

LA CRISE EN MÉDITERRANÉE COMME FACTEUR D'ÉVOLUTION ET DE STRUCTURATION DE L'AGENCE FRONTEX

Chiara PAIANO¹

L'agence Frontex semble avoir acquis le rôle de catalyseur de tous les maux. L'incapacité à faire face à cette urgence humanitaire affreuse qui frappe aux frontières extérieures de l'Union européenne et la propension à une sécurisation majeure de celles-ci ces dernières années, représentent certaines des principales critiques avancées par ses détracteurs. Il est indéniable que Frontex est un des acteurs centraux de l'agenciarisation de la politique européenne d'immigration et d'asile face aux enjeux de la crise des réfugiés en Méditerranée. Pourtant, la surcharge d'information en ce domaine appelle, à notre avis, un effort de clarification du rôle et des tâches de l'agence Frontex, afin de la libérer de ce que le législateur européen n'a pas prévu qu'elle fasse.

Le point de départ de cette réflexion est l'hypothèse que les avancées juridiques expérimentés par l'agence Frontex, notamment aux frontières maritimes du Sud de l'Union européenne, ne représentent pas un processus évolutif indépendant par rapport aux dynamiques et aux enjeux qui ont intéressé la mer Méditerranéenne ces dernières années. Ils reflètent, d'une certaine manière, une adaptation progressive aux défis se présentant aux frontières européennes et qui demandaient une réponse *commune* conformément aux objectifs en la matière. Cette adaptation s'est concrétisée par la prévision de nouveaux instruments et de nouvelles tâches grâce à quatre règlements adoptés entre 2004 et 2016, année de l'adoption du règlement concernant le Corps de garde-frontières et de garde-côtes. Une adaptation qui continue par ailleurs à se produire, comme le montre l'adoption du nouveau règlement 2019/1896 le 13 novembre 2019².

Il apparaît alors nécessaire de comprendre le cadre politique et juridique dans lequel l'agence Frontex a été créée (I) et quels types de développements ont été progressivement choisis afin d'en faire un moyen de coopération opérationnelle adapté à une situation frontalière complexe (II).

¹ Doctorante, Aix Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, CERIC, Aix-en-Provence, France.

² Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, *JOUE* n° L 295 du 14 novembre 2019, p. 1.

I. Frontex, une agence au cœur de la gestion des flux migratoires en Méditerranée

Onze ans séparent le moment où l'agence Frontex est devenue opérationnelle, pour la première fois en octobre 2005 et en tant que nouvelle agence du Corps de garde-frontières et de garde-côtes le 6 octobre 2016. Abstraction faite pour la coïncidence du mois, il est intéressant de noter que tout ce que nous allons analyser s'est étalé sur un intervalle temporel d'un peu plus d'une décennie : le règlement de 2004 adopté sur la base des articles 62³ et 66⁴ du traité instituant la Communauté européenne (TCE) et celui de 2016 sur la base des articles 77⁵ et 79⁶ du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette précision permet de comprendre que le législateur de l'Union a identifié les jalons de l'espace d'action de l'agence Frontex dans le cadre des contrôles du franchissement des frontières et de la coopération administrative entre autorités nationales compétentes. En 2016, il a d'ailleurs insisté sur l'objectif de la gestion intégrée des frontières tout en précisant que l'agence représente une mesure dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine et du séjour irrégulier. Ceci sera le point de départ de notre réflexion, afin qu'on puisse dissiper toute considération erronée. Le législateur n'a pas décidé de créer un organisme consacré aux opérations de recherche et de sauvetage, domaine qui reste davantage écarté d'une approche véritablement *communautaire*, au moins dans la lettre des règlements qui renvoient constamment aux États membres le respect de leurs obligations au titre du droit international. Il a façonné une agence capable d'assister les États membres dans les activités de contrôle et de surveillance des frontières extérieures, pendant lesquelles peuvent se révéler nécessaires des activités de recherche et de sauvetage⁷.

Il fallait alors déterminer les périodes les plus marquantes dans le cadre de la crise en Méditerranée. D'une manière entièrement arbitraire mais, à notre avis, pertinente puisqu'elles représentent deux conjonctures significatives parallèlement dans le cadre évolutif de l'agence Frontex et de la situation migratoire méditerranéenne, les périodes choisies ont été les années qui précèdent et qui suivent 2011. Dans un premier temps, il sera question d'analyser le contexte politique dans lequel l'agence Frontex a été créée jusqu'au premier banc d'essai de son activité représenté par les événements du Printemps arabe (A) ; dans un second temps, nous analyserons comment l'agence Frontex a traversé les années cruciales de 2014-2015 de la *crise*⁸ en Méditerranée (B).

3 « Le Conseil, [...] arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam : [...] 2) des mesures relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres qui fixent : a) les normes et les modalités auxquelles doivent se conformer les États membres pour effectuer les contrôles des personnes aux frontières extérieures ».

4 « Le Conseil, [...] arrête des mesures pour assurer une coopération entre les services compétents des administrations des États membres [...] ainsi qu'entre ces services et la Commission ».

5 « 2. Aux fins du paragraphe 1, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures portant sur : [...] b) les contrôles auxquels sont soumises les personnes franchissant les frontières extérieures ; [...] d) toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures ».

6 « 2. [...] le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures dans les domaines suivants : [...] c) l'immigration clandestine et le séjour irrégulier, y compris l'éloignement et le rapatriement des personnes en séjour irrégulier ».

7 Règlement (UE) n° 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L 189 du 27 juin 2014, p. 93, considérant 1.

8 R. MEHDI, « La politique migratoire de l'Union européenne à l'épreuve des crises », *Les Cahiers de la fonction publique*, 2017, halshs-01790643 ; Médecins Sans Frontières, *Obstacle course to Europe. A policy-made humanitarian crisis at EU borders*, January 2016 : « It [2015] will be remembered

A. Les initiatives européennes au prisme d'une réalité complexe

L'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) est une des agences de régulation de l'Union européenne. Il s'agit d'organismes indépendants et spécialisés chargés de la mise en œuvre d'une politique européenne sectorielle. En l'espèce, l'agence Frontex a été créée le 26 octobre 2004 par un règlement du Conseil⁹ dans le cadre de la politique européenne relative au contrôle des frontières extérieures.

L'activité de l'agence Frontex pertinente dans cette contribution est celle qui intéresse la mer Méditerranée, dont l'importance géographique et politique pour l'Union européenne n'est pas à démontrer. Plus particulièrement, les relations euro-méditerranéennes se sont structurées au fil du temps selon différents schémas, bilatéraux et multilatéraux, et différents niveaux d'intensité. Cette politique méditerranéenne promue depuis les années 1960, qu'on pourrait décrire avec un regard *a posteriori* comme discontinue et peu ambitieuse, a pourtant vécu en 1995 un moment apical. Réunis à Barcelone¹⁰ dans une conférence à l'initiative de l'Union européenne, de nombreux pays¹¹ de la région méditerranéenne jetaient les bases pour la construction d'un processus de coopération multilatérale euro-méditerranéen. Ce partenariat visait à donner une nouvelle dimension à la coopération entre les pays du bassin méditerranéen dans le cadre de trois axes d'action : un « dialogue politique renforcé et régulier, un développement de la coopération économique et financière et une valorisation accrue de la dimension sociale, culturelle et humaine »¹². Malgré l'absence de valeur contraignante, cette déclaration marquait des points essentiels dans l'établissement des relations entre les deux rives de la Méditerranée, principes malheureusement oubliés alors qu'ils auraient dû être mobilisés quelques années plus tard. Après avoir identifié « la stabilité et la sécurité de la région méditerranéenne »¹³ en tant que *bien commun*, les partenaires s'engageaient à agir conformément à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, à développer l'État de droit et la démocratie dans leur système politique, à renforcer la coopération en matière de lutte contre le terrorisme et à développer une zone de prospérité économique partagée, afin de réduire l'écart de développement entre le nord et le sud de la Méditerranée.

Or, cette étape du partenariat euro-méditerranéen de novembre 1995 s'insérait dans le contexte plus large d'une politique européenne de gestion des frontières extérieures qui venait de se construire. En effet, le 26 mars 1995 entrait en vigueur la Convention d'application de l'Accord de Schengen signée en 1990 et qui rendait exécutive, parmi d'autres, les règles du contrôle du franchissement des frontières de l'Union établies à Schengen en 1985.

as the year in which Europe catastrophically failed in its responsibility to respond to the urgent needs of assistance and protection of hundreds of thousands of vulnerable people ».

9 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 États membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1-11.

10 Déclaration de Barcelone et programme de travail (Barcelone, 27 et 28 novembre 1995).

11 En plus des États membres de l'Union de l'époque, à la conférence euro-méditerranéenne ont participé également l'Algérie, Chypre, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, la Tunisie, la Turquie et l'Autorité palestinienne.

12 Déclaration de Barcelone, p. 3.

13 *Ibid.*

Il faudra toutefois attendre l'année 2006 pour un *Code communautaire* relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes¹⁴ tout en sachant que déjà dans la période 2003-2004, l'on assiste à une inclusion des relations euro-méditerranéennes dans le cadre de la Politique européenne de Voisinage naissante. En d'autres termes, la tentative ambitieuse établie à Barcelone d'une approche commune laissera la place à des accords entre l'Union européenne, ses États membres et les pays tiers où, quelques années plus tard, la question de la libéralisation des visas et des relations économiques entre les deux rives contribueront à dessiner un tableau complexe du point de vue de l'accès des ressortissants des pays tiers sur le territoire européen. Ce sera en 2008 pendant la Présidence française du Conseil de l'Union européenne que le Président Nicolas Sarkozy décidera de relancer le Processus de Barcelone à travers l'initiative de l'Union pour la Méditerranée. La Déclaration conjointe signée par 43 États partenaires¹⁵ qui envisageait une application concrète des objectifs prévus dans la déclaration de Barcelone s'est révélée pourtant un deuxième échec. Entravée par des États membres confrontés à des taux de chômage importants et par des événements sociaux et politiques au Sud de la Méditerranée, elle n'a pas su représenter un *vrai* « partenariat multilatéral »¹⁶ capable surtout de « stimuler les investissements et la création d'emplois, et favoriser une utilisation optimale des ressources humaines »¹⁷.

La relance de ce partenariat a eu lieu peu après l'adoption du premier règlement modificatif¹⁸ de l'agence Frontex. En 2007, le législateur européen cherche à donner une réponse aux cas de « situation nécessitant une assistance technique et opérationnelle renforcée »¹⁹ aux frontières extérieures des États membres. En s'appuyant sur le constat que la pression migratoire n'est pas un phénomène homogène pour l'Union européenne car certains États membres et certains tronçons frontaliers sont plus concernés que d'autres, le législateur européen enrichit la capacité d'action de Frontex par la prévision d'équipes d'intervention rapide pour une durée limitée dans le temps et dans des situations présentant un caractère urgent et exceptionnel. Cette limitation temporelle montrera, à court terme et face à des flux migratoires importants, toutes ses carences.

En 2011, d'un point de vue européen, les événements du Printemps arabe ont provoqué un bouleversement profond de la donne politique dans les pays de l'Afrique du nord et par conséquent, les relations euro-méditerranéennes entraient dans une nouvelle phase. L'intérêt pour la mer Méditerranée commençait à se déplacer de manière prépondérante sur le terrain de la sécurité intérieure de l'Union européenne. L'approche inclusive qui, jusqu'alors, avait vu des pays liés à des défis communs et engagés à les relever d'une façon coordonnée, laissait place à l'inquiétude que ces demandes de changement politique avancées par les jeunes générations

14 Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement et du Conseil du 15 mars 2006, *JOUE* n° L 105 du 13 avril 2006, p. 1.

15 Il s'agit des vingt-sept États membres de l'Union européenne ainsi que l'Albanie, l'Algérie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Mauritanie, Monaco, le Monténégro, le Maroc, l'Autorité Palestinienne, la Syrie, la Tunisie et la Turquie.

16 COM (2008) 319 final du 20 mai 2008, Le processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée.

17 *Ibid.*

18 Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, *JOUE* n° L 199 du 31 juillet 2007, p. 30-39.

19 *Ibid.* Considérant (2).

puissent se heurter au besoin de *stabilité* politique des gouvernements européens. Cela pourrait expliquer la réaction initiale assez prudente des États membres de l'Union, une sorte d'incapacité à prévoir une alternative au cas où les régimes politiques existants n'auraient plus pu garantir leur rôle d'interlocuteurs sur les matières chères à l'Union européenne, notamment la question d'endiguer les flux migratoires au départ de ces pays²⁰, la lutte contre le terrorisme international et la sécurité énergétique. Au lieu de relancer une politique méditerranéenne de développement ambitieuse, l'Union n'a pas su répondre à une croissance démographique au-delà de ses frontières qui correspondait, entre autres, à des volumes de chômage grandissants à l'intérieur. Elle n'a pas su déplacer le traitement de ces questions sur le terrain commun des exigences opposées mais complémentaires, comme cela avait été le cas avec la question démographique.

Si le premier événement déclencheur de la période connue comme « Printemps arabe » remonte au 10 décembre 2010 en Tunisie, quand le vendeur ambulant Mohamed Bouazizi s'immolait par le feu sur la place de la mairie de Sidi Bouzid, les intentions européennes de soutenir ces processus de transition politique se révèlent quelques mois après²¹, au moment où les révoltes s'étaient déclenchées également en Égypte et en Algérie (janvier 2011), en Libye, en Jordanie, en Syrie (février 2011) et le silence européen apparaissait désormais fautif. En effet, dans son discours, le Président de la Commission européenne de l'époque, José Manuel Barroso, déclarait que les événements au Sud de la Méditerranée représentaient un *rendez-vous avec l'histoire*²² et que l'Union disposait d'un éventail de mesures politiques et économiques pour y faire face. Notamment, la mise à disposition de dix millions d'euros dans le cadre de l'aide humanitaire pour répondre aux nécessités des réfugiés aux frontières égyptiennes et tunisiennes et la mise en place de l'Opération conjointe Hermès dans la Méditerranée centrale par Frontex et l'Italie.

Pourtant, l'utilisation des Fonds et l'intervention militaire en Libye n'ont pas véritablement donné un nouvel élan aux relations euro-méditerranéennes. Au contraire, l'Union s'est montrée incapable de prévoir la portée des conséquences que ces événements auraient eues dans les années à venir et elle a manqué l'opportunité de réécrire sa position méditerranéenne non pas sur les sables mouvants de la sécurité à tout prix mais en la basant sur un dialogue mûr reflétant les nouvelles conditions politiques et sociales.

20 Parmi les accords bilatéraux de gestion concertée des flux migratoires, ceux entre l'Italie et la Libye en 2009 et entre l'Italie et la Tunisie en 2008 en sont quelques exemples.

21 Document SPEECH/11/137, José Manuel Durão Barroso, President of the European Commission, Statement by President Barroso on the situation in North Africa, Brussels, 2 March 2011 ; Document SPEECH/11/122, Catherine Ashton, EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, Remarks at the Senior officials' meeting on Egypt and Tunisia, 23 February 2011 ; P7_TA(2011)0038, Résolution du Parlement européen du 3 février 2011 sur la situation en Tunisie.

22 SPEECH/11/137 : « The ongoing events bring tremendous hopes and promises for the future of the peoples in the Arab world. I believe they have embarked on a bold, transformational journey towards freedom, democracy and a better life. I think it is our duty to say to the Arab peoples that we are on their side! [...] Of course, we all know the risks in these transition processes very well. But Europe would rather be accused of holding illusions of democracy than be guilty of cynicism or of missing this rendezvous with history ».

B. La gestion de la pression migratoire montre toutes ses faiblesses

L'année 2011 a été une des périodes les plus meurtrières en Méditerranée²³. Lors du 60^e anniversaire de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, le respect du principe de *non-refoulement* posait encore question pour certains États membres et l'agence Frontex devait elle-même remédier à des *carences structurelles* en matière de droits fondamentaux devenues insurmontables, notamment à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

Les statistiques sur les franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'Union montraient que le premier trimestre 2011²⁴ se caractérisait par une hausse imprévue des arrivées irrégulières concernant, pour la première fois, un pays autre que la Grèce. C'est ainsi que la route de la Méditerranée centrale commençait à s'imposer parmi les principales voies d'accès au territoire européen, utilisée notamment par des ressortissants tunisiens arrivant à l'île de Lampedusa. La nationalité tunisienne sera très tôt remplacée par celle des ressortissants de pays tiers en provenance de la Libye. Il s'agissait jusqu'alors d'un pays de transit et qui après des accords bilatéraux discutables avec l'Italie²⁵ avait presque disparu des principaux pays de départ vers l'Union européenne. Ce pays devenait, à ce moment-là, l'origine d'une route migratoire périlleuse où l'espoir d'une vie meilleure domine de loin les risques d'une traversée sur des embarcations de fortune gérée par des réseaux criminels. Les raisons de ce choix avaient très bien été expliquées par l'Avocat général Paolo Mengozzi dans ses conclusions sur une affaire récente concernant la délivrance d'un visa à validité territoriale limitée²⁶.

Les conditions politiques en Libye s'ajoutaient à une situation méditerranéenne déjà précaire suite aux événements en Syrie, considérée comme la plus grande crise humanitaire depuis la Deuxième Guerre mondiale²⁷. En fait, la route migratoire orientale concernant la frontière gréco-turque représentait, après Lampedusa, plus de la moitié des franchissements irréguliers des frontières européennes. Dans ces conditions, la gestion des flux migratoires ne s'épuisait pas lors de l'activité de surveillance et, au contraire, les opérations de protection et de sauvetage de la vie en mer s'imposaient au cœur de l'action des États membres et de l'agence Frontex en Méditerranée.

23 Avec plus de 58 000 personnes arrivées en Europe traversant la Méditerranée, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) estimait que plus de 1 500 personnes se sont noyées ou ont été portées disparues (Source UNHCR, Point de presse quotidien du Bureau du Porte-parole du Secrétaire général de l'ONU, 31 janvier 2012, <http://www.un.org/press/fr/2012/dbf120131.doc.htm>).

24 Frontex Risk Analysis Network Quarterly Report, FRAN Quarterly, Issue 1, January-March 2011.

25 L'accord bilatéral de coopération pour la lutte contre l'immigration clandestine signé à Tripoli le 29 décembre 2007 ; le Traité d'amitié, partenariat et collaboration entre la République Italienne et la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste, Benghazi, 30 août 2008. Sur la question, S. PRESTIANNI, « Un accord italo-libyen sur l'immigration contrepartie de l'indemnisation coloniale italienne », *Combats pour les droits de l'homme* (CPDH), 25 octobre 2008 ; S. KLEPP, « A contested Asylum System : The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea », *European Journal of Migration and Law*, 12 (2010), p. 1-21 ; B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, « The "Arab Spring" and the Extraordinary Influx of People who arrived in Italy from North Africa », *European Journal of Migration and Law*, 13 (2011), p. 341-360.

26 Conclusions de l'Avocat Général M. P. Mengozzi présentées le 7 février 2017, affaire C-638/16 PPU, X, X contre État belge, ECLI:EU:C:2017:93, point 6 : « C'est [...] le refus de reconnaître une voie légale d'accès au droit à la protection internationale sur le territoire des États membres - qui précipite malheureusement souvent les ressortissants de pays tiers en quête d'une telle protection à rejoindre, au péril de leur vie, le flux actuel des immigrés illégaux aux portes de l'Union - qui me paraît particulièrement préoccupant, au vu, notamment, des valeurs humanitaires et de respect des droits de l'homme sur lesquelles repose la construction européenne ».

27 JOIN(2017) 11 final, Joint Communication to the European Parliament and the Council, Elements for an EU Strategy for Syria, 14 mars 2017.

L'adaptation de Frontex de 2011²⁸ au fait que dans l'accomplissement de ses tâches, l'agence devait assurer le plein respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des obligations relatives à l'accès à la protection internationale allait dans cette direction. Par ailleurs, l'institution d'un Forum consultatif et la nomination d'un officier aux droits fondamentaux pour l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie en matière de droits fondamentaux n'a pas dispensé l'agence Frontex d'être le destinataire d'une enquête d'initiative²⁹ du Médiateur européen de l'époque, P. Nikiforos Diamandouros, afin de vérifier l'application des dispositions du règlement de 2011. Par une décision de novembre 2013, le Médiateur constatait que malgré des avancées significatives dans le cadre de la stratégie de l'agence en matière de droits fondamentaux, de son plan d'action et des codes de conduite, un mécanisme de recours internes pour faire face à des incidents individuels de violation des droits fondamentaux faisait défaut à Frontex. Sur une question extrêmement importante l'agence Frontex se limitait à ne pas accepter la recommandation du Médiateur car son mécanisme de contrôle du respect des droits fondamentaux était en cours de définition et à avancer que malgré cela elle était capable de recevoir les notifications d'éventuelles violations, dont l'examen restait une responsabilité des États membres.

Dans la même période, et précisément le 23 février 2012, la Cour européenne des droits de l'Homme condamnait l'Italie³⁰ sur la base, entre autres, d'une violation de l'article 4 du Protocole 4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³¹. Pour la première fois, la Cour de Strasbourg était appelée à se prononcer sur la possibilité d'une application extraterritoriale du principe de l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers. La réponse positive de la Cour qui avait entraîné la condamnation du gouvernement italien, concernait des faits datant de 2009 quand un groupe d'environ deux cents personnes quittant la Libye sur des navires de fortune avait été intercepté au large de l'île de Lampedusa et reconduit à Tripoli par les autorités italiennes sur des navires militaires « en l'absence de tout examen de la situation personnelle de chacun d'eux »³².

La question des renvois des migrants en Libye et les opérations d'interception des embarcations en haute mer monopolisaient le débat public. En octobre 2013, au lendemain du naufrage au large de l'île de Lampedusa où plus de 360 personnes avaient perdu la vie en mer, l'Italie décidait de mettre en place l'opération *Mare Nostrum* et la Commission proposait, en décembre 2013, la mise en place d'une *Task force pour la Méditerranée*³³ avec la prévision d'une série de mesures d'assistance aux États membres. L'opération *Mare Nostrum* d'une durée d'un an, jusqu'à octobre 2014, conduite par la Marine italienne sous l'autorité du Ministère Italien de la Défense était en réalité le renforcement d'une autre mission italienne préexistante pour la surveillance du Canal de Sicile lancée en 2004 et

28 Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L 304 du 22 novembre 2011, p. 1-17.

29 Affaire : OI/5/2012/BEH-MHZ.

30 Cour EDH, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres contre Italie*, Requête n° 27765/09.

31 « Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites ».

32 Cour EDH, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres contre Italie*, précité, point 163.

33 COM(2013) 869 final, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les travaux de la task-force pour la Méditerranée, 4 décembre 2013.

connue comme *Constant Vigilance*³⁴. Mare Nostrum répondait à deux objectifs majeurs, la protection et la sauvegarde de la vie en mer et la lutte contre le trafic de migrants par les groupes criminels organisés. Au mois de novembre 2014, *Mare Nostrum* était remplacée par la nouvelle opération *Triton* réalisée sous l'autorité du ministère italien de l'Intérieur, coordonnée par l'agence Frontex et moins ambitieuse du point de vue de la zone de compétence et des tâches confiées. Par rapport à son prédécesseur, l'opération *Triton* était en effet centrée de façon prioritaire sur la surveillance des frontières et donc la zone opérationnelle qui avec l'opération *Mare Nostrum* s'étendait jusqu'aux eaux internationales, était, à ce stade, limitée aux 30 milles marins.

La centralité des frontières maritimes extérieures de l'Union européenne dans les opérations de surveillance, de recherche et de sauvetage a été reconnue formellement lors de l'adoption d'un nouveau règlement modificatif adopté en 2014³⁵ : la surveillance des frontières « ne se cantonne pas [...] à la détection des tentatives de franchissements non autorisés des frontières, mais englobe également des mesures telles que l'interception des navires soupçonnés d'essayer d'entrer dans l'Union sans se soumettre aux vérifications aux frontières, ainsi que des dispositifs visant à faire face à certaines situations, comme les activités de recherche et de sauvetage »³⁶. Ce règlement définit alors les règles majeures lors d'une opération en mer prévoyant que « les unités participantes utilisent tous les moyens [...] pour identifier les personnes interceptées ou secourues, évaluer leur situation personnelle [...] et leur offrir la possibilité d'expliquer les raisons pour lesquelles un débarquement dans le lieu proposé serait contraire au principe de non-refoulement »³⁷. Bien que le texte adopté ne résolût pas les carences signalées déjà dans la proposition de la Commission³⁸, il s'agissait en tout cas d'une avancée importante sur la voie de la protection des droits fondamentaux. Malheureusement, il s'agissait d'avancées beaucoup trop faibles pour éviter les nombreuses pertes de vies humaines en mer, le long de la route de la Méditerranée centrale, qui avaient tristement caractérisé l'année 2016³⁹.

II. Frontex, la nouvelle Agence du corps des garde-frontières et des garde-côtes

Comme on a déjà eu l'occasion de le mentionner, le règlement n° 1624/2016⁴⁰ façonne une nouvelle version de cette Agence pour la coordination de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union européenne. Cette configuration institutionnelle ne s'éloigne pas

34 <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>.

35 Règlement (UE) n° 656/2014 du Parlement et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L 189 du 27 juin 2014, p. 93-107.

36 *Ibid.* Considérant (1).

37 *Ibid.* Article 4 « Protection des droits fondamentaux et principe de non-refoulement », paragraphe 3.

38 UNHCR comments on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) COM 2013(197) final, <http://www.unhcr.org/534fd9e99.pdf>.

39 E. GALOS, L. BARTOLINI, H. COOK and N. GRANT (2017), *Migrant Vulnerability to Human Trafficking and Exploitation : Evidence from the Central and Eastern Mediterranean Migration Routes*, International Organization for Migration (IOM), Geneva.

40 Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, *JOUE* n° L 251 du 16 septembre 2016, p. 1-76.

véritablement du modèle d'agence intergouvernementale des origines⁴¹ et une fois de plus, aucune mention n'est faite dans ledit règlement de la signification et de l'étendue des termes *coordination* et *coopération opérationnelle*⁴². Cependant, il s'agit d'une avancée sur le chemin de la réalisation d'une police européenne aux frontières (A) et d'une gestion efficace des frontières extérieures de l'Union européenne (B).

A. Parvenir à une *gestion intégrée des frontières de l'Union européenne*

En 2016, le règlement du Corps de garde-frontières et de garde-côtes permet au législateur européen de révéler son option concernant la physionomie d'une police européenne des frontières, un choix parmi les multiples solutions à la disposition de l'Union européenne depuis longtemps.

L'une des premières étapes de ce projet remonte au début des années 2000. Faisant suite au Conseil européen de Tampere⁴³ qui avait demandé une *coopération plus étroite* entre les services nationaux de contrôles aux frontières, l'Italie, la Belgique, la France, l'Allemagne et l'Espagne présentaient, dans le cadre du Programme Odysseus⁴⁴, le document final⁴⁵ d'une étude de faisabilité pour la mise en place d'une police européenne des frontières.

Le document faisait référence à trois modèles théoriques : un modèle centralisé, un modèle en réseau et un modèle intermédiaire. Le premier modèle se caractérisait par une structure décisionnelle et opérationnelle unitaire ce qui aurait conféré à ce corps de police une unité d'action au détriment éventuel d'une prompt réaction aux situations imprévisibles. Le deuxième modèle, fondé sur une structure décentralisée, aurait permis une flexibilité majeure dans la capacité d'adaptation à l'instabilité frontalière mais au risque d'un degré d'autonomie opérationnelle importante pour certaines de ses parties. Le troisième modèle cherchait à combiner l'exigence d'une uniformité opérationnelle avec une souplesse décisionnelle à travers un système polycentrique et multifonctionnel.

Dans cette étude de faisabilité, le modèle en réseau choisi par ces États membres s'articulait autour d'une série de centres opérationnels gérés au niveau local par des groupes d'experts. Au centre, la coordination technique était assurée par un Conseil de représentants nationaux composé de responsables de la Police aux frontières des différents États membres ayant la tâche de sauvegarder l'unité des objectifs et l'harmonisation des activités. La participation au projet, fixée sur une base volontaire, était ouverte à tous les États membres. Du point de vue théorique, celle-ci a représenté le premier archétype de police européenne des frontières au cœur d'une gestion intégrée et cohérente.

41 P. DE BRUYCKER, « The European Border and Coast Guard : A New Model Built on an Old Logic », *European papers*, 2016, n° 2, Vol. 1, p. 559-569, www.europeanpapers.eu.

42 S. CARRERA, L. DEN HERTOOG AND J. PARKIN, « The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control : Beyond Accountability versus Autonomy », *European Journal of Migration and Law*, 15 (2013) p. 337-358.

43 Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999, Conclusions de la Présidence, point 24.

44 98/244/JAI : Action commune du 19 mars 1998 adoptée par le Conseil sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne instaurant un programme de formation, d'échanges et de coopération dans le domaine des politiques de l'asile, de l'immigration et du franchissement des frontières extérieures (programme Odysseus), *JOUE* n° L 99 du 31 mars 1998, p. 2-7.

45 Feasibility study for the setting up of a "European Border Police", Final Report, Rome, May 30, 2002.

Cette approche avait été confirmée dans le Programme de Stockholm⁴⁶ alors que le Conseil européen « invit[ait] l'agence Frontex à envisager, dans le cadre de son mandat, d'ouvrir des bureaux régionaux et/ou spécialisés afin de prendre en compte la diversité des situations, en particulier pour les frontières terrestres de l'est et les frontières maritimes du sud. La création de ces bureaux ne devrait pas, en tout état de cause, porter atteinte à l'unicité de l'agence Frontex »⁴⁷. Dans le document, le Conseil allait plus loin et « invit[ait] la Commission à lancer un débat sur le développement à long terme de l'agence Frontex »⁴⁸ conformément à la prévision avancée dans le Programme de La Haye⁴⁹ de créer un système européen de gardes-frontières.

La gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union avait été traitée en 2006 par le Conseil européen JAI⁵⁰. Le document faisait référence à une gestion composée de cinq dimensions : le contrôle aux frontières tel qu'il est décrit dans le Code Schengen⁵¹ ; la détection et l'investigation de la criminalité transfrontière ; le modèle de contrôle d'accès à quatre niveaux⁵² ; la coopération inter-agence et la coordination des activités entre États membres et institutions européennes. En réalité, ce même Conseil dans un document⁵³ de 2001 relatif au *concept européen de gestion des contrôles aux frontières*, sans pourtant encore mentionner d'une façon explicite le terme *intégré*, se penchait sur les conditions qu'une gestion des frontières aurait dû respecter pour se prétendre véritablement européenne. Ces conditions incluaient le renforcement et l'uniformisation des contrôles effectués par les autorités nationales, la mise en place d'une coopération opérationnelle qui se traduira dans les faits plus tard dans la création de l'agence Frontex et la facilitation de la « gestion des crises ». Mais malgré tous ces efforts pour décrire, dans la pratique, les composantes de cette gestion des frontières, le mot « intégré » demeure dépourvu d'une définition juridique explicite.

Les Programmes de La Haye et de Stockholm n'abordaient pas la question et laissaient alors ouvertes les caractéristiques d'un éventuel développement de l'agence Frontex dans la direction soit d'une intégration sous la forme d'une force policière unitaire soit d'un réseau de corps nationaux de gardes-frontières⁵⁴. L'évolution vers une forme de coopération peu centralisée restait pourtant la plus attractive pour les États dans un domaine, la gestion des frontières, très lié aux questions de la souveraineté étatique. Néanmoins, à côté des modifications du règlement de l'agence⁵⁵, d'autres cir-

46 Conseil européen, Le programme de Stockholm : une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, 2010/C 115/01, *JOUE* n° C 115 du 4 mai 2010, p. 1-38.

47 *Ibid.*, point 5.1.

48 *Ibid.*

49 Conseil européen, Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne, 2005/C 53/01, *JOUE* n° C 53 du 3 mars 2005, p. 1-14, point 1.7.1.

50 Document 13926/3/06, Integrated Border Management ; Strategy deliberations.

51 Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), article 2 § 10.

52 Pour une description du modèle, voir Conseil de l'Union européenne, *UE Catalogue Schengen*, Contrôles aux frontières extérieures, éloignement et réadmission : recommandations et meilleures pratiques, février 2002.

53 Document 14570/01 FRONT 69, European management concept on border control (Concept européen de gestion des contrôles aux frontières), 27 novembre 2001.

54 P. HOBGING and E. DE CAPITANI, *The Feasibility of a European System of Border Guards : A practitioner's perspective*, Academy of European Law (ERA) & Frontex, Warsaw, 28-29 October 2013, Conference report, 9 January 2014.

55 Le règlement (UE) n° 1168/2011 modifie l'article 33 § 2 bis du règlement (CE) n° 2007/2004 prévoyant que « la première évaluation [...] analyse également les besoins en termes de coordination renforcée de la gestion des frontières extérieures des États membres, y compris la possibilité de créer un système européen de gardes-frontières », *JOUE* n° L 304 du 22 novembre 2011, p. 1-17.

constances préparaient le terrain pour des mesures plus ambitieuses. Une majeure convergence des niveaux national et européen avait été facilitée par la création de deux autres agences européennes, le Bureau européen d'appui en matière d'asile en 2010 et l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) en 2011 et l'amélioration de l'échange d'information entre les États membres et Frontex à travers une connaissance immédiate de la situation aux frontières grâce au système Eurosur⁵⁶.

Les modèles sur les formes de coopération des États membres dans l'espace Schengen ont également fait l'objet d'une étude⁵⁷ publiée en 2014 et commandée par la Direction générale de la migration et des affaires intérieures de la Commission européenne. Les trois modèles sont exposés comme étant des étapes successives dans la direction d'une intégration progressive. Dans la première phase, caractérisée par une utilisation optimale des instruments existants, les États membres gardaient une autonomie pleine dans la gestion des frontières extérieures et le niveau européen entrait en scène dans le cadre des activités de formation des autorités nationales et d'amélioration de l'échange d'information. Dans la phase intermédiaire, les États membres auraient délégué au niveau européen la responsabilité de certaines activités, par exemple l'organisation d'opérations conjointes, comme étape préalable d'une intégration complète caractérisée par un centre décisionnel de la gestion des frontières placé au niveau de l'UE. Cependant, ce processus final aurait demandé une modification, très peu probable, du TFUE car le domaine des frontières extérieures relève, jusqu'à présent, de la compétence partagée. L'intention des États membres, mise en évidence dans le document, de renforcer le rôle de l'agence Frontex dans certains domaines d'actions (le retour, la négociation des accords de réadmission et les activités de formation), sans pourtant ouvrir la voie à d'autres formes d'intégration plus poussées concourait également à confirmer cette improbabilité.

B. Parvenir à une *gestion efficace* des frontières de l'Union européenne

La proposition de la Commission européenne présentée en décembre 2015 dans le cadre du paquet législatif Frontières devait alors nécessairement se placer entre la deuxième et la troisième phase, même si elle avait été accueillie, peut-être à cause du titre trompeur, comme la réalisation d'une police européenne des frontières. Pourtant, si cette évolution de l'agence Frontex était loin de créer une gestion des frontières véritablement intégrée au niveau de l'UE, elle a au moins eu l'avantage de tenir compte des lacunes décelées au cours des dernières années afin d'en faire un instrument plus *efficace*.

Premièrement, ce Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes se compose des autorités nationales chargées de la gestion des frontières et de l'agence européenne Frontex⁵⁸. Cette dernière « devrait avoir pour rôle essentiel [...] de superviser le fonctionnement effectif du contrôle aux

56 Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), *JOUE* n° L 295 du 6 novembre 2013, p. 11-26.

57 DG Home, Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union (ESBG), Final Report, 16 June 2014, Produced by Unisys.

58 Considérant (5) du Règlement 2016/1624.

frontières extérieures ; d'apporter une assistance technique et opérationnelle accrue aux États membres au moyen d'opérations conjointes et d'interventions rapides aux frontières ; d'assurer l'exécution pratique de mesures dans une situation exigeant une action urgente aux frontières extérieures ; d'apporter une assistance technique et opérationnelle en vue de soutenir les opérations de recherche et de sauvetage de personnes en détresse en mer ; et d'organiser, de coordonner et de mener des opérations de retour et des interventions en matière de retour »⁵⁹. Malgré la référence dans le règlement à une *responsabilité partagée*, aucune définition précise de ce partage n'est dessinée dans la gestion des frontières extérieures entre l'agence et les États membres et Frontex n'acquiert ni son propre corps de police ni des pouvoirs de contrôle sur les autorités nationales⁶⁰. Une des principales innovations résidait cependant dans la prévision d'une *réserve de réaction rapide* en tant que corps permanent de 1 500 garde-frontières et garde-côtes nationaux mobilisables promptement dans une situation de pression migratoire démesurée. Dans le cadre du renforcement du mandat de l'agence par le règlement 2019/1896, cette réserve est censée devenir, avec le personnel statutaire, le personnel des États membres détaché pour une longue durée à l'agence et celui à mobiliser pour des déploiements de courte durée, une des quatre catégories qui composent le contingent permanent. Ce contingent, qui dans le règlement vise à atteindre progressivement les dix mille unités, fait une nouvelle fois apparaître une détermination à consolider les ressources, humaines et techniques, dont dépend finalement l'efficacité d'action de l'agence. L'objectif reste celui de dépasser le critère originaire de la participation volontaire des États membres aux opérations conjointes et aux interventions rapides, un principe qui avait été trop souvent transposé, dans la pratique, en la contrainte pour l'agence Frontex d'opérer d'une façon sous-dimensionnée, et donc inefficace.

Deuxièmement, l'agence Frontex acquiert un rôle majeur dans le cadre de la prévision des crises aux frontières extérieures à travers des pouvoirs améliorés dans l'évaluation de la vulnérabilité et l'analyse des risques. Cependant, suite à une évaluation de la vulnérabilité, et dans des situations nécessitant une action urgente, si l'État membre ne se conforme pas à la décision du Conseil relative aux mesures correctrices pour éviter de mettre en péril le fonctionnement de l'espace Schengen, la Commission ne pourrait pas adopter une décision d'exécution prévoyant une intervention directe de Frontex comme énoncé dans la proposition de règlement en 2015⁶¹. La seule procédure que la Commission peut déclencher en cas de non-conformité de l'État membre aux mesures énumérées dans la décision du Conseil, comme l'indique également le nouveau règlement de 2019, est celle établie à l'article 29 du Code Frontières Schengen⁶², qui autorise la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures.

59 Considérant (11) du Règlement 2016/1624.

60 J. RIJMA, *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?*, Study for the LIBE Committee, 2016, PE 556.934.

61 COM(2015) 671 final, 2015/0310 (COD), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil.

62 Règlement (UE) 2016/399, article 29 § 1 : « Dans des circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures [...] le contrôle aux frontières intérieures peut être réintroduit [...] pour une durée n'excédant pas six mois. ».

Troisièmement, l'agence Frontex obtient un rôle clé dans *l'approche points d'accès ou centres de crise (hotspots)* sous la coordination de la Commission européenne. Inaugurée en 2015 dans l'Agenda européen en matière de migration⁶³, cette approche visait à créer des lieux de coopération entre agences européennes (Frontex, Bureau européen en matière d'asile et Europol) et autorités nationales des pays en première ligne afin de rendre plus rapide et efficace les opérations d'identification, d'enregistrement et de prise des empreintes digitales des personnes arrivant aux frontières de l'Union. Il s'agissait, en d'autres termes, du déplacement d'équipes d'appui à la gestion des flux migratoires pour aider les États membres en cas de situation d'afflux massifs. À côté des critiques formulées au sujet de cette approche⁶⁴, et tout en sachant que les obligations en matière de protection internationale incombent aux États membres bénéficiant du soutien de l'agence, ce que le règlement omet est la nature et l'étendue de cette *assistance* sur le terrain, aux *hotspots*, mise en œuvre par Frontex. Toujours dans le cadre de la protection des droits fondamentaux, il faudra en outre rappeler que, malgré la mise en place d'un mécanisme administratif pour le traitement des plaintes en coopération avec l'Officier aux droits fondamentaux, des lacunes demeurent. Aucune précision n'est donnée, par exemple, à la question « d'assurer un suivi correct »⁶⁵ aux plaintes parvenues, en dehors des procédures d'examen de la recevabilité, d'enregistrement de la plainte et de sa transmission au directeur exécutif de l'agence et aux services compétents de l'État membre concerné. Le règlement de 2016 établit à l'article 25 § 4⁶⁶ le retrait du financement de l'opération de l'agence ou la suspension des activités s'il existe des violations graves des droits fondamentaux et des obligations en matière de protection internationale et conformément à l'article 72 § 8 le retrait des équipes de l'agence du garde-frontière ou de l'expert national en cas d'une violation commise par un membre du personnel de l'agence. En particulier, le règlement de 2019 en cas de plainte concernant un membre du personnel prévoit que le directeur exécutif, sur recommandation de l'officier aux droits fondamentaux, en plus d'adopter des mesures disciplinaires, peut également saisir la justice pour l'ouverture de procédures civiles ou pénales. Ces signes de progrès s'inscrivent dans l'objectif déclaré dans le dernier règlement de « continuer à développer un mécanisme de traitement des plaintes indépendant et efficace »⁶⁷.

Quatrièmement, si le règlement de 2016 avait permis une extension du mandat de l'agence Frontex en matière de retour, prévoyant la possibilité d'organiser, de sa propre initiative, des opérations de retour conjointes, le règlement de 2019 énonce expressément, parmi les missions du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, celle d'accroître l'efficacité de la politique de l'Union en matière de retour⁶⁸. Sans pourtant intervenir dans la prise d'une décision de retour, compétence qui incombe aux États membres, le rôle de l'agence se renforce du point de vue opérationnel pour l'exécution

63 COM (2015) 240 final du 13 mai 2015.

64 M.-L. BASILIEN GAINCHE, « Mécanisme des flux migratoires & conception utilitariste des droits. L'approche par les hotspots sous examen », *La Revue des Droits de l'Homme*, n° 11, 2017, dossier « Le contentieux des droits et libertés fondamentaux à l'épreuve de l'économie de marché », p. 138-157.

65 Considérant (50) du Règlement 2016/1624.

66 « Le directeur exécutif, après avoir consulté l'officier aux droits fondamentaux et informé l'État membre concerné, retire le financement d'une opération conjointe, d'une intervention rapide aux frontières, d'un projet pilote, du déploiement d'une équipe d'appui à la gestion des flux migratoires, d'une opération de retour [...] s'il estime qu'il existe des violations graves ou susceptibles de persister des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale [...] ».

67 Règlement (UE) 2019/1896, article 111 § 1.

68 Règlement (UE) 2019/1896, article 1.

de ces décisions. Dans le cadre des activités de coordination et d'organisation des opérations de retour, pour ce qui est des retours forcés, l'agence peut compter spécifiquement sur des « réserves de contrôleurs des retours forcés, d'escortes pour les retours forcés et de spécialistes des questions de retour »⁶⁹. Parmi les nouvelles initiatives, l'agence poursuit le développement d'une plateforme pour l'échange d'informations dans le cadre des opérations de retour afin que les autorités nationales puissent se servir d'un système intégré de gestion des retours.

Ces avancées décrites n'épuisent pas la liste des points sur lesquels l'on pourrait se plonger pour une étude plus approfondie de l'agence Frontex. Cependant, les points mis en relief témoignent des questions qui ont été régulièrement invoquées au cours de cette décennie et qui trouvent en 2019, pour l'instant du moins, leur dernière étape.

Mais la gravité de la question migratoire appréhendée au seul prisme de l'agence Frontex serait erronée et simpliste. Si l'on élargit le cadre de l'analyse, les critiques adressées à Frontex, concernent en premier lieu les États membres. Du reste, comment pourrait-on exiger d'un instrument juridique ce qu'on ne retrouve pas dans ses auteurs ? Comment pourrait-on retrouver la concrétisation d'une solidarité et d'une responsabilité partagée si cela n'a pas été le cas maintes fois dans d'autres initiatives, dont notamment le programme temporaire de relocalisation d'urgence ?

La mer Méditerranée constituera le lieu majeur d'un échec pour l'Union européenne tant que ses États membres ne décideront pas d'abandonner une politique migratoire centrée sur l'objectif d'endiguer les flux. Aucune politique migratoire dissuasive ne pourrait s'opposer à l'espoir, et au droit, d'une vie loin des guerres et des persécutions. Aucune évolution de Frontex ne sera suffisante pour éviter le drame de chaque vie perdue en mer en l'absence de l'ouverture des couloirs humanitaires⁷⁰. De même, aucune mesure ou accord visant à la réduction du nombre d'arrivées ne pourra être saluée en tant que succès sans examiner les *vraies* raisons qui endiguent les flux migratoires⁷¹.

La situation à nos frontières et les démarches adoptées par les États⁷² demandent avant tout une prise de conscience authentique de la part de l'Union européenne et de ses États membres. Un changement de cap courageux quant à la manière d'aborder ces défis, afin que l'on puisse témoigner d'une application tangible des valeurs qui inspirent notre identité européenne, ne peut plus être seulement souhaité mais il se révèle désormais urgent et absolument nécessaire.

69 Considérant (37) du Règlement 2016/1624.

70 Le projet pilote de la Communauté de Sant' Egidio disponible sur : <http://www.santegidio.org/pageID/3/langID/fr/itemID/16664/Couloirs-humanitaires--un-projet-%C5%93cum%C3%A9nique-pour-accueillir-et-int%C3%A9grer.html>

71 United Nations Support Mission in Libya and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, « "Detained and Dehumanised". Report on Human Rights Abuses against Migrants in Libya », 13 December 2016.

72 <https://www.msf.fr/actualites/drame-du-nivin-un-an-apres-querelles-responsabilites-pour-l-italie>