

**AGENCES ET OPÉRATION NAVALE DE L'UNION EUROPÉENNE
DANS LA « SÉCURITISATION » DE L'AFFLUX MIGRATOIRE
EN MÉDITERRANÉE**

Philippe Ch.-A. GUILLOT¹

La crise provoquée par l'afflux migratoire vers l'Europe, surtout après les « printemps arabes », a conduit l'Union européenne (UE) à déployer plusieurs de ses agences dans certains États membres – notamment Grèce et Italie – ou en haute mer, ainsi qu'à créer une opération de police maritime, officiellement dénommée EUNAVFOR MED mais communément appelée Opération *Sophia*. Ce recours aux agences participe du phénomène d'agenciarisation – appelée aussi parfois « agencification » par emprunt direct à l'anglais² – qui est une « expression aussi inélégante qu'imprécise »³. Pour s'accorder sur une définition, il faut définir l'agence : « Une agence est un organisme de droit public européen possédant la personnalité juridique. Elle est créée en vue d'accomplir une tâche clairement identifiée dans l'acte constitutif. Elle jouit d'une autonomie de gestion et de moyens »⁴. Bien que décrivant une situation de droit interne, il semble pertinent de s'inspirer aussi de la définition de l'agence par le Conseil d'État français qui insiste sur « deux critères cumulatifs : l'autonomie et l'exercice d'une responsabilité structurante dans l'exercice d'une politique publique »⁵. Il convient d'ajouter que l'agenciarisation – *alias* gouvernance partagée – est un élément central de la Nouvelle gestion publique (*New Public Management*) fondée sur la création d'organismes *ad hoc* soumis à des critères de performance et ayant une fonction de dérégulation qui se traduit souvent par une « re-régulation »⁶. Pour sa part, l'agenciarisation frénétique (*agency fever*) de l'UE « peut être considérée comme un compromis entre, d'une part, la nécessité fonctionnelle d'assurer une plus grande capacité de régulation au niveau européen et, d'autre part, la réticence des États membres à transférer des compétences d'exécution à la Commission européenne »⁷. Si les premières agences communautaires

1 Maître de conférences (HDR) en droit public à l'Université de Rouen, Détaché à l'École de l'Air. Membre associé du CUREJ (EA 4703). Les propos sont propres à leur auteur et n'engagent pas l'Armée de l'Air.

2 Cf. A. CARTONNET, « L'Europe – De la sécurité (configurations historiques et dimensions politiques de la sécurité européenne) », in S.-Y. LAURENT, B. WARUSFEL (dir.), *Transformations et réformes de la sécurité et du renseignement en Europe*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2016, p. 40.

3 R. MEHDI, « Le pouvoir de décision à l'épreuve de "l'agenciarisation" de l'Union. Quelques questions constitutionnelles », in F. PICOD, A. BERTRAND, S. ROLAND (dir.), *L'identité du droit de l'Union européenne. Mélanges en l'honneur du Doyen Claude Blumann*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 654.

4 *Ibidem*.

5 Étude annuelle 2012 – Les agences : une nouvelle gestion publique ?, Paris, La Documentation française, 2012, p. 12.

6 Cf. D. P. MOYNIHAN, « Ambiguity in Policy Lessons : The Agencification Experience », *Public Administration*, vol. LXXXIV, 2006, p. 1029.

7 M. EGEBERG, J. TRONDAL, *Agencification of the European Union Administration : Connecting the Dots*, Oslo, ARENA Working Paper, n° 3, 2016, p. 1 [ma traduction] ; plutôt qu'une fièvre, « un recours croissant et désordonné aux agences » est évoqué par F. SAINT-MARTIN, *Le système institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Gualino, 2016, p. 271-287.

– le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (EUROFOUND) – ont été créés en 1975, ce n'est toutefois que dans les années 1990 que le phénomène d'agenciarisation apparut véritablement, mais il faudra attendre le début du siècle pour que la Commission européenne conceptualise le recours à ces entités⁸.

Les agences de l'UE engagées pour faire face à l'afflux migratoire mettent en œuvre une approche sécuritaire de la crise, illustrant le concept que les spécialistes de relations internationales désignent du terme, peu élégant mais assez précis, de « sécuritisation » (*securitization*). La paternité de ce concept revient au professeur anglais Barry Buzan⁹ et à l'école de Copenhague qui mettent en évidence la sécurité sociétale – notion selon laquelle les vulnérabilités d'une société sont multiples alors que la cohésion sociale est un facteur majeur de sécurité dans les sociétés développées où de nouvelles difficultés sont apparues avec l'immigration et la montée de la pauvreté¹⁰ – et fondent le concept de « sécuritisation » sur l'affirmation que, le monde étant un construit social, il est impossible de pouvoir totalement évaluer si les menaces sont « réelles » ou non, et en tirent la conclusion que les études de sécurité doivent se focaliser sur les procédés par lesquels une question devient socialement construite et reconnue comme une menace à la sécurité. En effet, la « sécuritisation » réussit lorsque la rhétorique dramatisante d'un acteur parvient à faire accepter par son « auditoire » (gouvernement, opinion publique, etc.) qu'un problème donné est une menace existentielle et que celui-ci réclame l'adoption des actions d'urgence et justifie des mesures d'exception¹¹. Contrairement à l'école de Copenhague, les études critiques mettent l'accent non sur les discours mais sur les « pratiques de sécuritisation » pour reprendre l'expression du bourdieusien Didier Bigo¹² tandis que Thierry Balzacq s'intéresse aux « instruments de sécuritisation », sans négliger l'importance du discours¹³.

8 Cf. H. M. EKELUND, *The Agencification of Europe : Explaining the Establishment of European Community Agencies*, thèse, Université de Nottingham, 2010, p. 3-4, <http://eprints.nottingham.ac.uk/11269/1/PhD_thesis_Helena_Ekelund.pdf>.

9 Aujourd'hui considéré comme un éminent représentant de l'école anglaise des relations internationales, il fut d'abord en poste à l'Université de Copenhague. Son ouvrage majeur à titre individuel, initialement publié en 1983, est *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 3^e éd., Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 2008. Cf. M. STONE, *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*, Groupe d'Études et d'Expertise « Sécurité & Technologies », *Security Discussions Papers*, n° 1, 2009 ; P. SCHOUTEN, « Barry Buzan on International Society, Securitization, and an English School Map of the World », *Theory Talks*, n° 35, 2009, <<http://www.theory-talks.org/2009/12/theory-talks-35.html>>.

10 Cf. J.-F. GUILHAUDIS, L. BALMOND, *Relations internationales contemporaines*, 4^e éd., Paris, LexisNexis, 2017, p. 1012.

11 Cf. A. BUZAN, O. WAEVER, J. DE WILDE, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, L. R., 1998, p. 25 ; pour approfondir, cf. O. WAEVER, « Securitization and Desecuritization », in R. D. LIPSCHUTZ (dir.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995, p. 46-86 ; R. TAURECK, « Securitization Theory and Securitization Studies », *Journal of International Relations and Development*, vol. IX, 2006, p. 53-61 ; H. STRITZEL, « Towards a Theory of Securitization : Copenhagen Scholl and Beyond », *European Journal of International Relations*, vol. XIII, 2007, p. 171-201 ; M. McDONALD, « Securitization and the Construction of Security », *European Journal of International Relations*, vol. XIV, 2008, p. 568-587.

12 Cf. « Europe passoire et Europe forteresse : La sécuritisation/ humanitarisation de l'immigration », in A. REA (dir.), *Immigration et racisme en Europe*, Bruxelles, Complexe, 1998, p. 203-241 ; cet auteur s'intéresse tout de même aux discours puisqu'il démonte le processus de sécuritisation (même s'il n'emploie pas le terme) des « néo-modernes » qui tentent de faire accepter « la mondialisation de l'insécurité », cf. « Sécurité intérieure, sécurité extérieure : séparation ou *continuum* ? », in S.-Y. LAURENT, B. WARUSFEL (dir.), *op. cit.*, p. 65-75.

13 Cf. « The Three Faces of Securitization : Political Agency, Audience and Context », *European Journal of International Relations*, vol. XI, 2005, p. 171-201 ; « The Policy Tools of Securitization : Information Exchange, E.U. Foreign and Interior Policies », *Journal of Common Market Studies*, vol. XLVII, 2008, p. 75-101 ; *Théories de la sécurité. Les approches critiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p. 216-229.

Constatant que le discours de l'Union européenne sur l'afflux migratoire est pétri de considérations humanitaires alors même que son approche sécuritaire lui est reprochée, non seulement par le Saint-Siège¹⁴ et les lobbys pro-migrations ou les ONG caritatives¹⁵ mais aussi par un grand nombre d'universitaires¹⁶, Sarah Léonard préfère se concentrer sur les pratiques de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex), non seulement celles relatives à des défis largement perçus comme sécuritaires – trafic illicite ou terrorisme – mais aussi celles qui sont extraordinaires – au sens de jamais, ou rarement, appliquées auparavant – dans les domaines de l'asile ou des migrations¹⁷. Antoine Mégie parle même de « colonisation » des questions migratoires par les services de police et de sécurité¹⁸ et Virginie Giraudon observe une « “Schengenisation” des discours sur l'immigration, la mainmise des ministères de la Justice et de l'Intérieur, et la volonté de faire de la “lutte contre l'immigration clandestine” un enjeu transversal »¹⁹. Plus précisément sur notre sujet, Agathe Piquet note : « Une fois qu'un enjeu est sécuritisé, les acteurs seraient en mesure de gérer cette “nouvelle menace” de la manière la plus appropriée à leurs yeux, menant ici à un durcissement du contrôle des frontières extérieures et à des conséquences négatives pour les migrants et les demandeurs d'asile, notamment en termes de droits fondamentaux. »²⁰ Or, ce qu'il est convenu d'appeler la « crise des réfugiés » aurait très bien pu être traité sous un angle principalement humanitaire, sans pour autant céder à l'angélisme, plutôt que d'afficher un discours de fermeté pour, finalement, présenter comme humanitaires des mesures prises sous la pression du nombre²¹.

En effet, parmi les migrants qui affluent vers l'Europe ne figurent pas que des étrangers en situation irrégulière, mais se trouvent des personnes qui bénéficient de garanties trouvant leur source dans la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, complétée par le protocole de New York du 31 janvier 1967, lequel universalise la protection initialement réservée aux ressortissants de pays européens ayant fui les persécutions avant 1951. De même, certains de

14 Cf. Lettre encyclique « Caritas in Veritate » du souverain pontife Benoît XVI aux prêtres et aux diacres, aux personnes consacrées, aux fidèles laïcs et à tous les hommes de bonne volonté sur le développement humain intégral dans la charité et la vérité, 29 juin 2009, § 62 ; Migrants mineurs, vulnérables et sans voix. Message du Pape François pour la journée mondiale du migrant et du réfugié [15 janvier 2017], 8 septembre 2016 ; Accueillir, protéger, promouvoir et intégrer les migrants et les réfugiés. Message du Pape François pour la journée mondiale du migrant et du réfugié [14 janvier 2018], 15 août 2017 ; Les migrants et les réfugiés : des hommes et des femmes en quête de paix. Message du Saint-Père François pour la célébration de la LI^e Journée Mondiale de la Paix [1^{er} janvier 2018], 13 novembre 2017.

15 Cf. E. SPIEGEL, *Frontex – Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency ? An Analysis of the Activities of the European Union's Border Agency with a Special Focus on Legitimacy and Controllability of its Operations*, mémoire, Université de Twente, 2010, p. 16-18 ; AMNESTY INTERNATIONAL, *The Human Cost of Fortress Europe. Human Rights Violations against Migrants and Refugees at Europe's Borders*, Londres, 2014 et le site de la campagne inter-associative « Frontexit » <<http://www.frontexit.org>>.

16 Cf. J. VIARD, *Quand la Méditerranée nous submerge. Réfugiés, terrorisme, islam, quartiers, populisme... Entretien avec José Lenzini*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 2017 ; pour des points de vue de juristes, cf. E. PAPASTAVRIDIS, « Fortress Europe and Frontex : Within or Without International Law ? », *Nordic Journal of International Law*, vol. LXXIX, 2010, p. 75-111 ; M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « La politique européenne d'immigration et d'asile en question : la valeur de solidarité soumise à l'argument de réalité », in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011, p. 248-260 ; N. PERKOWSKI, *A Normative Assessment of the Aims and Practices of the European Border Management Agency Frontex*, Oxford, Refugee Studies Centre's Working Paper, n° 81, 2012 ; C. PEYRONNET, « Le programme de travail de Frontex pour 2015 : Une fuite en avant mal dissimulée », *Revue des Droits de l'Homme*, juin 2015, <<http://revdh/revues.org/1373>> ; J. MATRINGE, « Errements de la politique de Bruxelles », *Le Monde Diplomatique*, mai 2017.

17 « EU border security and migration into the European Union : FRONTEx and securitisation through practices », *European Security*, vol. XIX, n° 2, 2010, p. 236-238. *Contra*, A. W. NEAL, « Securitization and Risk at the EU Border : The Origins of FRONTEx », *Journal of Common Market Studies*, vol. XLVII, 2009, p. 333-356.

18 Cf. *Eurojust et le mandat d'arrêt européen, l'europanisation du pouvoir judiciaire*, thèse, IEP Paris, 2007, p. 119.

19 « Les effets de l'europanisation des politiques d'immigration et d'asile », *Politique européenne*, n° 31, 2010, p. 19.

20 « Europol et la “sécuritisation” des migrations irrégulières », *Migrations Société*, n° 165, 2016, p. 135.

21 Cf. G.-F. DUMONT, « Des migrations incontrôlées ? », *Questions internationales*, n° 85-86, 2017, p. 68.

ces migrants sont des demandeurs d'asile²² ou des personnes éligibles à une protection subsidiaire²³. Toutefois, la réalité de la politique européenne rend difficile la protection de ces personnes « car la fermeture des frontières de l'Union conduit à une dissociation progressive des frontières politiques de son territoire et des frontières effectivement rencontrées par les migrants, qui se déplacent de plus en plus souvent en amont de l'arrivée dans l'Union »²⁴.

La présente communication envisage comment l'Union européenne réagit à l'afflux migratoire en Méditerranée en l'identifiant à une menace face à laquelle elle déploie des agences : Frontex à titre principal, mais aussi l'Office européen de police (EUROPOL) ou, dans un but plus humanitaire, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) qui assiste les autorités nationales à déterminer si les demandeurs d'asile sont éligibles à la relocalisation en Europe ou doivent être renvoyés vers un pays tiers sûr ou vers leur pays d'origine²⁵.

Instituée par le règlement du Conseil 2007/2004/CE du 26 octobre 2004, Frontex a reçu mission de coordonner des opérations conjointes de maîtrise des frontières dans les trois dimensions – terre, mer, air – proposées par les États membres ou lancées par l'Agence elle-même avec l'accord de l'État membre (ou d'États membres) concerné(s). Ces opérations sont menées grâce aux ressources humaines et matérielles de divers États membres, mais aussi d'États non-membres associés aux accords de Schengen, étant entendu que la maîtrise des frontières demeure de la pleine responsabilité des États et que Frontex n'a qu'un rôle de coordination. Frontex est donc un phénomène atypique en comparaison des autres agences de l'UE puisqu'elle n'opère pas dans un domaine de compétence clairement européen, mais doit négocier son rôle dans un champ où certains pouvoirs

22 Si le statut de réfugié se constate, en revanche l'asile s'octroie : « acte souverain, l'octroi de l'asile est, pour l'État d'asile, un simple "accomplissement de ses devoirs d'humanité", un geste humanitaire qui ne lui fait encourir aucune responsabilité internationale et doit être respecté par tous les autres États » selon F. CREPEAU, *Droit d'asile : de l'hospitalité aux contrôles migratoires*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 185. Pour M. BETTATI : « Généralement, la notion de refuge implique une protection temporaire contre un péril immédiat. Elle se distingue de l'asile qui organise une protection définitive » (*L'asile politique en question. Un statut pour les réfugiés*, Paris, PUF, 1985, p. 79), mais les deux notions sont, en pratique, étroitement imbriquées : « Pour obtenir le statut conventionnel, le candidat au "refuge" doit pouvoir séjourner sur le territoire de l'État d'accueil jusqu'à ce que sa demande soit traitée par l'organe de décision. La situation intermédiaire précaire (qui n'est pas réglementée par la Convention de 1951) de ceux que l'on dénomme couramment les demandeurs d'asile et qui sont plus précisément candidats au statut conventionnel de réfugié constitue sans doute une forme d'asile » (F. MODERNE, *Le droit constitutionnel d'asile dans les États de l'Union européenne*, Aix-en-Provence / Paris, PUAM / Economica, 1997, p. 14) ; « To speak of refugees is to speak of asylum, the very condition of their existence » (S. AGA KAHN, « Legal Problems Relating To Refugees and Displaced Persons », *Recueil des cours de l'Académie de Droit International*, t. 149, La Haye, Nijhoff, 1976, I, p. 316) ; « Dans les faits, pour la plupart des pays, la reconnaissance de la qualité de réfugié entraîne le droit au séjour, c'est-à-dire l'asile, tel qu'il est défini par les lois en vigueur » (P. SÉGUR, *La crise du droit d'asile*, Paris, PUF, 1998, p. 107). En droit français, la réforme de l'ancienne Commission de recours des réfugiés en Cour nationale du droit d'asile par la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 accentue la confusion entre les deux notions.

23 La protection subsidiaire est née à la fin du siècle dernier lorsque de nombreuses personnes, fuyant notamment les conflits en ex-Yougoslavie, ne relevant pas de la Convention de Genève affluèrent dans les pays de l'Union européenne. Pour des raisons humanitaires, une sorte d'asile temporaire leur fut offerte, cf. J. FITZPATRICK, « Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime », *American Journal of International Law*, 2000, p. 292-293 ; plus largement, cf. D. BOUTELLET-PAQUET, *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève ?*, Bruxelles, Bruylant, 2002. La directive du Conseil de l'Union européenne 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts du 29 avril 2004 dite « qualification » refondue par la directive éponyme 2011/95/UE du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2011 constitue aujourd'hui le cadre juridique de cette protection accordée aux personnes sérieusement menacées par des situations de violence indiscriminée lors de conflits armés, cf. L. BAY LARSEN, « Assessing the "risk" in cases involving persons fleeing armed conflicts and other situations of violence », in M. HAPFOLD, M. PICHOU (dir.), *La protection des personnes fuyant un conflit armé et d'autres situations de violence*, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 41-49.

24 A. TURMO, « La protection des droits fondamentaux des demandeurs d'asile : une nouvelle construction prétorienne en droit de l'Union européenne », in R. TINIÈRE, C. VIAL (dir.), *La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne entre évolution et permanence*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 248.

25 Cf. R. PARLES, « Migration to Europe : the number game », *European Union Institute for Security Studies Brief Issues*, n° 18, juin 2016, p. 1.

relèvent de l'Union et où d'autres ressortissent des États membres²⁶. Pour compliquer la chose, les États membres de Frontex ne sont pas tous ceux de l'Union – même si le Royaume-Uni et l'Irlande sont représentés dans son conseil d'administration – mais ceux de l'espace Schengen, y compris les États non-membres de l'Union – Islande, Norvège, Suisse, Liechtenstein – qui y participent. Le 16 octobre 2016, Frontex est devenue l'Agence européenne des garde-frontières et garde-côtes, chargée de la maîtrise des frontières extérieures de l'espace Schengen²⁷.

Établi en raison de la disparition des frontières intérieures par la Convention du 26 juillet 1995, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998²⁸, EUROPOL est devenu le 1^{er} janvier 2010 une agence de l'Union à part entière avec un nouveau cadre juridique et un mandat étendu à la lutte contre la criminalité organisée – trafic de drogue, traite des êtres humains, exploitation sexuelle des enfants, contrefaçons et piratages, blanchiment d'argent et faux monnayage – et le terrorisme transnational. EUROPOL soutient les services répressifs des États membres en facilitant l'échange d'informations et de renseignements, en fournissant une analyse opérationnelle pour soutenir les opérations des États membres, en rédigeant des rapports et analyses et en offrant un soutien technique pour les enquêtes et opérations et opérations menées sous la responsabilité d'un État membre. EUROPOL a mis en place, en février 2012, le Centre européen d'expertise chargé de lutter contre le trafic de migrants – analyse stratégique, facilitation des échanges d'information, soutien stratégique et opérationnel au démantèlement des réseaux criminels impliqués dans l'immigration irrégulière – qui est le principal nœud d'information et l'entité de coordination dans ce domaine.

EASO, instituée par le règlement 439/2010/UE, a pour but d'assurer un soutien opérationnel aux États membres de l'Union ou de l'espace Schengen en matière d'asile et à cette fin, elle fournit des données sur les pays d'origine des migrants, elle conduit des études de risques, elle envoie des spécialistes auprès des autorités locales et elle coordonne les mesures de relocalisation décidées au niveau de l'Union.

Ces trois agences coopèrent entre elles – ainsi qu'avec d'autres – pour tenter d'endiguer l'afflux migratoire. Nous nous intéresserons d'abord à la synergie entre ces agences (I), avant d'envisager la militarisation du traitement de la question migratoire avec la coopération de Frontex et d'EUNAVFOR MED *Sophia* (II).

26 Cf. H. M. EKELUND, *op. cit.*, p. 179.

27 Cf. P. DE BRUYCKER, « The European Border and Coast Guard : A New Model Built on an Old Logic », *European Papers*, vol. I, 2016, p. 559-569 ; H. TOURARD, « La mise en œuvre de la solidarité dans la politique migratoire de l'Union européenne », in Ph. ICARD, J. OLIVIER-LEPRINCE (dir.), *Les flux migratoires au sein de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2017, p. 38-40 ; C. CHEVALLIER-GOVERS, « La création du corps européen des garde-frontières et garde-côtes », in C. CHEVALLIER-GOVERS, R. TINIERE (dir.), *De FRONTEX à FRONTEX. Vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 25-40.

28 Cf. C. GREWE (dir.), *La convention Europol : L'émergence d'une police européenne ?*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2001 ; J.-L. CLERGERIE, « EUROPOL ou l'amorce d'une police fédérale européenne », *Mélanges en hommage à Guy Isaac – 50 ans de droit communautaire*, Tome I, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2004, p. 333-371.

I. Les synergies entre agences

Selon un ancien directeur de Frontex : « Contrôle aux frontières et prévention de la criminalité ne peuvent désormais plus être traités de manière indépendante. L'heure est au renforcement de la coopération »²⁹. Les trois agences sont respectivement chargées de la protection des frontières, de la lutte contre la criminalité et du droit des réfugiés, en s'attachant plus particulièrement à la façon dont sont pris en considération les droits fondamentaux des personnes en migration, notamment, par rapport à la protection des données personnelles (entre autres les systèmes European asylum dactyloscopy database – EURODAC – et European Travel Information and Authorization System – ETIAS)³⁰. Dès mars 2008, Frontex et EUROPOL ont conclu un accord de coopération stratégique sur l'échange d'informations, lequel a été remplacé, en décembre 2015, par un nouvel accord intégrant les échanges de données personnelles. Plus généralement, la coopération inter-agences dans la gestion de l'afflux migratoire en Méditerranée se déroule d'abord en mer (A) et se poursuit à terre, notamment dans les centres spéciaux en Grèce et en Italie dénommés *hotspots* (B).

A. En mer

Frontex a une expérience certaine des patrouilles maritimes extraterritoriales – menées par des bâtiments militaires ou assimilés en haute mer ou dans les eaux territoriales d'États tiers – bien que le fondement juridique de ses actions hors du territoire européen soit contesté³¹ : les opérations *Hera II* et *Hera III* qui se sont déployées pour prévenir les migrations dans les eaux territoriales du Sénégal, de Mauritanie et du Cap-Vert³² – avec évidemment l'accord des États riverains auxquels les migrants interceptés étaient remis – sont considérées comme des succès. Ce ne fut pas le cas des opérations *Jason* et *Nautilus* dirigées contre les migrants partant de Libye étant donné que la *Jamahiyya* refusa l'accès des navires européens à ses eaux territoriales ainsi que de réadmettre sur son sol les migrants interceptés en haute mer³³.

Actuellement, Frontex conduit des patrouilles maritimes – dans le cadre du *European Patrols Network* – avec les opérations *Poseidon Sea*³⁴ (qui a pris la relève des *Rapid Border Interventions Teams* – *RABIT*) engageant, à la demande de la Grèce, une quinzaine de navires en mer Égée et *Triton* (qui a remplacé, le 1^{er} novembre 2014, l'opération italienne *Mare Nostrum* – lancée le 18 octobre 2013

29 G. A. FERNÁNDEZ, « La gestion des frontières extérieures de l'Union européenne », *Regards croisés sur l'économie*, 2010/2, n° 8, p. 223.

30 Cf. F. LAFARGE, « L'accès des services répressifs des États membres et d'EUROPOL à EURODAC », *Europe(s), Droit(s) européen(s). Une passion d'universitaire. Liber Amicorum en l'honneur du professeur Vlad Constantinesco*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 327-341 ; C.-A. CHASSIN, « L'échange de données dans le domaine de l'asile », in C. CHEVALLIER-GOVERS (dir.), *L'échange des données dans l'Espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne*, Paris, Mare & Martin, 2017, p. 113-133 ; J. BURCHETT, « FRONTEX et l'interopérabilité des systèmes d'information. Réflexion à propos de l'articulation entre les impératifs de sécurité et de liberté », in C. CHEVALLIER-GOVERS, R. TINIÈRE (dir.), *op. cit.*, p. 99-114.

31 Cf. L. DEN HERTOOG, « Fundamental Rights and the Extra-Territorialisation of E.U. Border Policy : a contradiction in terms ? », in D. BIGO, S. CARRERA, E. GUILD (dir.), *Foreigners, Refugees or Minorities ? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas*, Ashgate, Farnham, 2013, p. 205-226 ; N. FABRIZI-RACINE, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : Des données et des hommes », *Revue des Droits de l'Homme*, 21 mars 2017, § 4, <<http://revdh.revues.org/3037>> ; J.-C. MARTIN, « Les interventions en mer de FRONTEX », in C. CHEVALLIER-GOVERS, R. TINIÈRE (dir.), *op. cit.*, p. 115-130.

32 La première opération *Hera* ne concernait que les eaux territoriales des Canaries et leurs approches maritimes et était menée à la demande de l'Espagne.

33 Cf. M. FINK, « Frontex Working Arrangements : Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding “Technical Relationships” », *Merkourios – Utrecht Journal of International and European Law*, vol. XXVIII, n° 75, 2012, p. 22.

34 Frontex mène aussi depuis 2011 une opération *Poseidon Land* aux frontières terrestres gréco-turque et bulgare-turque.

– mais est centrée sur la sécurité des frontières et la lutte contre les trafiquants plutôt que d'être une opération de sauvetage en mer, même si cette mission lui a été ajoutée en 2015 ; en outre son budget est trois fois moins élevé que celui de *Mare Nostum*)³⁵ avec une demi-douzaine de navires au sud de l'Italie, principalement italiens mais aussi norvégiens ou islandais³⁶. *Triton* (transformé en *Themis* en 2018) et *Poseidon* ont donc pour mission de maintenir à distance les navires transportant des migrants, parmi lesquels peuvent se trouver des réfugiés et des demandeurs d'asile, ce qui amène d'aucuns à douter que ces personnes puissent être en mesure d'exercer leur droit à une protection internationale « lorsqu'elles sont appréhendées en pleine mer et perçues en premier lieu comme des migrants irréguliers à refouler au plus vite »³⁷. Nonobstant l'accord du 13 juin 2008 entre Frontex et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'Agence est accusée de ne pas respecter l'article 33 de la Convention de Genève posant le principe du « non-refoulement »³⁸.

Par ailleurs, une équipe d'experts *Joint Operational Team Mare* – 12 États membres – a été mise en place, en mars 2015, afin de lutter contre les groupes criminels impliqués dans la facilitation de l'immigration irrégulière *via* les bateaux qui traversent la Méditerranée avec le soutien de Frontex et d'INTERPOL. L'Agence européenne de sécurité maritime (EMSA) met en œuvre des activités de surveillance – satellites, avions, drones, hélicoptères, patrouilleurs – au profit de Frontex et de l'Agence européenne de contrôle des pêches (EFCA) : selon l'accord sur les services inter-agences, l'EMSA fournit cinq types d'informations à Frontex :

- surveillance et traçabilité des navires ;
- détection des navires (navires de plus de trois cents tonnes non identifiés ou navires de moins de quinze mètres) ;
- détection des anomalies (comportement suspect des navires ou navires en détresse détectés grâce à des algorithmes avancés) ;
- détection des activités (*via* images satellite et images optiques à haute résolution pour interprétation visuelle) ;
- et rapport sur les navires présentant un certain intérêt (navires suspects ou d'intérêt particulier).

À titre d'exemple, le 5 septembre 2016, l'EMSA prévint Frontex qu'un petit objet non identifié avait été repéré entre le Maroc et l'Espagne, le centre espagnol de coordination (*Guardia Civil*) transmet l'information à un avion de la *Guardia di Finanza* qui patrouillait dans la zone, lequel découvre qu'il s'agissait d'une embarcation pneumatique avec 35 personnes à bord, un patrouilleur espagnol recueille les personnes les amenant à bon port³⁹.

35 Cf. H. BRADLY, « *Mare Europaeum ? Tackling Mediterranean Migration* », *European Union Institute for Security Studies Brief Issues*, n° 25, septembre 2014, p. 1-2.

36 Cf. A. DUMOULIN, N. GROS-VERHEYDE, *La politique européenne de sécurité et de défense commune*, Paris, B2 ; Le Dévoluy, Éditions du Croquant, 2017, p. 216.

37 A. TURMO, *op. cit.*, p. 255.

38 Cf. H. FLAUTRE, F. KELLER, A. LOCHBIHLER (dir.), *Agence FRONTEX : Quelles garanties pour les droits de l'Homme. Étude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la réforme de son mandat*, Groupe des Verts/ALE au Parlement européen, novembre 2010, p. 9-10 ; M. RUSKYTE, *The European Union Agency's FRONTEX mandate and operations in the framework of transparency and human rights*, mémoire, Université de Tilburg, 2014, p. 48-51 ; l'article 33 interdit de refouler une personne sollicitant la reconnaissance du statut de réfugié vers un pays où elle risquerait d'être persécutée ; ce principe de non-refoulement est de surcroît renforcé par l'article 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que par l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture.

39 L. BAL, « EMSA's contribution to Task 1 – Information Sharing », atelier Creation of a European Coastguard Function, Lisbonne, 2 juin 2017.

Une équipe maritime conjointe inter-agences (JMIT) a été mise en place pour coordonner les opérations à buts multiples (*multipurpose operations*) composée d'officiers de liaison de Frontex et de l'EFCA – déployés physiquement ou virtuellement – et des autorités nationales de garde-côtes dans les centres opérationnels⁴⁰.

B. Dans les *hotspots*

Apparu pour la première fois dans une étude de faisabilité sur un système européen de garde-frontières⁴¹, le concept de *hotspot* – ou « zone d'urgence migratoire » selon le règlement 2016/1624 – consiste à identifier et à enregistrer les migrants ainsi qu'à prendre leurs empreintes digitales pour enregistrement dans la base de données EURODAC destinée à déterminer à quel État incombe la responsabilité de traiter la demande d'asile conformément à la Convention de Dublin du 15 juin 1990 remplacée par le règlement UE 604/2013 (« Dublin III »), mais aussi de détecter les fraudeurs et les personnes à risque⁴². À ces fins, une *task force* régionale de l'Union (EURTF) regroupant EUROPOL, EASO, Frontex, l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (EUROJUST), voire l'Agence des droits fondamentaux (FRA) et les autorités nationales locales est chargée de coordonner les actions des différents intervenants⁴³ étant donné qu'il n'y a aucune hiérarchie entre les agences et que les autorités nationales ont évidemment le dernier mot.

Les agents d'EUROPOL fournissent un soutien analytique et scientifique⁴⁴, conférant aux *hotspots* l'aspect de bureaux d'EUROPOL installés dans les États membres plutôt que des centres d'accueil pour réfugiés. « Ce glissement progressif d'EUROPOL vers le contrôle et la gestion des flux migratoires peut par conséquent créer une certaine confusion entre d'une part les migrants irréguliers, traditionnellement la cible de Frontex, et d'autre part les groupes criminels responsables de l'immigration irrégulière et de la traite des êtres humains, au cœur du travail d'EUROPOL. Cette interconnexion entre police et contrôle des frontières tend alors à accentuer le processus de sécurisation des migrants en général, qui sont encore plus perçus comme un risque. »⁴⁵

Le rôle d'EASO dans les *hotspots* consiste essentiellement à aider les autorités grecques et italiennes à enregistrer les migrants, à opérer le tri entre ceux pouvant bénéficier d'un statut de réfugiés, d'asile ou de protection temporaire – qui seront relocalisés – et ceux qui doivent être renvoyés vers leur pays d'origine ou vers un pays tiers sûr. EASO a signé des accords de coopération avec Frontex le 26 septembre 2012, avec la FRA le 11 juin 2013, avec le HCR le 13 décembre 2013 et

40 V. LUKAS, N. ANSELL, « Task 4 : Capacity sharing, including the planning and implementation of multipurpose operations and the sharing of assets and other capabilities across sectors and borders », *ibidem*.

41 UNISYS, *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union*, ESBG, juin 2014, <ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00-en_pdf.>.

42 Cf. S. GANTY, M. BAUMGÄRTEL, « Établir un droit juste de la migration », in C. BRICTEUX, B. FRYDMAN (dir.), *Les défis du droit global*, Bruxelles, Bruylant, 2018, p. 100.

43 L'EURTF au Pirée comprend des représentants de FRONTEx, EASO, EUROPOL, EUROJUST et FRA ainsi que des garde-côtes helléniques ; l'EURTF à Catane comprend un représentant de la Commission européenne, de FRONTEx, d'EUROPOL, d'EUROJUST et d'EASO ainsi que de la *Guardia di Finanza*, des garde-côtes italiens et de la police italienne.

44 Cf. A. PIQUET, *op. cit.*, p. 146-147.

45 *Ibidem*, p. 148.

avec EU-LISA⁴⁶ le 4 novembre 2014. EASO tend à prendre une part importante dans les examens de situation individuelle des migrants et, donc, du refus de reconnaissance à certains d'entre eux du statut de réfugié, ce qui soulève des questions en termes de responsabilité de l'Agence⁴⁷.

La prééminence de Frontex dans ces *hotspots* – elle s'occupe notamment de l'enregistrement, de la détermination de la nationalité des migrants et de leur inscription dans EURODAC – semble contredire l'approche multi-acteurs censée les inspirer et démontre que l'accent est mis sur la maîtrise des frontières plutôt que sur le besoin de protection des demandeurs d'asile⁴⁸. La réponse de Frontex à l'afflux migratoire fait primer le contrôle sur les libertés et réclame continuellement plus de moyens⁴⁹. En dépit d'un budget augmentant à chaque pic d'afflux migratoire ou après chaque naufrage massif médiatisé, Frontex n'a pourtant gagné ni en autonomie, ni en compétences et moyens opérationnels pour absorber ce financement accru⁵⁰.

Si les coopérations entre les agences et entre celles-ci et les autorités nationales semblent assez bien fonctionner, la politique européenne en matière de tri des migrants est vivement contestée. Au-delà des attaques contre le principe même de la détermination de qui est réfugié et qui ne l'est pas – pourtant consubstantielle à la Convention de Genève – les critiques fusent contre la façon dont les *hotspots* s'acquittent de cette tâche. Un juriste ayant travaillé dans les *hotspots* dresse un constat accablant : « Les privations de liberté sans cadre légal [...] participent à la dissuasion et à la répression de l'immigration. Les nombreuses et graves violations des droits des migrants ont poussé le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et Médecins sans frontières à cesser certaines de leurs activités au sein des *hotspots*, notamment après la signature de l'accord UE-Turquie. Ce que la Commission européenne présentait comme étant “des dispositifs d'accueil et de premier accueil dans les États membres situés en première ligne” peuvent aujourd'hui être déceimment considérées comme des zones de rétention, si ce n'est de refoulement»⁵¹. Le tout sans contrôle juridictionnel⁵².

46 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, cf. F. PYNCKELS (président du Conseil d'administration d'EU-LISA), « How to achieve rational data integration on the European level », in C. CHEVALLIER-GOVERS, *op. cit.*, p. 259-264.

47 Cf. *The Implementation of the hotspots in Italy and Greece. A Study*, Amsterdam, Dutch Council for Refugees, 2016, p. 51 et la communication de Ch. VLACHOU dans le présent ouvrage..

48 Cf. M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN, T. SPIJKERBOER, « Coercion, Prohibition, and Great Expectations : The Continuing Failure of the Common European Asylum System », *Common Market Law Review*, vol. LIII, 2016, p. 628.

49 Cf. C. WIHTOL DE WENDEN, « Le tournant de 2004 : l'élargissement de l'Union européenne et la création de Frontex », *Migrations Société*, n° 158, 2015, p. 128.

50 Cf. S. CARRERA, L. DEN HERTOOG, *A European Border and Coast Guard : What's in a name ?*, Bruxelles, CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, n° 88, mars 2016, p. 12.

51 P. CHIRON, *Les politiques migratoires européennes, à la frontière du droit*, Paris, IRIS, Observatoire des Questions Humanitaires, juin 2017, p. 5. L'auteur se réfère à la déclaration conjointe UE-Turquie du 18 mars 2016, sur cet « accord », cf. P.-F. LAVAL, « L'instrumentalisation de l'État tiers : vers un dévoiement de la coopération européenne en matière d'asile », *Revue de l'Union européenne*, n° 599, 2016, p. 281-286 ; N. ALOUPI, « Les accords de réadmission de l'Union européenne », in Ph. ICARD, J. OLIVIER-LEPRINCE (dir.), *op. cit.*, p. 207-212.

52 Cf. S. SLAMA, « FRONTEx : un juge national aux abonnés absents », in C. CHEVALLIER-GOVERS, R. TINIERE (dir.), *op. cit.*, p. 238-245 ; sur les recours possibles, cf. dans le même ouvrage C. MAUBERNARD, « Réflexions sur les voies de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne à l'égard des actes et actions de l'agence FRONTEx », p. 247-265 et M. AILINCAI, « Quel(s) juge(s) pour contester les conséquences d'une opération FRONTEx ? La Cour européenne des droits de l'homme », p. 267-289.

II. La militarisation de la gestion de crise

La « prolifération des contrôles migratoires s'appuie sur trois raisons essentielles : le développement de l'économie sécuritaire, où des sociétés privées se sont spécialisées dans le convoyage des expulsés et où la technologie militaire propose ses instruments au domaine civil, la surenchère sécuritaire, amalgamant immigration illégale et lutte contre le terrorisme international, et l'utilisation des migrants comme instruments de négociation avec les pays du Sud (Sénégal, Libye, Algérie, Tunisie, Maroc) »⁵³. De surcroît, la sécuritisation de la question migratoire conduit Frontex à coopérer avec l'opération *Sophia* (A), voire avec l'OTAN (B).

A. Les agences et l'opération Sophia

L'approche sécuritaire de l'Union européenne implique une certaine militarisation – ou une « semi-militarisation » selon l'expression de Sarah Léonard – caractérisée par :

- la ressemblance des opérations navales de Frontex avec des actions de lutte contre des défis sécuritaires usuels (piraterie, trafic de drogue, voire agression armée) ;
- le statut militaire ou « quasi-militaire » de certains personnels mis à disposition de l'Agence (Guardia Civil, Guardia di Finanza) ;
- la sophistication des opérations notamment en ce qui concerne le renseignement ;
- le nombre d'États impliqués y compris des pays d'origine ou de transit *via* différents accords ;
- et par la durée des opérations⁵⁴.

Au demeurant, il est significatif que Frontex utilise le concept de renseignement (*intelligence*) – lequel ne figure pas dans le règlement 2007/2004 – qui est traditionnellement connoté avec les menaces à la sécurité nationale, plutôt que des mots plus neutres tels que « données » ou « information »⁵⁵. En ce domaine, Frontex met en œuvre le système de surveillance EUROSUR⁵⁶ – avec notamment l'assistance du Centre satellitaire de l'Union européenne (SATCEN)⁵⁷ – ce qui permet à l'agence de surveiller les approches maritimes mais aussi de détecter les embarcations de fortune et de participer à des opérations de secours.

Frontex est amenée à coopérer avec l'opération EUNAVFOR MED *Sophia* menée au titre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), mission de police menée avec des moyens militaires et non une opération de gestion des frontières extérieures et dont le cadre juridique atteste

53 C. WIHTOL DE WENDEN, *Migrations, une nouvelle donne*, Paris, Maison des sciences de l'Homme, 2016, p. 86-87; sur l'implication des industries de défense (Thalès, EADS, Finmeccanica, etc.) dans les outils de gestion des frontières, cf. R. JONES, C. JOHNSON, « Border militarization and the re-articulation of sovereignty », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. XLI, 2016, p. 191-194.

54 S. LÉONARD, *op. cit.*, p. 240.

55 *Ibidem*, p. 242.

56 Système européen de surveillance des frontières méridionales de l'UE (Méditerranée et mer Noire) créé en 2013 et dont les données proviennent de diverses sources (satellites, aéronefs, navires), cf. L. LEBON, « Le contrôle aux frontières : l'exemple de Schengen », in Ph. ICARD, J. OLIVIER-LEPRINCE (dir.), *op. cit.*, p. 225.

57 Institué par l'action commune du Conseil 2001/555/PESC du 20 juillet 2001 et situé sur la Base aérienne de Torrejón de Ardoz (Espagne), le SATCEN est chargé de l'exploitation et de la production des informations résultant de l'analyse des images satellitaires de la Terre. Il exerce ses activités sous la surveillance du Comité politique et de sécurité (COPS).

de la sécuritisation de la « crise des réfugiés »⁵⁸ voire de la volonté des États membres de réaffirmer leur souveraineté en ce domaine face à Frontex⁵⁹. Créée par la décision-cadre du Conseil n° 2015/778/PESC du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale afin de lutter contre la traite humaine et les réseaux criminels, EUNAVFOR MED *Sophia* est même la première opération de la PSDC à lier sécurité intérieure et sécurité extérieure et à être dotée d'un mandat ouvertement coercitif qui pourrait engager l'Union dans des activités de rétablissement de la paix (*peace enforcement*). *Sophia* est devenue pleinement opérationnelle le 27 juillet 2015, mais l'opération comprend trois phases. La première phase, consacrée au recueil d'informations sur les réseaux de trafiquants, se déroule sans encombre. La deuxième phase n'a été que partiellement réussie puisqu'elle comprend la recherche, l'arraisonnement, la fouille et la saisie ou le déroutement des navires utilisés pour le trafic de migrants en haute mer⁶⁰ et était devenue routinière, mais elle aurait dû comprendre aussi les mêmes missions dans les eaux territoriales de la Libye, ce qui nécessite soit une autorisation du Conseil de sécurité, soit le consentement des autorités libyennes, or aucune de ces permissions n'était à ce jour obtenue. Il en va évidemment de même pour la troisième phase qui permettrait d'utiliser tous les moyens nécessaires contre les navires et installations des trafiquants sur le sol libyen⁶¹. Il en résulte que l'opération *Sophia* a pu altérer le *business model* des trafiquants mais non le détruire, ni même réduire significativement leurs activités⁶².

Par l'intermédiaire du système de satellites du système EUROSUR, Frontex fournit donc à *Sophia* d'utiles informations sur la situation en lisière des eaux territoriales libyennes. Un officier de liaison de Frontex était embarqué sur chaque bâtiment d'EUNAVFOR MED afin d'aider pour l'identification des migrants et des passeurs. Enfin, l'opération navale et l'Agence participent conjointement à la formation des garde-côtes libyens. Cependant, cette coopération, d'une part, tournerait à la compétition entre Frontex et le Service européen d'action extérieure, responsable de l'opération navale, dans une logique de « guerre des services », et, d'autre part, se heurterait à des différences de perceptions entre civils et militaires. Il en va ainsi par exemple du rapport avec les ONG, *Sophia* adoptant une approche plus conciliante avec la société civile, héritée de l'expérience des opérations de contre-insurrection, alors que Frontex apprécie peu que certaines ONG – ou « soi-disant ONG » selon l'expression du directeur exécutif de l'Agence, Fabrice Leggeri⁶³ – pénètrent dans les eaux libyennes pour aller chercher des migrants, ce qui d'un point de vue douanier, est un trafic illicite de personnes⁶⁴.

58 Cf. M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN, T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 630.

59 Cf. J. HIMMICH, « Beyond Operation Sophia. What role for the military in migration policy ? », *Dahrendorf Forum Policy Brief*, 4 mars 2019, p. 3.

60 Missions réaffirmées par les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU 2240 (2015), 2312 (2016), 2380 (2017) et 2437 (2018), cf. M. ESTRADA-CANAMARES, « Operation Sophia BEfore and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015) », *European Papers*, vol. I, 2016, p. 187-188.

61 T. TARDY, « Operation Sophia. Tackling the refugee crisis with military means », *European Union Institute for Security Studies Brief Issues*, n° 30, septembre 2015, p. 1-2 ; en revanche, le Conseil de sécurité a autorisé Sophia à contrôler les navires suspectés de violer l'embargo sur les armes à destination de la Libye par ses résolutions 2292 (2016), 2357 (2017), 2420 (2018) et 2473 (2019).

62 Audition de MM. S. JONES, directeur adjoint de la politique de sécurité euro-atlantique, et E. HOBART, envoyé spécial pour les migrations, du *Foreign and Commonwealth Office*, HOUSE OF LORDS/ SELECT COMMITTEE ON THE EUROPEAN UNION/ EXTERNAL AFFAIRS SUB-COMMITTEE, *Corrected oral evidence : Operation Sophia*, 30 mars 2017, p. 6-8.

63 Cité par J.-C. PLOQUIN, « L'Union européenne face aux migrants, l'agence Frontex élargit ses missions », *Paris Planète*, 26 février 2017, <<http://paris-international.blogs.la-croix.com>>.

64 Cf. R. PARKES, « Managing Migration Abroad. Why, where, what and how ? », *European Union Institute for Security Studies Brief Issues*, n° 31, novembre 2016, p. 4.

Contre l'avis de la Haute Représentante Federica Mogherini, le Conseil de l'Union a décidé le 29 mars 2019, puis le 26 septembre 2019, de proroger le mandat de *Sophia* mais de suspendre ses activités navales, autrement dit de ne plus déployer de bâtiments, pour se concentrer sur les moyens aériens (hélicoptères, avions de surveillance maritime, drones) et sur la coopération avec les garde-côtes libyens et la marine libyenne⁶⁵. Cette décision a été très vilipendée, d'une part, parce que *Sophia* est une opération navale qui ne sera plus à même d'appliquer efficacement son mandat sans moyens maritimes⁶⁶, et, d'autre part, parce que même si le sauvetage n'était pas dans le mandat de *Sophia* – il n'avait pas à l'être puisqu'il s'agit d'une obligation internationale – l'opération a secouru près de 50 000 naufragés. En fait, cette décision provient d'un manque d'accord entre les États, l'Italie refusant que les personnes secourues soient systématiquement débarquées dans ses ports.⁶⁷

B. Frontex et l'OTAN

Sophia et Frontex profitent des informations transmises par les opérations navales de l'OTAN, d'abord *Active Endeavour*, déclenchée au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 sur le fondement de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord (opération de défense collective) et qui avait pour tâche de sécuriser les routes commerciales en Méditerranée, puis *Sea Guardian*, lancée en octobre 2016, et qui a pour missions de contribuer à la connaissance de la situation maritime en Méditerranée, de lutter contre le terrorisme et de participer à la constitution des capacités de sûreté maritime.

D'aucuns prétendent que le « déploiement de l'OTAN afin d'entreprendre “des missions de reconnaissance, de contrôle et de surveillance des traversées illicites de la mer Égée” montre aussi le manque d'effectivité opérationnelle de l'UE »⁶⁸. C'est cependant oublier que l'avantage de l'OTAN sur l'UE est de compter parmi ses membres la Turquie, laquelle certes « fait régulièrement obstruction à une meilleure coordination des missions UE-OTAN ou à l'échange d'informations entre l'OTAN et l'UE »⁶⁹, mais n'en demeure pas moins un partenaire incontournable.

Plus largement, l'UE et l'OTAN souhaitent « élargir et adapter la coopération opérationnelle » en mer et sur la question des migrations et organiser « un partage accru de la connaissance de la situation maritime » et développer une « meilleure coordination et un renforcement mutuel des activités en Méditerranée »⁷⁰. Le 6 décembre 2016, le Conseil de l'Alliance atlantique réuni au niveau des ministres des Affaires étrangères et le Conseil de l'Union ont chacun adopté une feuille de route commune⁷¹ comportant une quarantaine de mesures pour donner corps à cette coopération, ce qui dans notre domaine se traduit par :

65 Cf. K. BAMBERG *et alii*, « European Programme in Integration and Migration Policy Update », European Policy Centre, avril 2019, p. 1-5 ; A. PONCELA SACHO, « Training the Libyan Coast Guard and Navy in the framework of Operation Sophia : a practical example of the externalisation of border within the EU Scope », *I.E.E.S. Opinion Paper*, n° 65, 2019, p. 4-9.

66 *Le Figaro*, 29 mars 2019.

67 Cf. S. CARRERA, R. CORTINAVIS, *Search and Rescue, Disembarkation and Relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility ?*, Bruxelles, CEPS Papers on Liberty and Security in Europe, n° 10, juin 2019, p. 7-9.

68 M. DEN HEIJER, J. RIJPMAN, T. SPIJKERBOER, *op. cit.*, p. 624-625 [ma traduction].

69 A. DUMOULIN, N. GROS-VERHEYDE, *op. cit.*, p. 433.

70 *Déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord*, adoptée à Varsovie le 8 juillet 2016.

71 Communiqué du Conseil de l'Atlantique Nord, PR(2016)178 & Conclusions du Conseil de l'UE 15283/16.

- le renforcement de la coordination entre *Sea Guardian* et *Sophia*, grâce à un partage de l'information, un soutien logistique et une interaction pratique ;
- l'usage du mécanisme Appréciation commune de la situation et déconfliction en Méditerranée (*Shade Med*) ;
- et l'accroissement de la fréquence des réunions entre partenaires participant aux différentes opérations.

Toutefois, la collaboration entre les deux organisations demeure assez faible, l'OTAN étant tièdement motivée à jouer un rôle important dans l'endigement de l'afflux migratoire ou dans la chasse aux contrebandiers, alors que des bâtiments russes et chinois manœuvrent en Méditerranée⁷².

Conclusion : vers une diplomatie sécuritaire ?

Les réseaux de coopération que Frontex et EUROPOL tissent avec les services de sécurité (au sens large du terme) des pays tiers⁷³ afin de lutter contre l'immigration illégale voire la traite humaine donnent naissance à une sorte de « diplomatie sécuritaire » sur laquelle le Parlement européen ou la Cour de justice exercent peu de contrôle, surtout lorsqu'il s'agit d'accords de gestion conclus entre une agence et les autorités d'un pays tiers⁷⁴. Ces pouvoirs en relations extérieures délégués à Frontex témoignent d'un déplacement d'une coopération intergouvernementale au sein du Conseil vers une approche plus supranationale d'une agence⁷⁵.

72 Cf. R. PARKES, « The internal-external nexus : Re-bordering Europe », *European Union Institute for Security Studies Brief Issues*, n° 28, octobre 2016, p. 4.

73 Cf. la communication de Carole BILLET dans le présent ouvrage.

74 Cf. E. OTTAVY, O. CLOCHARD, « Franchir les dispositifs établis par Frontex. Coopérations policières transfrontalières et refoulements en mer Égée », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. XXX, 2014, p. 145-146.

75 Cf. M. FINK, *op. cit.*, p. 24.