

# 2

## Contrôles aux frontières et politique en matière de visa



**À la notable exception de la Grèce, l'Union européenne (UE) a enregistré une baisse générale de l'immigration irrégulière en 2010. Toutefois, la situation particulière de la Grèce a soulevé l'inquiétude que ceux qui ont besoin de l'asile se verraient empêchés d'introduire leur demande, et que des mauvais traitements attendent les personnes renvoyées. À un niveau plus général, des mesures ont été prises pour améliorer le respect pour les droits fondamentaux lors d'opérations qui s'effectuent sous le contrôle de Frontex, y compris les réformes proposées de la régulation fondatrice de Frontex afin de rendre explicites les références aux droits de l'homme. Alors que l'extension du voyage exempté de visa a facilité l'entrée et la libre circulation dans l'UE de ressortissants de certains pays tiers, la mise sur pied de bases de données contenant des informations personnelles a soulevé des questions par rapport au droit de la protection des données.**

Ce chapitre couvre les développements intervenus dans les politiques et les pratiques de l'Union européenne (UE) et des États membres en matière de visas et de contrôle aux frontières en 2010. En premier lieu, le chapitre examine les droits des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile lorsqu'ils sont interceptés aux frontières de l'UE. Ensuite, le chapitre aborde les politiques en matière de visas, qui autorisent l'entrée, et les déplacements, à l'intérieur de l'UE. Afin de se forger une vue d'ensemble sur le sujet, ce chapitre devrait être lu conjointement avec le Chapitre 1, « Asile, immigration et intégration », qui traite de la situation des droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des migrants en séjour régulier.

Ce chapitre fera fréquemment référence à l'espace Schengen et au Code frontières Schengen.<sup>1</sup> Il convient de rappeler que tous les États membres de l'UE ne font pas partie de l'espace Schengen, qui englobe également des pays tiers, comme le montre la Figure 2.1.

### 2.1. Contrôles aux frontières

Cette section analyse les développements pertinents en matière de protection des droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière, et ce à deux niveaux : en premier lieu, sont examinés les droits des migrants en situation irrégulière et des personnes cherchant à accéder à la procédure de demande d'asile aux frontières extérieures de l'UE, dans le contexte de l'interception et du retour vers

Développements clés dans le domaine des contrôles aux frontières et de la politique en matière de visa :

- les accords de coopération conclus entre les États membres de l'UE et les pays tiers, qui autorisent l'interception et le retour des migrants aux frontières maritimes, risquaient d'empêcher les personnes qui ont besoin de la protection internationale de demander l'asile ;
- des mesures ont été prises pour garantir le respect des droits fondamentaux dans le cadre des opérations coordonnées par Frontex aux frontières extérieures de l'UE ;
- pour la première fois, Frontex a déployé des équipes d'intervention rapide aux frontières (Rabit) à la frontière terrestre avec la Turquie, à la demande de la Grèce ;
- l'exemption de visa a été accordée aux détenteurs d'un passeport biométrique d'Albanie et de Bosnie-Herzégovine ainsi qu'aux détenteurs d'un passeport taiwanais.

le pays d'origine ou de transit. Les droits des migrants en situation irrégulière dès qu'ils se trouvent sur le territoire de l'UE sont ensuite analysés.

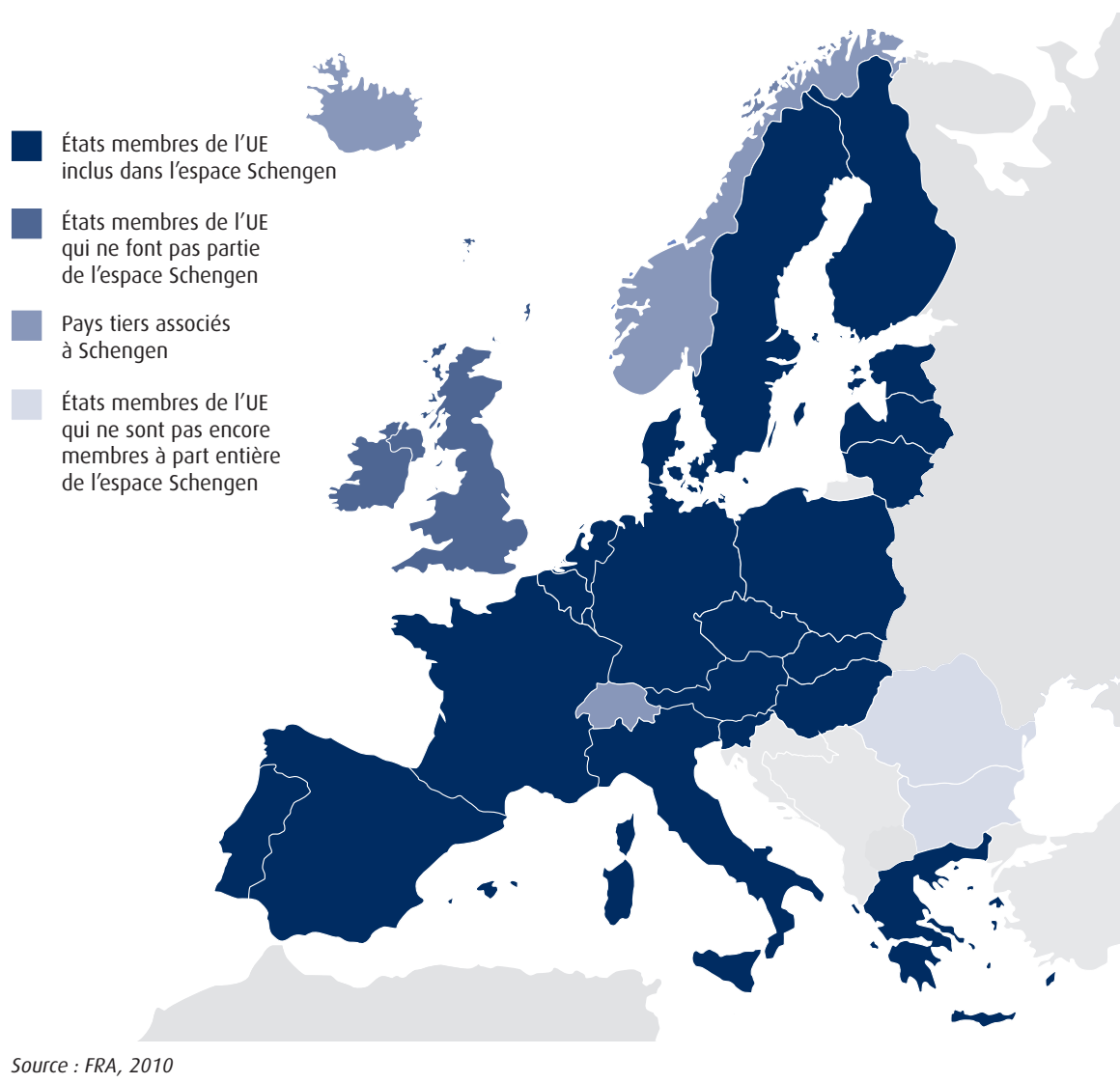
#### 2.1.1. Réduction de l'immigration vers l'UE

Dans son rapport sur l'État de la migration dans le monde 2010,<sup>2</sup> l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM) a estimé que d'ici 2050, le nombre de migrants internationaux dans le monde pourrait s'élever à 405

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 562/2006, p. 1.

<sup>2</sup> OIM (2010), p. 3.

Figure 2.1 : États membres de l'UE et pays associés de l'espace Schengen



millions d'individus. L'OIM relève également que la pression croissante poussant à migrer, que ce soit pour des raisons économiques ou pour éviter ou échapper aux effets des changements environnementaux, dépasse de loin les possibilités légales disponibles. Cette pression continuera donc à mettre à l'épreuve la capacité des États à gérer leurs frontières et les complexités de l'immigration irrégulière.<sup>3</sup>

Néanmoins, les chiffres de Frontex se rapportant aux franchissements illégaux des frontières détectés dans l'UE montrent que les flux de l'immigration irrégulière ont baissé entre janvier et septembre 2010, à l'exception des frontières terrestres de la Grèce.<sup>4</sup> Cette baisse est essentiellement due à deux facteurs : une baisse des possibilités d'emploi dans l'UE, et des politiques plus efficaces en matière de migration et d'asile dans les États membres, y compris une meilleure coopération avec les pays tiers ou entre les États membres.<sup>5</sup> À titre

d'exemple, l'Agence des frontières du **Royaume-Uni** (*UK Border Agency*) attribue la chute sur un an, enregistrée entre septembre 2009 et 2010, de 80 % du nombre de migrants en situation irrégulière qui tentent d'entrer au Royaume-Uni en passant par Calais à la fermeture d'un camp de fortune pour migrants irréguliers en **France** en 2009, ainsi qu'à l'intensité des contrôles britanniques et français à Calais.<sup>6</sup>

La coopération a eu lieu à deux niveaux : entre les États membres, et entre les États membres et le pays tiers en ce qui concerne les frontières maritimes. Les États membres, comme la **France** et l'**Italie**, ont annoncé une coopération accrue des patrouilles aux frontières maritimes dans l'ouest et le centre de la Méditerranée,<sup>7</sup> où les entrées irrégulières sont restées peu nombreuses. Les États membres de l'UE et les pays tiers

3 *Ibid.*, p. 4.

4 Frontex (2010a).

5 Frontex (2010b).

6 UK Border Agency (2010).

7 À titre d'exemple, l'Italie et la France ont annoncé qu'elles allaient intensifier la coopération au niveau des patrouilles maritimes conjointes en Méditerranée et de la formation conjointe des gardes-côtes. Pour plus d'informations, voir : France, Ministère de l'Intérieur (2010).

ont aussi renforcé leur coopération en ce qui concerne les frontières maritimes. En Espagne, la détection des franchissements illégaux de frontières a chuté de 39 000 en 2006 à 4 450 durant les trois premiers trimestres 2010, en partie grâce à la coopération accrue en matière de gestion des frontières avec les États d'Afrique de l'Ouest.<sup>8</sup> L'Italie a observé une baisse aussi spectaculaire des débarquements de migrants en situation irrégulière sur les côtes italiennes, qui serait supposément principalement due à l'accord signé avec la Libye le 30 août 2008 et adopté le 3 février 2009.<sup>9</sup> Cet accord permet aux gardes-côtes italiens de renvoyer les bateaux interceptés transportant des migrants en situation irrégulière en Méditerranée vers les côtes libyennes.<sup>10</sup>

## ACTIVITÉS DE LA FRA

### Visite à la frontière gréco-turque en janvier 2011

En 2010, la FRA a décidé de lancer une enquête approfondie sur la situation à la frontière gréco-turque, et ce afin de comprendre les obstacles et les difficultés à apporter une réponse immédiate à une urgence humanitaire. L'étude menée par la FRA sur le terrain avait également pour but de prodiguer des conseils fondés sur des éléments de preuve aux autorités compétentes en vue de garantir le plein respect des droits fondamentaux. Le rapport intitulé *Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner* (Gérer une urgence en termes de droits fondamentaux – La situation des personnes qui franchissent la frontière terrestre de la Grèce de manière irrégulière) a été présenté aux institutions de l'UE et au gouvernement grec. Ce rapport apporte des éléments de preuve pouvant servir à l'élaboration de politiques efficaces au niveaux européen et national, dans l'éventualité où des situations similaires surviendraient à l'avenir, que ce soit en Grèce ou dans d'autres États membres.

Voir : FRA (2011), *Coping with a fundamental rights emergency - The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*, disponible sur : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2011/pub\\_greek-border-situation\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2011/pub_greek-border-situation_en.htm).

Il a été souligné que la coopération avec des pays tiers, comme la Libye, peut avoir pour effet potentiel d'empêcher les personnes ayant besoin de la protection internationale d'atteindre les frontières de l'UE pour présenter leur demande.<sup>11</sup> Plusieurs organisations, dont le Conseil de l'Europe et le HCR, ont critiqué l'Italie pour ne pas avoir respecté le principe de non-refoulement, étant donné que le traitement des migrants en situation irrégulière dans les

camps libyens suscite de sérieuses inquiétudes en termes de respect des droits de l'homme.<sup>12</sup> En mai 2011, la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie d'une plainte déposée par 11 Somaliens et 13 Érythréens qui faisaient partie du premier groupe d'environ 200 migrants interceptés par les gardes-côtes italiens et sommairement renvoyés en Libye.<sup>13</sup> En réponse aux critiques publiques sur les retours, en juin 2010, la Libye, qui n'est pas partie à la convention des Nations unies de 1951 relative au statut des réfugiés et n'a pas de régime d'asile, a demandé au HCR de fermer son bureau à Tripoli et de mettre un terme à ses activités, au nombre desquelles figuraient l'enregistrement des demandeurs d'asile, la détermination du statut de réfugié et la visite des détenus.<sup>14</sup> L'accord conclu entre la Commission européenne et la Libye est discuté à la section suivante.

### 2.1.2. Réponses apportées au niveau de l'UE

Parallèlement aux mesures prises pour réduire l'immigration, trois initiatives prises au niveau de l'UE peuvent avoir une incidence sur les garanties en matière de droits fondamentaux. Il s'agit, tout d'abord, d'un accord conclu entre la Commission européenne et la Libye sur l'immigration, ensuite, du renforcement de la protection des droits de l'homme dans le cadre du mandat de Frontex et, enfin, du déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières (Rabit) à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie.

« La situation à la frontière terrestre séparant la Grèce de la Turquie est de plus en plus préoccupante. Les flux de personnes qui franchissent la frontière de manière irrégulière ont atteint des proportions considérables et la Grèce n'est manifestement pas en mesure de faire face seule à cette situation. Je suis extrêmement préoccupée par la situation humanitaire. Je suis convaincue qu'une assistance adéquate sera apportée à toute personne franchissant la frontière et que les demandes de protection internationale seront examinées dans le respect des normes internationales et de l'UE. »

Déclaration de Cecilia Malmström, commissaire européenne en charge des affaires intérieures au sujet de la demande du gouvernement grec de recevoir une aide sous la forme d'équipes d'intervention rapide à la frontière terrestre séparant la Grèce de la Turquie. MEMO/10/516, 24 octobre 2010 (en anglais).

La situation des demandeurs d'asile en Libye, ainsi que les problèmes potentiels résultant d'une coopération entre ce pays et des États membres de l'UE, a suscité des craintes. En octobre 2010, la Commission européenne et la Libye ont signé un communiqué conjoint sur un programme de coopération dans le domaine de l'immigration.<sup>15</sup> Le programme de coopération énumère un certain nombre d'initiatives en vue d'un dialogue et d'une coopération éventuels, comprenant un programme de soutien et d'assistance aux autorités

8 Frontex (2010a, 2010b and 2010c).

9 Italie (2009).

10 Italie, Ministero dell'Interno (2010). L'impact de l'afflux soudain d'un grand nombre de personnes quittant la Libye en raison du conflit armé qui a éclaté en février 2011 sera examiné dans le Rapport annuel 2011. Voir aussi HCR (2011).

11 Parlement européen (2011), paragraphe 1, point f).

12 Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) (2009) ; HCR (2009) ; Amnesty International (2010) ; Jesuit Refugee Service (2010).

13 CEDH, *Hirsi et autres c. Italie*, requête n° 27765/09, pendante devant la Grande Chambre.

14 HCR (2010).

15 Commission européenne (2010a).

libyennes afin de trier les personnes ayant besoin de la protection internationale dans des flux migratoires mélangés et de développer les capacités d'accueil de la Libye.

Le communiqué conjoint de la Commission européenne et de la Libye a été critiqué par le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (*European Council on Refugees and Exiles - ECRE*), qui a demandé si la tâche de différencier les migrants en situation irrégulière des personnes cherchant à obtenir la protection internationale pouvait être confiée à la Libye sans que cela constitue un obstacle pour les véritables demandeurs d'asile.<sup>16</sup> Toutefois, le programme de coopération pourrait impliquer une aide future de l'UE en vue de renforcer la capacité de la Libye à empêcher les flux de l'immigration irrégulière d'entrer en Libye par ses frontières méridionales et la création de capacités libyennes de patrouille, de recherche et de sauvetage dans ses eaux territoriales et en haute mer.

Un deuxième développement concerne le mandat de Frontex. À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, plusieurs mesures ont été prises pour renforcer le respect des droits fondamentaux durant les opérations conjointes entreprises par plusieurs États membres aux frontières extérieures et coordonnées par Frontex. En février 2010, la Commission européenne a proposé des modifications au règlement fondateur de Frontex.<sup>17</sup> Parmi celles-ci figurent des références expresses aux droits de

« [P]our le retour par voie aérienne des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ... des procédures normalisées communes visant à simplifier l'organisation des vols de retour communs et à garantir que le retour se fasse d'une façon humaine et dans le plein respect des droits fondamentaux, notamment la dignité humaine, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit à la liberté et à la sécurité, les droits à la protection des données à caractère personnel et la nondiscrimination. »

Article 9.2 modifiant le règlement fondateur de Frontex, COM(2010) 61 final.

l'homme, en particulier en ce qui concerne la formation des gardes-frontières et la conduite d'opérations conjointes. À titre d'exemple, en matière de retours forcés, le règlement modifié requiert l'élaboration d'un code de conduite pour l'organisation des vols de retour communs.

Un troisième développement est lié au déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières (Rabit). Début novembre 2010, à la demande de la Grèce, Frontex a déployé des équipes d'intervention rapide aux frontières afin de patrouiller le long de la frontière terrestre séparant la Turquie de la Grèce. En 2010, l'afflux le plus important de migrants en situation irrégulière (tant en chiffres absolus qu'en hausse de pourcentage) a été enregistré aux frontières terrestres extérieures en Grèce. Selon les chiffres de Frontex, la Grèce a été le point d'entrée d'environ 90% des franchissements de frontières irrégulières dans l'UE au cours du deuxième trimestre 2010. La Grèce a déclaré qu'elle ne pouvait faire face à cette situation à elle seule, car elle ne possède pas les capacités matérielles et humaines pour traiter, répondre et faire face aux besoins élémentaires de tous les migrants sans documents d'identification et demandeurs d'asile qui pénètrent sur son territoire. Comme l'indiquait le Chapitre 1, « Asile, immigration et intégration », cette situation suscite de graves inquiétudes en matière de droits fondamentaux.

À la demande du Conseil de l'Union européenne, la proposition de la Commission européenne a été modifiée pour permettre à Frontex de traiter les données à caractère personnel des personnes faisant l'objet d'un retour dans le cadre d'opérations conjointes. Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a indiqué que cela nécessiterait l'introduction d'une base juridique claire dans le règlement et des mesures de sauvegarde de la protection des données.<sup>18</sup> La proposition était toujours en discussion au Parlement européen et au Conseil à la fin 2010.

En avril 2010, le Conseil a adopté une décision complétant le Code frontières Schengen et établissant des règles et des lignes directrices en ce qui concerne la surveillance des frontières maritimes coordonnée par Frontex.<sup>19</sup> Cette mesure est contestée par le Parlement européen devant la Cour de justice de l'Union européenne au motif qu'elle dépasse le champ des compétences d'exécution du Code frontières Schengen.<sup>20</sup>

Cette décision du Conseil contient une série de « Règles applicables aux opérations aux frontières maritimes coordonnées par l'Agence » (i.e. Frontex), lesquelles sont juridiquement contraignantes, et de « Lignes directrices applicables aux cas de recherche et de sauvetage et au débarquement

## ACTIVITÉS DE LA FRA

### Accord de coopération avec Frontex

La FRA coopère avec Frontex de manière informelle dans différents contextes. Le 26 mai 2010, date de la Journée européenne des gardes-frontières, la FRA et Frontex ont signé un accord de coopération.<sup>21</sup> L'accord comprend la coopération dans divers domaines comme la recherche, la formation et le soutien à l'élaboration de normes et de bonnes pratiques pour les opérations conjointes menées par Frontex.

16 ECRE (2010).

17 Commission européenne (2010b).

18 CEPD (2010).

19 Conseil de l'Union européenne (2010a).

20 Affaire C-355/10, *Parlement européen c. Conseil* pendante.

21 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2010a).

dans le cadre d'une opération aux frontières maritimes coordonnée par l'Agence », qui ne sont pas contraignantes. Les règles couvrent des questions générales telles que le respect des droits fondamentaux, le non-refoulement des personnes interceptées en mer et l'assistance aux personnes ayant des besoins spécifiques, ainsi que des règles spécifiques sur les mesures à prendre lors de l'interception d'embarcations suspectées de transporter des migrants en situation irrégulière. Les lignes directrices ont trait aux questions relatives aux opérations de recherche et de sauvetage et au débarquement de toute personne secourue ou interceptée, en donnant priorité au débarquement dans l'État d'où ces personnes sont parties. Lorsqu'il est impossible de débarquer les personnes secourues ou interceptées dans l'État de départ, le débarquement doit avoir lieu dans l'État en charge de l'opération. Ces nouvelles règles ont conduit les autorités **maltaises** à annoncer qu'elles ne prendraient pas en charge d'opérations conjointes coordonnées par Frontex.

Les 26 autres États membres et les pays associés à Schengen qui participaient au tout premier déploiement d'une équipe d'intervention rapide aux frontières ont mis quelque 200 spécialistes du contrôle des frontières à la disposition de la Grèce.<sup>22</sup> Tous les membres de l'équipe d'intervention rapide ont suivi une formation obligatoire de sensibilisation aux droits de l'homme dans le cadre de leur formation au déploiement par Frontex. Peu avant le déploiement de l'équipe d'intervention rapide aux frontières, des ONG se sont inquiétées de l'identification des personnes nécessitant une protection particulière, notamment les enfants.<sup>23</sup> D'autres ont souligné l'inadéquation d'apporter une réponse sécuritaire à ce qui devrait être considéré comme une crise humanitaire et être traité conformément aux normes de l'UE en matière de droits fondamentaux.<sup>24</sup>

## 2.2. Politique en matière de visas

À partir d'avril 2010, les États membres ont commencé à appliquer directement le code des visas de l'UE.<sup>25</sup> À côté de l'application approfondie du Code frontières Schengen, du système d'information sur les visas (VIS) et du système d'information Schengen (SIS II), ceci a entraîné une série de changements législatifs et la présentation de propositions de lois dans un nombre d'États membres (**Allemagne, Autriche, Estonie, Finlande, Hongrie, Italie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Suède**). Si le rapport entre les politiques en matière de visas et les droits fondamentaux n'est pas toujours évident, la politique en matière de visas a des répercussions sur le droit de chacun de quitter son pays (garanti par l'article 2 du protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Les

politiques et les procédures relatives aux visas peuvent faciliter ou entraver l'entrée dans l'UE. Outre les droits de libre circulation, la création de bases de données contenant des données à caractère personnel soulève des questions relatives au droit de la protection des données (tel qu'il est protégé par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux).<sup>26</sup>

Les deux principales bases de données dans le domaine des visas et du contrôle aux frontières sont le SIS II et le VIS. Bien que tous les États membres de l'UE ne fassent pas partie du système Schengen, ils ont néanmoins tous accès à ces systèmes. Le SIS<sup>27</sup> est un système d'information utilisé à des fins de répression et de contrôle des frontières dans les États Schengen par les gardes-frontières, la police, les douanes, les autorités judiciaires, les services d'immatriculation des véhicules, et les autorités qui délivrent des visas. Il contient des alertes sur les personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrêt ou d'une surveillance policière, sur les personnes qui se sont vu refuser l'entrée dans l'espace Schengen, et des informations sur des objets perdus ou volés (documents d'identité, armes à feu, véhicules à moteur, et billets de banque).

Le VIS<sup>28</sup> contiendra des données sur les demandes recevables de visas de court séjour,<sup>29</sup> y compris les données personnelles du demandeur et détails sur le voyage, photographie et empreintes digitales, ainsi que les décisions des autorités sur la demande, comme la délivrance, le refus, la prorogation ou l'annulation. Le VIS sera utilisé par les autorités compétentes en matière de visa, de contrôles aux frontières et d'immigration. Dans les deux systèmes d'information, les informations originales sont fournies, actualisées et extraites par les autorités compétentes des États Schengen.

Bien que les autorités nationales soient tenues de veiller à ce que les données qu'elles introduisent dans les bases de données européennes communes soient correctes, actualisées et conformes aux règles de l'UE en matière de protection des données et de respect de la vie privée, le risque d'un traitement injuste des personnes demeure.

### 2.2.1. Développements généraux au niveau de l'UE

En mars 2010, le Conseil et le Parlement européen ont modifié le Code frontières Schengen en ce qui concerne la circulation des détenteurs d'un visa de long séjour.<sup>30</sup> Cette modification prolonge la liberté de voyager dans l'espace Schengen pour une durée de trois mois sur un période de six mois pour les détenteurs d'un visa de long séjour délivré par un État Schengen conformément à sa législation nationale pour des

22 Frontex (2010c).

23 Pro Asyl (2010).

24 Carrera, S. et Guild, E. (2010).

25 Règlement (CE) n° 810/2009, JO 2009 L 243, p. 1.

26 Chapitre 3 « Société de l'information et protection des données ».

27 Règlement (CE) n° 1986/2006, JO 2006 L 381, p. 4 ; décision 2007/533/JAI du Conseil, JO 2007 L 205, p. 63. Le système SIS de deuxième génération (SIS II) sera lancé en 2013.

28 Règlement (CE) n° 767/2008, JO 2008 L 218, p. 60. Le lancement du VIS est prévu en juin 2011.

29 Un visa de court séjour est un visa couvrant un séjour d'une durée inférieure à 90 jours.

30 Règlement (UE) n° 265/2010, JO 2010 L 85, p. 1.



séjours de plus de 90 jours. L'État est tenu de procéder à un contrôle préalable dans le système SIS II avant de délivrer ces visas. Il harmonise aussi le format de ces visas et prévoit une durée de validité maximale d'un an pour les visas de long séjour avant leur remplacement par un permis de séjour.

Fin 2009 et en 2010, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé deux affaires importantes relatives à la mise en œuvre du Code frontières Schengen, qui ont un effet indirect sur les droits fondamentaux. L'arrêt de 2010 a précisé que les contrôles d'identité aux frontières intérieures de Schengen ou à proximité de celles-ci ne peuvent pas avoir un effet équivalent aux contrôles aux frontières.<sup>31</sup> L'affaire de 2009 portait sur la question de savoir si un État membre est obligé d'adopter une décision d'expulsion en vertu du régime commun de Schengen à l'encontre d'une personne qui ne remplit pas ou plus les conditions relatives à la durée du séjour, ou s'il peut appliquer sa législation nationale qui prévoit, par exemple, l'imposition d'une amende. Selon la CJUE, la législation européenne pertinente doit être interprétée en ce sens que l'État membre n'est pas obligé d'adopter une décision d'expulsion à l'encontre de cette personne.<sup>32</sup>

### 2.2.2. Voyage exempté de visa

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Thessalonique, les pays des Balkans occidentaux ont bénéficié d'une exemption de visa en 2009 et 2010 sur la base du respect des conditions énoncées dans leurs « feuilles de route » respectives élaborées par l'UE pour la libéralisation des visas. En novembre 2009, le Conseil a adopté un règlement supprimant l'obligation de visa pour les ressortissants de Serbie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et du Monténégro.<sup>33</sup> À la suite de cette libéralisation des visas en décembre 2009, l'Allemagne, la Belgique et la Suède ont enregistré une hausse du nombre de demandeurs d'asile en provenance de ces pays des Balkans. Il ressort de l'évaluation des demandes individuelles d'asile que la majorité des personnes concernées ne seront probablement pas éligibles à la protection internationale.<sup>34</sup> Un grand nombre de demandeurs sont, en fait, des ressortissants serbes et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, essentiellement d'origine rom ou albanaise, motivés à demander l'asile dans des pays d'Europe occidentale pour des raisons économiques. Il avait été dit à beaucoup d'entre eux par des agents de voyage ou des réseaux de contrebande que l'introduction d'une demande d'asile leur donnerait droit à un logement, à de l'argent de poche ou à un accès au marché du travail.<sup>35</sup> Les mesures prises

par les États membres pour endiguer ces flux migratoires ayant échoué,<sup>36</sup> la Commissaire Cecilia Malmström a lancé un appel aux autorités serbes et de l'ancienne République yougoslave de Macédoine pour qu'elles fassent en sorte d'empêcher leurs citoyens de demander l'asile dans l'UE.<sup>37</sup>

Ces événements n'ont pas mis en péril la proposition de la Commission de supprimer l'obligation de visa pour les ressortissants d'Albanie et de Bosnie-Herzégovine,<sup>38</sup> car ces pays des Balkans occidentaux ont rempli les conditions fixées dans leurs feuilles de route respectives pour la libéralisation des visas. À l'issue d'un débat parlementaire en septembre 2010, le Parlement européen s'est prononcé en faveur de la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires d'un passeport biométrique bosniaque ou albanais.<sup>39</sup> Cette décision a été soutenue par le Conseil en novembre 2010, portant ainsi à 42 en décembre 2010 le nombre total de pays hors-EEE ou de régions administratives bénéficiant d'une exemption de visa pour les séjours d'une durée maximale de 90 jours dans l'espace Schengen.<sup>40</sup>

D'autres développements ont été relevés, comme la suppression de l'obligation de visa pour les détenteurs d'un passeport taiwanais,<sup>41</sup> la conclusion d'accords d'exemption de visa avec le Brésil,<sup>42</sup> ainsi que d'un accord visant à faciliter la délivrance des visas avec la Géorgie.<sup>43</sup> Ce dernier accord a été conclu parallèlement à un accord de réadmission avec la Géorgie, qui a été officiellement adopté par le Conseil en janvier 2011.<sup>44</sup> Le 29 octobre 2010, la Commission a adopté un projet de directive de négociation pour la renégociation des accords existants visant à faciliter la délivrance des visas avec la Moldavie, la Fédération de Russie et l'Ukraine.

Plusieurs États membres ont également signé des accords bilatéraux d'exemption de visa afin de faciliter le trafic frontalier dans les zones frontalières conformément au règlement sur le trafic frontalier.<sup>45</sup> Ce règlement autorise une dérogation aux règles générales régissant le franchissement des frontières aux frontières extérieures de l'UE. Il a pour objet de faciliter le franchissement de la frontière pour ceux qui résident dans un rayon de 50 kilomètres de la frontière en leur délivrant des permis spéciaux pour le petit trafic frontalier. Vu que les frontières extérieures de l'UE sont renforcées, les communautés locales situées à proximité de celles-ci souhaitent faire en sorte que les frontières avec les pays tiers voisins ne soient pas une barrière aux échanges commerciaux, sociaux et culturels ni à la coopération régionale. La Lettonie et la Biélorussie ont conclu un accord de ce

31 Arrêt de la Cour du 22 juin 2010 dans les Affaires jointes C-188/10 et C-189/10, *Melki et Abdeli*.

32 Arrêt de la Cour du 22 octobre 2009 dans les Affaires jointes C-261/08 et C-348/08, *María Julia Zurita García, Aurelio Choque Cabrera c. Delegación del Gobierno en Murcia*.

33 Règlement (CE) n° 1244/2009 du Conseil, JO 2009 L 336, p. 1.

34 Pour plus d'informations, voir la base de données Eurostat sur : [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database).

35 Wathélet, M. (2010). Pour plus d'informations sur les Roms, voir le chapitre « Focus : Les Roms dans l'UE - Une question de mise en œuvre des droits fondamentaux ».

36 Frontex (2010d), p. 20.

37 EurActiv (2010).

38 Commission européenne (2010c).

39 Parlement européen (2010b).

40 Règlement (UE) n° 1091/2010, JO 2010 L 329, p. 1.

41 Règlement (UE) n° 1211/2010, JO 2010 L 339, p. 6.

42 Conseil de l'Union européenne (2010c), JO 2010 L 275, p. 3 ; Conseil de l'Union européenne (2010d), JO 2010 L 273, p. 2. Voir aussi Conseil de l'Union européenne (2010e), JO 2010 L 273.

43 Conseil de l'Union européenne (2010f), JO 2010 L 308, p. 1.

44 Commission européenne (2010d).

45 Règlement (CE) n° 1931/2006, JO 2007 L 29, p. 3.

type en août 2010, qui entrera en vigueur dès sa ratification par les parlements des deux pays.<sup>46</sup> De même, un accord a été signé entre la **Lettonie** et la Biélorussie,<sup>47</sup> et un accord concernant le trafic frontalier impliquant une exemption de visa pour les résidents frontaliers de **Roumanie** et de Moldavie est entré en vigueur en février 2010.<sup>48</sup> Enfin, la **Pologne** et la Russie ont insisté pour l'introduction d'une exemption de visa dans la région de Kaliningrad, bien que cette région s'étende au-delà de la limite des cinquante kilomètres prévue dans le règlement sur le trafic frontalier.<sup>49</sup>

## Perspectives

S'agissant des contrôles aux frontières, l'évaluation du premier déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières en **Grèce** fournira des enseignements utiles pour les futures opérations de ce type. Une coopération étroite entre Frontex, la FRA et le Bureau européen d'appui en matière d'asile, alliée à l'importance accrue des droits fondamentaux dans le mandat de Frontex, offre l'occasion de faire en sorte que les droits fondamentaux fassent partie intégrante de la gestion des frontières.

En ce qui concerne la politique en matière de visas, il reste à voir si la libéralisation des visas dans les Balkans occidentaux se poursuivra au même rythme qu'en 2009 et 2010. Les inquiétudes suscitées par l'arrivée d'un nombre important de migrants ou de demandeurs d'asile tentant de s'installer dans l'UE pourraient ralentir ce processus. La seconde question qui se pose dans l'immédiat est celle de l'application harmonisée du code commun des visas de l'UE. Depuis avril 2010, le code des visas est appliqué dans tous les pays participant à la politique commune de l'UE en matière de visas. Il reste des doutes quant à la question de savoir si les droits procéduraux des demandeurs de visa (comme les durées et les délais de traitement et le droit de recours contre une décision négative) seront appliqués de la même manière dans tous les États participants.

## Références

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2010), FRA : Frontex signs cooperation arrangement with the Fundamental Rights Agency, Vienne, 27 mai 2010.

Amnesty International (2010), *Rapporto Annuale*, www.amnesty.it.

Carrera, S. et Guild, E. (2010), *Joint Operation Rabbit 2010 – Frontex Assistance to Greece's Border with Turkey : Revealing the Deficiencies of Europe's Dublin Asylum System*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, novembre 2010.

Commission européenne (2010a), European Commission and Libya agree a Migration Cooperation agenda during high level visit to boost EU-Libya relations, communiqué de presse, MEMO/10/472, Bruxelles, 5 octobre 2010.

Commission européenne (2010b), Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX), COM(2010) 61 final, Bruxelles, 24 février 2010.

Commission européenne (2010c), Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptes de cette obligation, Bruxelles, 27 mai 2010.

Commission européenne (2010d), Proposition de Décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la Géorgie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, COM(2010) 200 final, Bruxelles, 5 mai 2010.

Conseil de l'Europe, Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) (2009), Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 27 to 31 July 2009, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

Conseil de l'Union européenne (2007), Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération, JO 2007 L 205 (*SIS II*).

Conseil de l'Union européenne (2010a), Décision du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le Code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières

46 Lettonie : www.mk.gov.lv/doc/2005/AMSI\_160610\_pierobeza\_BR.2054.doc.

47 Voir : www.likumi.lv/doc.php?id=70556. Des informations détaillées sont disponibles sur : www.mfa.gov.lv/en/policy/bilateral-relations/bilateral/?mode=out&state=BLR&title=&branch=0&day1=dd%2Fmm%2Fyyyy&day2=dd%2Fmm%2Fyyyy&status=0&day3=dd%2Fmm%2Fyy&signer=.

48 Roumanie, Oficiul Roman pentru Imigrari (2010).

49 Pologne : www.fakty.interia.pl/swiat/news/inicjatywa-polski-i-rosji-ws-ruchu-bezwizowego-z,1461146.

extérieures maritimes 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, Bruxelles, 26 avril 2010, JO 2010 L 111.

Conseil de l'Union européenne (2010b), Draft Declaration, European ministerial conference on integration, Zaragoza, 15 et 16 avril.

Conseil de l'Union européenne (2010c), Décision du Conseil du 7 octobre 2010 relative à la signature de l'accord, au nom de l'Union européenne, entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil, visant à exempter les titulaires d'un passeport diplomatique ou de service/officiel de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée, JO 2010 L 275.

Conseil de l'Union européenne (2010d), Décision du Conseil du 8 octobre 2010 relative à la signature de l'accord, au nom de l'Union européenne, entre l'Union européenne et la République fédérative du Brésil, visant à exempter les titulaires d'un passeport diplomatique ou de service/officiel de l'obligation de visa pour les séjours de courte durée, JO 2010 L 273.

Conseil de l'Union européenne (2010d), Décision du Conseil du 3 juin 2010 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la Géorgie visant à faciliter la délivrance des visas, JO 2010 L 308.

Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (2010), Opinion on a notification for Prior Checking received from the Data Protection Officer of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX) concerning the « Collection of names and certain other relevant data of returnees for joint return operations, Affaire 2009-0281, Bruxelles, 26 avril 2010.

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), C-355/10, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, en cours.

CJUE, Affaires jointes C-188/10 et 189/10, *Melki et Abdeli*, 22 juin 2010.

CJUE, Affaires jointes C-261/08 et C-348/08, *María Julia Zurita García (C-261/08), Aurelio Choque Cabrera (C-348/08) c. Delegación del Gobierno en Murcia*, 22 octobre 2009.

EurActiv (2010), L'Europe frappée par le nombre de demandeurs d'asile en provenance des pays des Balkans occidentaux, Bruxelles, 21 octobre 2010.

Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi et autres c. Italie*, n° 27765/09, communiquée au gouvernement italien le 18 novembre 2009.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2010), The EU evades its obligations to protect refugees and trusts Colonel Gaddafi to do the job, Bruxelles, 8 octobre 2010.

Eurostat, base de donnée disponible sur : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>.

Finlande, *Sisäasiainministeriö* (2010), Lakihanke muun omaisen oleskelulupaehojien muuttamiseksi asetettu, 26 mai 2010.

France, Ministère de l'intérieur, de l'Outre-Mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (2010), « La France et l'Italie renforcent ensemble la protection des frontières extérieures de l'Union Européenne », Paris, 9 avril 2010.

Frontex (2010a), Current situation at the external borders of the EU (Jan-Sept 2010), 17 novembre 2010.

Frontex (2010b), « Situation at the external borders », *FRAN Quarterly, Q01 2010*, Poland, 9 juillet 2010.

Frontex (2010c), Frontex to Deploy 175 Specialist Border Personnel to Greece, Varsovie, 29 octobre 2010.

Frontex (2010d), « Situation at the external borders », *FRAN Quarterly, Q03 2010*, Varsovie, 16 janvier 2011.

Haut Commissariat pour les Réfugiés des Nations Unies (HCR) (2009), « UNHCR interviews asylum seekers pushed back to Libya », 14 juillet 2009.

HCR (2010), « UNHCR says ordered to close office in Libya », Genève, 8 juin 2010.

HCR (2011), « UNHCR High Commissioner for Refugees urges evacuation of people trying to leave Libya », Genève, 28 février 2011.

Italie, Ministero dell'Interno (2010), « Immigrazione, gli sbarchi sulle coste italiane diminuiti dell'88% in un anno », 9 août 2010.

Italie (2009), Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008, Legge 6 febbraio 2009, n. 7.

Jesuit Refugee Service – Malta (2010), « Somali migrant separated from pregnant wife during rescue, AFM denies allegations », 21 juillet 2010.

Pologne, Interia.pl (2010) « Inicjatywa Polski i Rosji ws. ruchu bezwizowego z Kaliningradem », 6 avril 2010.





Organisation internationale pour les Migrations (OIM) (2010), *World Migration Report 2010, The future of migration : building capacities for change*, Genève, août 2010.

Parlement européen (2010), Proposition législative sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, COM(2010)0256 – C7-0134/2010 – 2010/0137(COD), 7 octobre 2010.

Parlement européen (2011), Recommandation du Parlement européen du 20 janvier 2011 à l'intention du Conseil sur les négociations relatives à l'accord-cadre UE-Libye, P7\_TA-PROV(2011)0020, Bruxelles, 20 janvier 2011.

Pro Asyl (2010), Recherche mission in das griechisch-türkische Grenzgebiet (Evros-Region), Bericht der Rechtsanwältinnen Marianna Tzeferakou und Natassa Strachini, 6 septembre 2010.

Rectificatif au Règlement (CE) n° 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen, Bruxelles, 20 décembre 2006, JO 2007 L 29.

Règlement (UE) n° 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le règlement (CE) n° 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour, JO 2010 L 85.

Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, Bruxelles, 13 avril 2006, JO 2006 L 105 (*Code frontières Schengen*).

Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour, JO 2008 L 218 (*Règlement VIS*).

Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas, JO 2009 L 243 (*Code des visas*).

Règlement (CE) n° 1244/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les

ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO 2009 L 336.

Règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération, JO 2006 L 381 (*SIS II*).

Règlement (UE) n° 1091/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO 2010 L 329.

Règlement (UE) n° 1211/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO 2010 L 339.

Roumanie, Oficiul Roman pentru Imigrari (2010), Acordul de mic trafic la frontiera cu Republica Moldova, 1 mars 2010.

UK Border Agency (2010), « Crackdown continues on illegal immigration in Calais », 22 septembre 2010.

Wathelet, M. (2010), « Melchior Wathelet dans les Balkans : prévenir dès les premiers signaux », 10 octobre 2010.