis.	
4. Malta	Open Source Inetlligence (OSINT), unclassified country reports (particularly source countries).	Country reports (particularly source countries), Risk Analysis Reports, Actionable Intel which is relevant to our NCC AOR. Pre-	AIS, VTS, EPN Reports, OSINT.	VMS, Intelligence Reports on new trends and methods being used by illegal migration facilitators in the NCC Area of Reponsibility (AOR)	

		border intelligence picture, information from joint surveillance tools, all info as close to real-time.		and other relevant Intelligence Reports.
5. Italy	Open source info's-major incidents occurred at borders of other MS on a daily basis	Risk analysis-intelligence-major info's coming up from relevant sensors	Major incidents- daily	Intelligence on illegal activities.
6. Slovenia	To be discussed	To be discussed	To be discussed	To be discussed
7. Greece	A general overview of the external borders on a daily basis as well as clear picture of the situation on a map	Intelligence concerning pre-frontier area, information relevant for risk analysis, information from jointly used surveillance tools (real time)	Major incidents at the border (close to real time)	Major incidents at the border (close to real time)
8. Cyprus	Open source information; major incidents at borders of other MS etc. / depending on the information	Intel concerning pre-frontier area, info relevant for risk analysis, info from jointly used surveillance tools etc. /depending on info	Major incidents at the border, etc. /close to realtime	Intelligence on illegal activities at the border etc. / close-to real time
9. Bulgaria	Open source information; major incidents at borders of other MS (weekly)	Intelligence concerning pre-frontier area, information relevant for risk analysis, information from jointly used surveillance tools (e.g. satellites, UAVs), etc. (daily)	Major incidents at Bulgarian borders, etc. (daily)	Intelligence on illegal activities at Bulgarian border, etc. (weekly)
10. Romania	Data on cross border crime and statistical data. Permanently	Data on cross border crime and statistical data. Permanently	Incident reports, weekly, monthly. Notices on illegal migration (evolution, trends), undertaken measures.	Data on crossborder crime, risk analyse at national level and statistical data. Permanently
11. Hungary	monthly, statistical data	monthly, statistical data	monthly, statistical data	monthly, statistical data
12. Slovakia	It should be open source of information in real time	all relevant and important information concerning prefrontier area in real time.	Major incidents at our border and the information asked for Frontex need. Daily.	all relevant about illegal activities at our border. Daily.
13. Poland	Poland provided a general reply, stating that information exchange should be of added value. Differences should be made between types of borders (land, maritime, air), cooperation on regular, routine basis and cooperation in specific situations and geographical location of MS when exchanging information via monthly/daily and incident reports. Statistical data, risks analysis, information on incidents, criminal record, police info, info from satellites and UAVs, use of border surveillance equipment, vessels operating are given as examples. Frequency of information exchange should be flexible according to its purpose, the organizational level (strategic, operational, tactical) and importance/size of incident/threat. Experiences gained in CIREFI, BSRBCC, DSR/MSR (since 2005), IMMS (since 2007), VGS II (existing since 2007), ICONET and FRAN should be used.			
14. Lithuania	Information on the new tendencies	Intel concerning pre-frontier area,	Information on the new tendencies	new methods of smuggling illegal

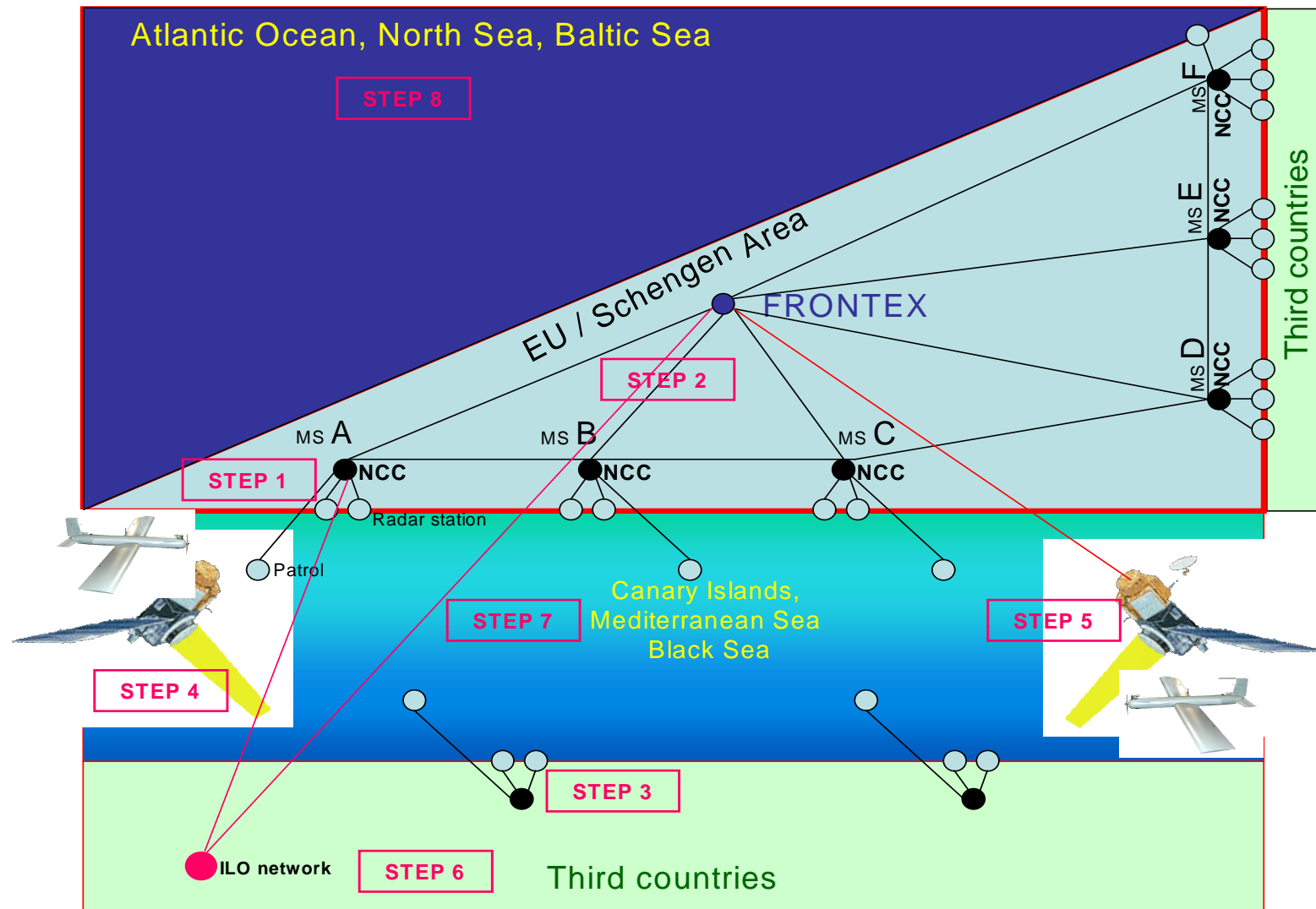
	of criminality, new technology and surveillance equipment. According to the need.	methods of illegal immigration, relevant risk indicators, info from jointly used surveillance tools. Info of high importance (e.g. early warnings) in urgent terms. Other types of information daily /weekly.	of criminality, new technology and surveillance equipment. According to the need.	migrants, early warnings; info on detected doc. Falsifications. Info of high importance (e.g. early warnings) in urgent terms. Other types of information daily /weekly.
15. Latvia	Open source information; major incidents at borders of other MS (close-to real time in emergency casies, in all other casies weekly)	Intel concerning pre-frontier area, info relevant for risk analysis, info from jointly used surveillance tools (weekly)	statistical data of illegal immigration casies, major incidents at sea, green and air borders (weekly or monthly)	New methods of illegal immigration, intellegance on illegal activities at green, air and sea borders (weekly).
16. Estonia	Incidents at the border ASAP. Legislation changes covering border control in MS. All type of information concerning the MS (everyday communication)	Overall risk analyses and situation reports. New trends and modus operandi of illegal immigration as they occur (ICONET). Patrol plans (air, maritime) of neighboring MS. Data concerning identification of other MS persons also document advisory.	Incidents at the border ASAP, Legislation changes covering border control in MS.	Monthly plans of maritime/air patrols. New trends and modus operandi as they occur. Situation reports and risk analysis. New surveillance equipment. Information containing personal data (e.g. name, date of birth)
17. Finland	OSINT and other non-classified information related to the border security. Daily/weekly.	Intelligence concerning pre-frontier area, information relevant for risk analysis, information from jointly used surveillance tools (satellites, UAVs). Close-to real time.	OSINT and other non-classified information related to the border security. Daily/weekly.	Intelligence concerning pre-frontier area, information relevant for risk analysis, information from jointly used surveillance tools (satellites, UAVs) , close-to real time.
18. Norway	Reports on incidents at borders in the North Eastern land borders and North maritime borders of the Schengen area on a daily basis (with a focus on modus operandi and emergency preparedness)	Intelligence data concerning pre-frontier area, information relevant for risk analysis, information from jointly used surveillance tools (e.g. satellites, UAVs) etc., close-to real time. Info on ongoing and planned missions in real-time (deployment and rescheduling of patrols). Reports from joint operations.	Information on major incidents at the borders, on a daily basis	Intelligence data on illegal activities at the borders, on a daily basis
19. Sweden	To be discussed	To be discussed	To be discussed	To be discussed
20. Germany	-	-	-	Analysis reports, close to real time incident reports
21. United	-	Any available intelligence that	-	Emerging trends/threats

Kingdom		would assist with identifying or controlling risk. Close to real time or as appropriate		
22.Netherlands	Modus operandi and new phenomena (routes, trends, methods, nationalities, etc.) world-wide about illegal immigration by sea borders monthly	Modus operandi and new phenomena (routes, trends, methods, nationalities, etc.) world-wide about illegal immigration by sea borders monthly	Trend reports and bilateral information exchange should be copied to FRONTEX	Specific cases

Phases & steps of EUROSUR as outlined in Communication C(2008)68final of 13.2.2008

PHASE I: Interlinking and streamlining surveillance systems and mechanisms at Member States level	
STEP 1: Providing the essential border surveillance infrastructure at national level	Funding provided under the European External Borders Fund should be used to upgrade and extend the national border surveillance system and to set up national coordination centres for border control in each of the Member States located at the southern and eastern external borders of the EU in order to control all or selected parts of the external borders.
STEP 2: Communication network between the national coordination centres including FRONTEX	A secured computerised communication network should be set up in order to exchange data 24 hours a day close to real-time between centres in Member States and with FRONTEX. FRONTEX should receive information from the national coordination centres to the extent relevant for the coordination of joint operations and for risk analysis. FRONTEX could also be involved by serving as a European Situation Centre gathering from and disseminating close to real-time information to these centres with regard to incidents occurring along the EU external borders.
STEP 3: Support to neighbouring third countries for the setting up of border surveillance infrastructure	As the existing cooperation mechanisms in the Baltic Sea and in the Black Sea have shown, cooperation with neighbouring third countries is a pre-requisite to achieve situational awareness in the maritime domain. While Community financial assistance is already provided to most neighbouring third countries in order to support them in managing their borders, the specific need for developing operational cooperation between those third countries and Member States calls for increased EU financial and logistical support on border surveillance.
PHASE II: Development of common tools and applications for border surveillance at EU level	
STEP 4: Research and development to improve the performance of surveillance tools	The 7 th Framework Programme for research and development should be used to improve the performance and use of surveillance tools to increase the area covered, the number of suspicious activities detected as well as to improve the identification of potentially suspicious targets and the access to high resolution observation satellite data.
STEP 5: Common application of surveillance tools	The application of new surveillance tools could provide Member States' authorities with surveillance information on their external borders and on the pre-frontier area on a more frequent, reliable and cost-efficient basis. Consideration should be given on how the EU can support Member States in developing and using such tools, with regard to investments or by setting up mechanisms allowing for a shared use of capital intensive tools such as satellites. FRONTEX could act as a facilitator e.g. to liaise with service providers in order to procure satellite imagery on behalf of several Member States or co-ordinate the sharing of equipment such as UAVs.
STEP 6: Common pre-frontier intelligence picture	The deployment of new surveillance tools provides for a new source of information that could be used by FRONTEX and Member States' authorities in addition to other sources of information already exploited to recognise patterns and analyse trends, supporting the detection of migration routes and the prediction of risks. In practice that could serve to establish a common pre-frontier intelligence picture as a complement to the risk analyses currently developed by FRONTEX. Such a common tool/exploitation of a new source of information should/could be exploited for more operational purposes to enable a targeted intelligence reaction, coordinated via the FRONTEX situation centre.
PHASE III: Creation of a common information sharing environment for the EU maritime domain	
STEP 7: Integrated network of reporting and surveillance systems limited to border control and to southern maritime borders	Creation of an integrated network of reporting and surveillance systems covering the <u>Mediterranean Sea, the southern Atlantic Ocean (Canary Islands) and the Black Sea</u> , in which information from ship reporting systems, surveillance systems and tools and other sources is being collected, fused, analyzed and disseminated for <u>border control and internal security</u> purposes, linking all authorities with security interests and responsibilities in the maritime domain together through a "common operational picture".

STEP 8: Integrated network of reporting and surveillance systems for the whole EU maritime domain	<p>In the long-term, extension of the above mentioned network to the northern Atlantic Ocean, North Sea and Baltic Sea to create a common information sharing environment for the whole EU maritime domain, covering all maritime activities (maritime safety, protection of the marine environment, fisheries control, and law enforcement).</p>
--	---



1. Member States are facing the following main scenarios in **quantitative** terms:³⁶⁵

A number of Member States referred to the border sections, where they are confronted with (sometimes) **large numbers of illegal immigrants**, at certain border sections:

- Continuous arrival of illegal immigrants to the Canary Islands and arrival of illegal immigrants to the Mediterranean Spanish coast (ES)
- Numerous boats and dinghies departing Libya heading for Europe carrying very large numbers of migrants. Currently there is a spike in statistics of arrivals exceeding 70% over 2007 figures indicating a year end total in the region of 2300-2700 persons (MT).
- Illegal immigration by sea - which is favoured by the extension of national sea borders – concerns in particular Italy where many foreigners arrive on board of makeshift boats, coming mainly from the Horn of Africa and Western Africa. This phenomenon concerns, in particular, the Western coast of Sicily and the island of Lampedusa (Agrigento), affected by a huge number of illegal immigrants arriving through the Strait of Sicily. Until 1/9/2008, the number of boats arrived on the Italian coast of Lampedusa and Southern Sicily has remarkably increased in comparison with the same period of 2007, exactly 239 intercepted boats, 127 of them intercepted by Coast Guard means. More precisely, in the 239 events, 197 of them were SAR ones (119 carried out directly by Coast Guard means) (IT).
- Border maritime surveillance South Sardinia Until 1/9/2008, the boats arrived on the Southern Coast of Sardinia were 41, 31 of them arrived overcrowded. The total number of events was 30, 11 of them were classified and handled as maritime SAR ones (IT).
- (Large number of illegal immigrants arrivals from the occupied north part of Cyprus (CY))
- Large groups (more than 10 persons) of Afro-Asians who intend to enter the territory of Romania from Ukraine, through the northern part of the country (RO)
- Illegal border crossing at border with Ukraine and Serbia (HU)
- As the snow melts in Caucasus mountains in spring, migration pressure increases (SK)
- The main pattern of how illegal migrants make their way to the Republic of Lithuania not through border crossing points is the illegal crossing of "green" state border, i. e. through the state border with Russian Federation and Belarus (LT)
- Illegal immigration from CIS-countries across the green border from Russia in South East Finland (FIN)
- Individual/small group illegal crossings without facilitators and crossings in small groups with facilitators (20% of the cases) (SI, NOR)
- Illegal crossings occur by using abandoned paths, roads and railways or crossing in the vicinity of a BCP (SI)

Some Member States mentioned the possibility of a **crisis** in neighbouring countries/regions, resulting into further increase of arrivals or even a mass influx.

- Unstable political situation in the Middle East/ex-Soviet countries/Asia region (SK)
- Unpredictable development in neighbourhood countries with large numbers of persons trying to use ships / boats for transportation (SWE)
- Massive border crossing due to environmental or other crisis in North Western Russia (NO).

³⁶⁵ "In quantitative terms" refers e.g. to huge numbers of arrivals at selected border sections; huge maritime traffic in certain areas.

Several Member States cited the difficulty to **detect** possible targets **in intense traffic** or due to **size of the maritime area** to be monitored:

- Intensive maritime traffic in Tallinn area and intense traffic on the external land border in North-East BGD on the River Narva and Narva Reservoir (EE)
- Impossibility of establishing the initial route of the ships which enter or exit the Bastroe Channel and transit the Chilia branch towards the Ukrainian harbours (RO)
- Sea surveillance in coordination with other authorities - 400000 vessels p. a. (DE)
- Sea surveillance by patrol vessels 24/7 and helicopters in North and Baltic Sea (DE)

Large numbers of small groups of migrants crossing the external border, taking advantage of the geographical situation.

- Arrivals of small groups throughout large territory (numerous potential landing points and dense maritime traffic (EL)
- Close proximity of departure points at Turkish coasts (EL)

A linked issue is the difficulty to **identify** possible targets in the maritime domain:

- Bogus sailors; pleasure boats in hot spot areas around the Swedish coast (SWE), absence of technical system to check pleasure boats (NL)
- Analysis of relevant vessels - 8000 p. a. (DE)

Some scenarios referred to do not concern border surveillance, but **border checks** and are therefore only indirectly relevant (e.g. competence of NCC for border control covering surveillance and checks):

- The phenomenon of illegal immigrants detected in the Italian ports and airports is also relevant in quantitative terms. From 1/1/2008 until 30/6/2008, in the Adriatic ports of Ancona, Bari, Brindisi and Venezia 2.440 illegal immigrants were detected by Italian Border Police (1.013 of them hidden in containers or others vehicles on board of ferries). In the same period 2.164 people were returned to Greece, as per readmission agreement. At air border controls 2.022 foreigners were refused to enter. 1.977 people were accused and/or arrested by Italian Border Police because they were found in possession of fake papers (IT).
- Increase of the number of Asians who arrive at the Otopeni airport, due to the fact that in Romania exists a strong Asian community used especially as labour force (RO)
- The immigrants try to enter the territory of Romania with tourist visa/for sports activities. Once they arrived in the country, they procure false /forged Romanian documents, with the help of which they intend to travel as Romanian citizens in the EU (RO)
- Crossing state border with forged / falsified documents (LT)
- Illegal immigration from Asian and CIS countries to the Helsinki-Vantaa airport and from CIS-countries through the BCP's from Russia in South East Finland (FIN)
- The misuse of valid visas and residence permits (overstayers or/and visa applied for wrong purpose) (FIN)
- Illegal immigration from Asian and CIS countries to the Helsinki-Vantaa airport and from CIS countries to the South East Finland BCP's using falsified travel documents (FIN)
- Illegal migration problem is mainly focusing on aerial matters (FR).
- Attempting to cross the border on the basis of forged documents (PL).

Finally, border control authorities are often also responsible for other **law enforcement** activities such as:

- Drug trafficking in the Strait of Gibraltar area and Mediterranean coast (ES)

- Smuggling in human beings and excise goods at border with Ukraine and Serbia (HU)
- Huge numbers of smuggling of goods (LT)
- "Ant smuggling" of tobacco and alcohol through the border crossing points (by single persons, so called "ants") (PL)
- Non-organised smuggling of excise goods and illegal border crossing (as petty offences, not crimes).

2. Member States are facing the following main scenarios in **qualitative** terms:³⁶⁶

The tragic loss of life of illegal immigrants at sea and the challenges in carrying out **SAR missions** pose a particular burden on the border control authorities:

- Continuous arrival of illegal immigrants to the Canary Islands, due to the high risk for their lives (ES)
- Mother-ships with illegal immigrants due to the high risk for their lives and humanitarian issues (ES)
- Many small boats and dinghies leaving Libya very often activating (and abusing) the SAR system. This traffic regularly involves "good Samaritans" in the form of fishing boats and merchant vessels that are instructed to assist with obvious delays in their commercial activities. These operations span an area far offshore even close to Libyan shores (even 300km from Malta) up to the Maltese coastline (MT).
- The relevant part of the events concerning illegal immigration by sea are at same time SAR events (more than 83% in the Sicilian area, more than 36% in the Sardinian one) managed by Coast Guard because of the overcrowded boats, the lack of safety equipment and safe conditions of travelling.
- Small unsafe inflatable boats carrying daily normally up to 20 illegal immigrants usually under rough weather conditions (EL)
- Occasionally, facilitators disembark the illegal immigrants on tender boats and abandon them halfway at sea (EL)

Another challenge is **terrain** which is **difficult to survey**:

- The illegal immigrants arrive at the northern occupied part of Cyprus and then with the help of the traffickers they enter to the south part of Cyprus. It is very difficult to control the "green line" due to the length and the difficult terrain (CY).
- Due to the configuration of the fairway, Romania cannot ensure the entire surveillance of the water traffic on the Danube river (RO)
- Large groups (>10) guided by facilitators migrating through very rough terrain in the northeast part of the SVK-UA border within the sector of the Border Control Unit (BCU) Zboj (often passing tens of kilometres in the deep forest before getting to any sort of civilization) (SK)
- The surveillance of considerable zone of the state border is aggravated because of terrain features (LT, NO)
- High fishing and freighter activity stress surveillance organisation. Few resources to investigate sea border (NO)
- Difficult terrain on green border (EE)

³⁶⁶ "In qualitative terms" refers e.g. to difficult terrain; sophisticated methods used for illegal immigration (e.g. use of "motherships" which are dropping small boats with immigrants close to EU coasts).

- Geographical location does not support development of infrastructure: location of the City Narva close to the external border; intense border traffic (EE)
- Neighbourhood of high migratory risk third countries (EL)
- The difficult terrain concerning flows from Turkish coasts to neighbouring Greek islands and flows from Egypt to Crete and the Peloponnese (EL)
- Weather, light and seasonal shifts are complicating elements. High demand on sensors and ability to react (NO)

Difficult terrain can also limit communication and thus reaction capabilities:

- The analogical mobile radio communications system does not ensure the connections between the RO border police structures and patrols in the mountain areas on the border with Ukraine and Serbia (RO)

Methods used by illegal immigrants can make border surveillance more difficult, such as:

- In many cases it occurred that a group of small boats (zodiac or fiberglass ones) arrived on the Italian coast coming from a mother vessel placed in international waters. This method was used in some times in front of the coast of Calabria (IT).
- Isolated cases of large (in excess of 200 persons) craft attempting to make landfall in Italy and experiencing technical problems en route (MT)
- Groups on foot with the help of facilitators who accompany them across the border / who do not accompany them on the border (let them go in smaller groups) (HU)
- Illegal migrants mainly arrive to the state border by cars, cross state border on foot and in the territory of Lithuania they again use cars (LT)
- Smuggling of persons, using smaller vessels (fishing- and pleasures boats) in rendezvous with cargo- and passenger vessels (SWE)
- Illegal immigrants entering Sweden with smaller boats (SWE)
- Focal point on vessels coming from African harbours (DE)
- Flows from Turkish coasts to neighbouring Greek islands do not usually require assistance by (or escort of) a facilitator during the short sea passage, restricting their participation to instructing appropriately the fittest illegal immigrants on how to navigate the small boats. Facilitators are usually involved in trafficking of illegal immigrants by powerful speed boats from Turkish coasts directly to mainland Greek coastline close to large urban areas (EL)

Lack of demarcation of the border with Russia makes border surveillance more complicated:

- State border with Russian Federation is not demarcated, what aggravates infrastructure works for border surveillance, identification of state border breaches and their further investigation (LT)
- External land border is not properly marked, because of there is no valid treaty between Estonia and Russia concerning delimitation of the border (EE)

Cooperation with neighbouring third countries is crucial for border surveillance:

- Lack of cooperation from neighbouring countries in combating illegal migration (EL)

Finally, border control authorities responsible for other **law enforcement** activities might face the following challenges:

- Drug trafficking in the Strait of Gibraltar area due to the very short distance between Spain and Morocco which only takes some minutes to cross (ES)

- Use of remotely guided motor boats to smuggle goods (esp. cigarettes, tobacco, alcohol) (SK)
- Criminals, escaping justice in other Schengen- and 3rd countries (SWE)
- Small vessels coming close to the coastline or tidelands (DE)
- Incoming cruise ships or maritime events (DE)
- Organised smuggling of people (PL)
- Smuggling tobacco and alcohol through the border crossing points and the green border in bulk quantities (PL)

ANNEX 3

Member State	Main responsible authority	Other authorities involved in border surveillance	Responsibilities / tasks
1. Portugal	National Maritime Coordination Centre	Navy, Coast Guard, Guarda Nacional Republicana and Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Immigration & Borders Service)	Each authority represented at the NCC has specific responsibilities according to its specific competencies.
2. Spain	Guardia Civil	Navy, SASEMAR, Customs, sectorial authorities	Navy: surveillance beyond 12 nm; SASEMAR: search & rescue, maritime traffic control; Customs: customs and excises control; Sectorial authorities: fishing, environment.
3. France	Préfecture maritime is coordinating.	National Police, Navy, Customs, National Gendarmerie, Maritime Gendarmerie, Maritime Affairs Dept.	-
4. Malta	Armed Forces	Police	Blue Border Guard, Maritime Law Enforcement, SAR, Fisheries Protection, Coastal VTS, Coast Radio Station, Maritime Pollution Monitoring, Coastal and Offshore Surveillance, Maritime Counter Narcotics
5. Italy	MoI, Dept. of Public Security, Central Directorate for Immigration and Border Police	Navy, Guardia di Finanza, Coast Guard	Guardia di Finanza: coordination of activities of all national means involved in counter-immigration patrolling operations within 24 nm off the coast. Navy: as above, but beyond 24 nm; also control of Italian fishing vessels. Coast Guard: organization of SAR services in Italian SAR zone going beyond Italian territorial waters. CGHQ is also Maritime Rescue Coordination Centre.
6. Slovenia	Police	None	N/A
7. Greece	Hellenic Police (land borders); Hellenic Coast Guard	Hellenic Armed Forces	1. Survey; 2. Investigate; 3. Return; 4. Evaluate; 5. Cooperate in international and national level
8. Cyprus	Police	Dept. of Merchant Shipping, Fisheries Department, Ports Authority	Dept. of Merchant Shipping - VTMIS and AIS Services Fisheries Department - VMS Services Ports Authority - Information about ships traffic
9. Bulgaria	Border Police - Ministry of Interior	Navy, Maritime authority	Surveillance up to 24 nm, search and rescue, control of fishing vessels etc.
10. Romania	Border Police	National Customs Authority	For the competences of the Romanian Border Police see questionnaire.

			National Customs Authority controls and monitors the observance of customs legislation and carries out specific control, adopts measures for preventing and fighting crimes and infringements in customs field.
11. Hungary	Police	Customs and Finance Guard	Police - manages border surveillance system. Customs and Finance Guard - joint patrols with Police but only at Ukrainian border section (huge cases of the tobacco smuggling)
12. Slovakia	Border & Aliens Police	Customs Office	To carry out border check and border surveillance.
13. Poland	Border Guard	Navy, Air Forces, Police, Customs Service	Land/maritime: MoI, Border Guard (+Navy). Air: MoD/Air Forces.
14. Lithuania	State Border Guard Service	Military air forces, Military sea forces, Maritime Safety Administration, Customs etc.	Common patrols in frontier zone, surveillance/control of air space; protection/control of territorial sea, etc.; From 01-01-2009 SAR and works of liquidating incidents of pollution; control of vessels in ports and of ships with Lithuanian flag; modernization of navigation systems etc.
15. Latvia	State Border Guard	Navy (Coast Guard) - MoD; Maritime & Internal Waters Board - MoEnvironment	Navy (Coast Guard) - defence functions; search & rescue. Maritime and internal water board - control of fishing vessels.
16. Estonia	Border Guard	Maritime Administration; Ministry of the Environment	Maritime Administration handles AIS information. Ministry of Environment controls fishing vessels and handles VMS information.
17. Finland	Border Guard	Customs	Customs is involved with limited tasks. They are not participating in <i>border surveillance</i> , but support Border Guard by giving information e.g. on suspected illegal immigrants. Customs carries out <i>border checks</i> in some ports (crews of cargo vessels).
18. Norway	Police has the superior responsibility for civil border surveillance.	The Norwegian Coastal Administration, Joint National Defence HQ, Customs	The Norwegian Coastal Administration is responsible for marine safety and communication, including important surveillance systems like AIS and SafeSeaNet. Military coastal and land surveillance is conducted by Joint National Defence HQ. Customs are responsible for the prevention of unlawful import/ export of goods. The surveillance of the land border section is conducted by a military border unit (GSV) on behalf of Police authorities. Military units (Coast Guard) conduct surveillance of inner leads to economic zone, controlling fishing vessels, foreign non military and state ships.
19. Sweden	Police. Coast Guard has its own responsibility for border surveillance and control at sea and in the archipelago	The Navy, the Customs and the Swedish Maritime Administration (SMA) / the Swedish Maritime Safety Inspectorate (Swedish Maritime Safety Inspectorate (ISMSI / SMSI)	The Navy is responsible for border protection for military purposes and provides information for civilian border control purposes. The Customs is responsible for control of the import and export of goods. The Swedish Coast Guard (SCG) is responsible for environmental surveillance and response and for fishing control in the EEZ. The SMSI promotes maritime safety and

	(persons and goods)		environmental protection and SMA is responsible for SAR at sea, SAR.
20. Germany	Federal Police	Customs	Surveillance of coastal waters and EEZ, shipping police, control of fishing vessels, SAR, prevention of pollution
21. United Kingdom	Border Agency (still Revenue and Customs)	Police, Royal Navy (not core activity), Coastguard (Part of Coastguard Agency)	Police - Counter terrorism, Navy - Defence, Coastguard - Search and rescue, Environment, Maritime safety.
22. Netherlands	Royal Marechaussee and Seaport Police	Customs and Coast Guard. The Coast Guard is an entity in which 8 ministries as well as the Royal Marechaussee cooperate on law enforcement	The Royal Marechaussee is responsible to carry out the border control surveillance on land between BCPs and surveillance in and beyond the 24 NM zone on board of Coast Guard vessels. The Sea Port Police is responsible for border patrol, harbour safety, immigration, nautical safety and control.

ANNEX 4

Member State	Border length (km)	Covered (km)	Not covered	Plans	Funding	Date
1. Portugal	2555	Continental (1411 km)	Madeira and Azores (398 km+943km)	Recently a new VTMS has been installed, covering all Continental Coast Line. A fixes and mobile equipment – for specific use of criminal authorities – is on selection phase for acquisition (SIVICC System).		
2. Spain / land	78	17,1 km (Gibraltar, Ceuta & Melilla)	60,9km (Andorra).	Improvement of SIAM capabilities along 2009		2009
maritime	7785	1706 km	6079km	Cover whole Mediterranean Sea, including Balearic Islands, and the Atlantic coast of Galicia, in a step by step process until 2013.		2013
3. France	3800	All coastlines (5500km) covered by stationary equipment.	None.	Present NSS (Spationav) will be upgraded with automatic input of AIS data in 2008/2009. Next step is integration of data collected by other tools (HF radars, satellites, UAV, LRIT).		2008-2009
4. Malta	246	Full coverage by radar, 20km of coastline (135km) covered by CCTV (daylight only).	No camera surveillance during night and at 115km (day).	Secure communications system, 4 inshore patrol boats and one medium endurance Maritime Patrol Aircraft (fixed-wing) with an option for a 2 nd aircraft. Plans to procure coastal surveillance upgrade to the existing VTS providing full coverage of coasts with CCTV and IR cameras. A 2 nd off shore patrol vessel is being contemplated. If OPV option is not possible under EBF, possibly 3 twin-engined surveillance helicopters, or combination of helicopters and Coastal Patrol Boats.	EBF	2007-2013
5. Italy	5225	2000km	To be defined.	Navy Radar network to be upgraded within 2011 by installing sensors to	EBF	2011

				cover range up to 90 NM based on ISAR Technology) With the EBF Italy is providing a new concept of surveillance: enhance the maritime border control, use of a national coastal radar network.		
6. Slovenia / land	670	670 ³⁶⁷	0	Replacement of old equipment with modern and more efficient equipment. Introduction of mobile sensors for detection of illegal crossings of the state border by 2010.		
maritime	22,3 ³⁶⁸	All coastline (46,6 km) covered by stationary equipment.	0	Interlinking of maritime radar with AIS by 2009, purchase of new police patrol vessel (length 8-10 m) by 2009.		
7. Greece / land	1248	1248 km?	0 km?	There is a plan for the development of a NCC which will coordinate the operational coordination among the different national bodies. EBF and Eurosur will constitute the base for the creation of the NCC and the deployment of the proper technical means in order to ensure the necessary communication in real time, in national and European level (FRONTEX). The target is that NCC will become operational till 2013.		
maritime	8670	?	The coverage of the coastline (18.400 km) is intelligence driven, focusing on high risk areas	Read in connection with the plans for land border. The Hellenic Police and the Coast Guard submitted under the External Borders Fund a Multi-annual Programme (2007 - 2013) for the purchase of new operational means (mobile radars systems, helicopter, long range surveillance systems, all terrain vehicles, patrol vessels), purchase of technical and operational equipment (thermal cameras, night vision goggles, laser range finders, CO2 devices), expansion of AIS network and installation of a regional surveillance system in the North Aegean Sea.		
8. Cyprus	772,3	291km by stationary equipment while the rest not under control of Cyprus.	481km because not under control of Cyprus.	The radar stations will be upgraded with Thermal Cameras in the near future.		
9. Bulgaria/ land	1647 ?	34 km By NSS; by stationary equipment 48 km; by mobile equipment 134 km	?	It is necessary to start a gradual step-by-step establishment of an integrated system for control and surveillance of the Bulgarian-Turkish border. As the first stage, it has been provided to establish the part of the system covering the area of responsibility of the Border police section of Svilengrad within the Regional border (50km between BCP Kapitan Andreevo and BCP Lesovo of BG-TR		2010

³⁶⁷ Of which approximately 30 km is covered with stationary thermal-vision cameras.

³⁶⁸ Approximately, maritime border with Croatia is not determined yet.

				border will be covered by Integrated system for control and surveillance at the BG-TR border). The tender procedure is ongoing; according to the technical specification the system will be installed 2010. In the framework of the integrated system for control and surveillance of the BG-TR border, the establishment of stationary posts for technical and visual surveillance has been provided for as well as the establishment of perimeter systems for protection and early warning for the operational teams at the border.		
/ maritime	384	384 km sea borders / 411 km coastline covered	None.	<p>The building of the integrated system for the Black Sea border surveillance will facilitate the:</p> <ul style="list-style-type: none"> - automatic detection, visualization and identification of all the targets in the area of responsibility; - broadcasting of current video information in real time to an unified control center; - reduction to minimum the role of the subjective factor when gathering and broadcasting information, concerning the results of radio-location surveillance; - creation and access to current operative database in real time for ships suspected in transporting weapons for mass destruction or dual-use goods; - realization of effective surveillance on the status of surface situation, as well as on events of significant importance for the national security and timely taking decisions, concerning the control and safety of the forces and resources at sea; <p>The-system will be fully automated and will allow control and surveillance on sea surface for detecting, visualization and identifying each object in the area of responsibility and real time transmission of the information to a unified centre for management of the operational units and means.</p> <p>The tender procedure "Integrated system for control and surveillance on Black Sea border of the Republic of Bulgaria" is successfully completed. The contact is expected to be signed in 2008. The system will be installed at the end of 2009.</p>		End 2009
10. Romania/ land	1074,5	None.	1074,5	<u>2009</u> : Border sections surveyed with masts: 249,3km – 6 masts, 219,7 km - 5 masts; 175km - 6 masts; 139,5km - 5 masts; 155,4km - 4 masts; 269,7km - 5 masts; CIBP 163km - 1 mast; 111km - 3 masts; 87,7km – 3 masts.		2009
maritime	193,5	None.	255,8.	Whole coast line (255,8km) shall be surveyed by the Border Police with 7 radars and 9 optoelectronic systems as of 2009; C2 HQ shall be finished; and a secure communications system with means of naval mobility. Enlargement/modernising NSS shall be initially realised by SCOMAR.		2009
11. Hungary	1103,5	ca. 300 km		With technical equipment (stationary and mobile thermal vision cameras, portable night vision and thermal vision goggles) about 300km are covered	EBF	2010-

				(27,2%). With the border surveillance system (technical equipment and patrolling system) the total 1103,5 km length external border section is covered. <u>2010</u> : Installation of 14 stationary thermo vision cameras. <u>Continuously until 2013</u> : For surveillance of areas not covered by fixed thermo vision cameras, sensor-systems (infracameras, mobile thermo vision cameras, seismic and magnetic sensors) will be purchased. The signs of these sensors will be transmitted to a central management station.		2013
12. Slovakia	97,9	97,9 km	None.	1. Increase width of border stripe from 5m to 25m (better visibility, more space) 2. Construction of stationary systems at the northern part of border		2008-2010
13. Poland / land	1163,25	1163,25	None (?)	The plans consist in further extension and modernisation of equipment used in protection of the external land borders, as well as the equipment necessary for effective management of the border by all the coordination layers. These plans are to be implemented by way of purchase of equipment. Precise dates are hard to quote at the present stage.		
maritime	449,95	140	524 (?)	The Automatic Radar Surveillance System (ZSRN) may also serve as an information exchange platform between national authorities. ZRSN will process information received from the Maritime Safety & Security Information System, VTS, VTMS and VMS. Besides its use in the BSRBCC/CoastNet, the open architecture of ZSRN would technically allow for further integration at European level.		
14. Lithuania/land	951	515km (with Belarus 336km; with Russia 179km)	Circa 430km.	<u>2008-2009</u> : Acquisition of terminals of radio connection, acquisition of special equipment for mobile laboratories of migration control units. Acquisition of portable binoculars, forced stopping equipments, service dogs and dog handling equipment. Acquisition of ships on air pillow for districts securing border surveillance in frontier waters. <u>2010</u> : Compatibility of mobile digital connection system of MoI with neighbouring states' radio systems. <u>Continuously until 2013</u> : Expansion of green border surveillance system at the border with Russia and Belarus.	EBF	2008-2013
maritime	119,6	Radar location system covers all territorial sea and littoral zone too	None.	Creation of centre of sea border's sight surveillance system in Kopgalio frontier station (convergence to and expansion of present premises). Expand sea port's surveillance system (2008-2009).	EBF	2008-2013
15. Latvia / land	437	135km	302km	<i>No information provided.</i>		
maritime	498	432km	66km	496 km coastline shall be surveyed with 11 radar stations (with 2 video cameras) and 8 long range video/thermo cameras by 2010.		2010
16. Estonia / land	338,6	136,4km	202,2km	<u>2009</u> : 1. Upgrading of surveillance system at Narva River. 2. Creation an integrated surveillance system for Lake Lämmijärv. 3. Upgrading of mobile	EBF	2009-2013

				sensors (incl. mobile moving devices, data transmission, servers, displaying of statuses of sensors). <u>2010</u> : Elaboration of BG Info System (message handling, border incident management, map application, resource management). <u>2013</u> : 1. Upgrading of surveillance system of Lake of Peipsi. 2. Creation of surveillance system nearby selected BCPs.		
maritime	767	All coast line (3793km) covered.	None.	All 20 radar stations should be equipped with long range camera systems.	EBF	2011-2013
17. Finland / land	1340	1340km	None.	Acquiring new helicopters (replacing old ones). Developing quality of mobile surveillance systems and slightly increasing number of devices.		
maritime	1250	1000 km stationary equipment.	250km	NSS in Maritime domain is already at satisfactory level. Only maintaining and time to time updating the systems.		
18. Norway / land	196	Fully covered	None.	Project GSV 2010 upgrades infrastructure, sensors TBD		
maritime	2646 km baseline	Approx. 14000km are covered by coastal radars combined with AIS (40% of the entire coastline; total length of the coastline is ca. 22000 km)		There is AIS coverage throughout, however AIS combined with radar covers only 40%. No plans to further improve for the time being.		
19. Sweden	2287	Information classified by Swedish legislation	Classified information	The Armed Forces/the Navy is expanding its co-operation on sea surveillance with neighbouring countries, starting with Finland. This will have an impact on law enforcement agencies such as the Swedish Coast Guard, the Police and the Customs, which is taken care of in different working groups.		
20. Germany	700	Baltic sea: around 240 km, North sea: 100 km ³⁶⁹	None			
21. United Kingdom	18000	N/A – Any coastal radar cover is operated by the Marine Coastguard Agency to control navigational safety	N/A	None at present.		

³⁶⁹ Baltic sea: Kiel, Travemuende, Warnemeunde, Stahlbrode, Karshagen; North sea: Helgoland

		only.				
22. Netherlands	523	<i>Coastline covered.</i>	0 km.	Not applicable, see column on the left.		

ANNEX 5

Member State	NCC	Managing authority	Location	Staff	24/7	Regional coordination centres (RCC)
1. Portugal	Yes ³⁷⁰	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	Lisbon area	2-3 per shift for border control	Yes	No.
2. Spain	Yes ³⁷¹	Guardia Civil	Madrid	None yet. CCRC: 10/day, 5/night	Yes	Yes. There will be four located in Valencia, Algeciras, A Coruña y Las Palmas de Gran Canaria, which is currently called Regional Coordination Centre of Canary Islands.
3. France	Yes ³⁷²	For the moment info & command centre of Border Police HQ	Paris		Yes	Yes. The "préfecture maritime" in Toulon may coordinate the assets of different departments involved at sea. In the future the "préfectures maritimes" in Brest and Cherbourg will be integrated in this network.
4. Malta	Yes	Armed Forces	Malta	10	Yes	No.
5. Italy	Yes	MoI, Public Security Dept., Immigration & Border Police Directorate	Rome	Police 3 per shift. Other bodies to be defined.	Planned	According to the EPN there are five LOCs, located in the aero-naval headquarter of the Guardia di Finanza of Genova, Cagliari, Messina, Trieste and Taranto.
6. Slovenia	Yes ³⁷³	Police	Ljubljana	60	Yes	Yes. 8 regional police coordination centres in Murska Sobota, Maribor, Celje, Krško, Novo mesto, Ljubljana, Postojna, Koper. Tasks: receive information

³⁷⁰ Portugal has a National Maritime Coordination Centre with general tasks and competences where all authorities involved in surveillance are represented. Portugal will create a specific coordination centre for specific border control matters under SEF (Immigration and Borders Service) responsibility which will have a direct connection to the National Centre.

³⁷¹ But with two remarks: 1. NCC is currently being develop and it will only be responsible for maritime and borders activities developed by Guardia Civil.

2. All technical answers included in this questionnaire are referred to the Regional Centre of Las Palmas, the only one already functioning with full capabilities. Future NCC and the others regional centres will be similar to this centre

³⁷² But it only operates in the framework of the fight against illegal immigration.

³⁷³ Police is the only authority responsible for border surveillance and performs all other police tasks. Slovenia has Operational communication centre at state level.

						on all relevant incidents, deployment/coordination of patrols, informing other relevant authorities.
7. Greece	Not yet ³⁷⁴	Police (once the NCC has become operational)	To be decided	To be decided	To be decided	In every police central office there are radio telecommunication centres that deal with command and control. The only input to these centres is from analogue radios, land telephones (POTS), facsimile and mobile telephones. Concerning sea borders, the Hellenic Coast Guard (HCG) Operations Centre was established by law in 2007 and it will become fully operational as of January 2009. Potential establishment of regional coordination centres shall be considered in connection with the imminent opening of the HCG Operations Centre.
8. Cyprus	Yes ³⁷⁵	Police	Limassol	5	Yes	Yes. 5 Local Operational Centres in LARNACA, PAPHOS, LIMASSOL, LATSI, PARALIMNI for local coordination and command.
9. Bulgaria	Yes	Chief Directorate Border Police	Sofia	6 persons	Yes	5 units; Burgas, Elhovo, Kustendil, Dragoman, Ruse, command and control.
10. Romania	Yes ³⁷⁶	GIBP ³⁷⁷	Bucharest	2	Planned	Yes. 2 Operational Local Centres in Constanța and Tulcea.
11. Hungary	Not yet ³⁷⁸	Police	Budapest (planned)	2-4 officers	Yes	Yes, one is planned to be established at the Hungarian-Ukrainian border section and one or two at the Hungarian-Serbian border section.
12. Slovakia	Yes	Bureau of Border and Aliens Police	Bratislava	12 (3 in one shift)	Yes	Yes, one: Sobrance, commanding and control of the external border with Ukraine.
13. Poland	No ³⁷⁹	Border Guard	(Warsaw)	-	Yes	Yes, functions of the regional coordination centres are carried out at the level of the Regional Unit Commander.

³⁷⁴ Target date for creating the NCC is 2013.

³⁷⁵ The NCC is temporarily been established for maritime surveillance purposes.

³⁷⁶ The NCC was set up on 05.08.2008. It is supposed to become operational, as a pilot project, on 01.10.2008.

³⁷⁷ General Inspection for Border Police.

³⁷⁸ Hungary does not have a single NCC but in the frames of the EBF it is planned to establish such centres through the IT and organizational development of the existing central and regional duty structures.

³⁷⁹ It is not possible to distinguish a single NCC. The Border Guard has a decentralised system of coordination of border surveillance tasks, since it would not be feasible to use the mass of information coming to one centre from particular points and sections of the border. In the BG HQ there are services responsible for collecting information coming from the border organisational units, carrying out risk analysis, developing strategies for subordinate units, international and national cooperation, including cooperation with FRONTEX (NFPOC). A local, maritime coordination centre has been established.

14. Lithuania	Yes ³⁸⁰ .	Border Guard	Klaipėda	3 per shift.	Yes	
15. Latvia	Yes ³⁸¹	Border Guard	Ventspils	2 per shift.	Yes	Yes. In each territorial boards there are located operative management sections which carry out duties of regional coordination centre on external green border (tasks - coordinate, control and manage)
16. Estonia	Yes	Border Guard	Tallinn	2-4 persons	Yes	Yes. 4 RCC, North BGD (Tallinn), North-East BGD (Jõhvi), South-East BGD (Võru), West BGD (Kuressaare). All of them have a C2 functions.
17. Finland	Yes	Border Guard HQ	Helsinki	4-6 persons	No ³⁸²	Yes. Every Border Guard District (4) has its own Situation Centre working 24/7. They area of responsibility are to command and control border surveillance in that districts. They are situated in the District HQs. Coast Guards Districts (2) have their own Command Centres, with same duties and also duty of Maritime Rescue Command Centre.
18. Norway	Not yet ³⁸³	The police (planned) ³⁸⁴	To be decided	To be decided	Yes	The Police is divided into 27 Police districts, each with an operative command. The military has one regional Command in Northern Norway (Bodø).
19. Sweden	No					
20. Germany	Yes	Federal Police	Potsdam	No answer provided	Yes	Yes, maritime LCC in Cuxhaven
21. United Kingdom	Yes ³⁸⁵	Currently H.M. Revenue and Customs but assets/control transferring to UK Border Agency once legislation is in place.	Gravesend England	On-call system	Yes, on-call system	Yes, on-call system

³⁸⁰ Maritime operation coordination centre carries out duties of NCC, but Lithuania does not have a common NCC responsible both for sea and land external borders. The question on its establishment is under consideration.

³⁸¹ Maritime operation coordination centre carries out duties of NCC (mostly on external sea border, in possibility on external green border).

³⁸² Finland plans to extend operational hours at same time with developing of FRONTEX situation centre (FSC).

³⁸³ The Norwegian authorities are in the process of deciding the location and responsibilities of a single NCC in Norway.

³⁸⁴ The Police should be managing the Norwegian coordination centre for civil border surveillance and border control (NCC). It will draw upon the experiences of the National Criminal Investigation Service (NCIS) as NCC for the Baltic Sea Regional Border Control Cooperation. The Customs authorities, the National Joint Defence HQ incl. the Coast Guard and the National Coastal administration will be invited to join the NCC.

³⁸⁵ It is a single point of contact with 24/7 on-call cover. Also SPOC for Article 17 Vienna convention and Suppression of Unlawful Acts at Sea convention.

22. Netherlands	No ³⁸⁶	Royal Marechaussee	Den Helder (northern part of the Netherlands)	1 or 2 persons per shift.	Yes	Yes, Expertise Centre Ports (ECH) in which customs and the Seaport Police cooperate on fighting illegal immigration and risk analysis.
------------------------	-------------------	--------------------	---	---------------------------	-----	--

³⁸⁶ There is no dedicated NCC in the Netherlands. The maritime chamber is planned to act as an NCC for maritime coordination. There are NCC land and air planned as well.

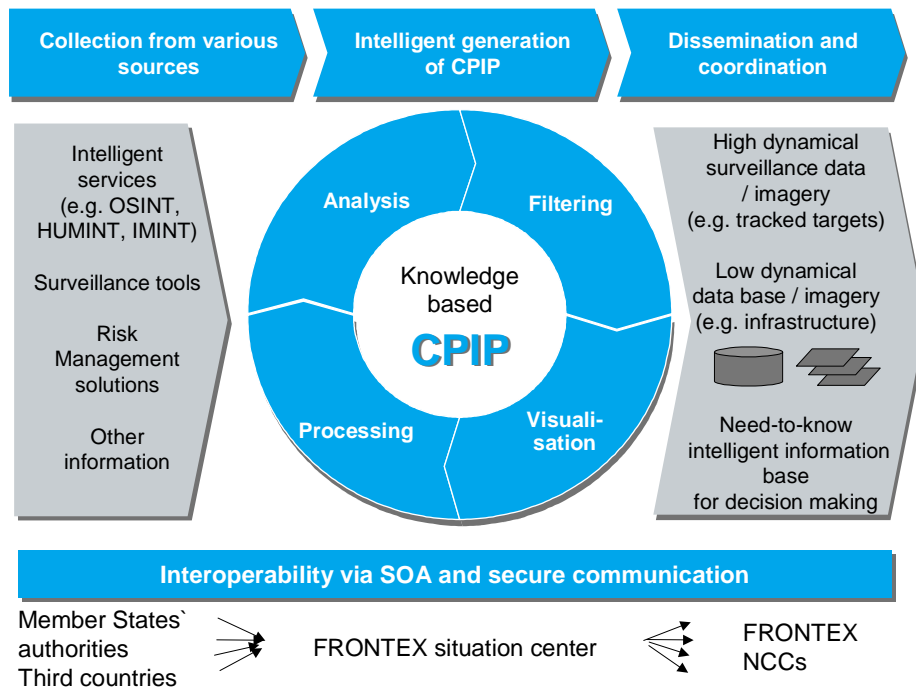
Annexe 17. Calendrier et développement du programme Eurosur

Phases / Steps		Responsible	EU funding	Timetable					
				2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. National infrastructures	1. Setting up of national coordination centres and national surveillance systems	Member States	External Borders Fund (EBF)	Programming. Risk assessment by FRONTEX	Procurement. Report on guidelines	Implementation			Reserve year
	2. Communication network between national centres including FRONTEX	Member States; FRONTEX	EBF for Member States' parts; FRONTEX budget	Study on network architecture	Presentation of study and discussion	Implementation			Reserve year
	3. Support for neighbouring countries in setting up infrastructure	Council, FRONTEX, Commission	FRONTEX budget for study	Study on surveillance infrastructure	Presentation of study and discussion	To extent possible, support to selected third countries			
II. Common tools	4. Research and development to improve surveillance tools	Commission	7 th Framework Programme for research and development (FP7)	Programming and execution of R&D projects to improve performance of surveillance tools					
	5. Common application of surveillance tools	Commission, FRONTEX	FP7	Study on common application of surveillance tools	Presentation of study and discussion	Implementation			
	6. Common pre-frontier intelligence picture	Commission, FRONTEX	EBF for study. FRONTEX for implementation	Development of concept	Presentation of concept	Implementation			

III. Network	7. Integrated network for Mediterranean Sea, Canary Islands and Black Sea.	Member States, Commission	EBF and FP7 for studies	Studies on architecture and preparatory action (Maritime Policy of EU)	Presentation of system architecture for EUROSUR part	Implementation of EUROSUR relevant part
	8. Extension to Atlantic Ocean, North and Baltic Seas.	Council, Commission	To be decided	To be determined following 2008 Communication		

Source : Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR): Impact Assessment, SEC (08), 151.

Annexe 18. Schéma de la Common Pre-frontier Intelligence Picture



Source : COMMISSION EUROPEENNE, DG JLS/C1, 5th EUROSUR Expert Group Meeting : presentation powerpoint, Bruxelles, 10 mars 2009, dia 34.

Ce schéma résume la *common pre-frontier intelligence picture* (CPIP) que nous avons développé dans le cadre de l'externalisation de la gestion frontalière induite par le programme Eurosur. L'information est collectée depuis diverses sources, traitée et ensuite diffusée aux autorités compétentes.

«*The CPIP provides the national coordination centres (NCCs) with effective, accurate and timely intelligence on the pre-frontier area, which is of relevance in the prevention of illegal migration and related cross-border crime, in a frequent, reliable, interoperable and cost-efficient manner. The objective of the CPIP is to support the NCCs in improving their situational awareness of what is going on in the pre-frontier area and to provide them with additional time for reacting adequately*»³⁸⁷.

³⁸⁷ ESG Elektroniksystem und Logistik-GmbH, Interim Report Subproject 3 : Eurosur, n°1JLS-BT-0003, 15 mai 2009, p. 2.