



HAL
open science

Surveillance des frontières maritimes extérieures et compétences des institutions de l'Union européenne

Patrick Chaumette

► **To cite this version:**

Patrick Chaumette. Surveillance des frontières maritimes extérieures et compétences des institutions de l'Union européenne. Neptunus, Centre de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, 2013, 19 (2), pp.1-6. hal-03819063

HAL Id: hal-03819063

<https://hal-nantes-universite.archives-ouvertes.fr/hal-03819063>

Submitted on 18 Oct 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Surveillance des frontières maritimes extérieures et compétences des institutions de l'Union européenne.

Patrick CHAUMETTE

Professeur à l'université de Nantes
Centre de Droit Maritime et Océanique, EA n° 1165

A la faveur d'un recours en annulation introduit par le Parlement européen à l'encontre de la décision du Conseil 2010/252/UE, du 26 avril 2010, visant à compléter le Code Frontières Schengen, en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex, la Grande Chambre de la Cour de Justice de l'Union Européenne a joué son rôle de juge constitutionnel, garant de l'équilibre de pouvoirs entre les institutions de l'Union européenne. Elle vient clarifier les contrôles utiles pour garantir les équilibres institutionnels contre les abus de pouvoir, et les caractères utiles afin d'identifier les éléments essentiels que seul le législateur peut modifier. Les modalités supplémentaires introduites, concernant la surveillance des frontières dépassent les compétences d'exécution de la Commission ; elles sont donc annulées (CJUE, gr. Ch., 5 septembre 2012, aff. C-355/10, Parlement européen c/ Conseil et Commission).

Le Parlement européen demandait l'annulation de la décision 2010/252/UE du Conseil, du 26 avril 2010, visant à compléter le code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières 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, dénommée FRONTEX (JOUE, L 111, p. 20).

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne a été créée par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 (JOUE, L 349, 25 novembre 2004). FRONTEX coordonne la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures, assiste les États membres pour la formation des garde-frontières nationaux, y compris dans l'établissement de normes communes de formation, effectue des analyses de risques, suit l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, assiste les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures et fournit aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes. FRONTEX travaille en liaison étroite avec d'autres partenaires de la Communauté et de l'UE chargés de la sécurité aux frontières extérieures, tels qu'EUROPOL, European Police College, CEPOL et l'Office Européen de lutte antifraude, OLAF, de la coopération douanière et de la coopération en matière de contrôles phytosanitaires et vétérinaires, afin de promouvoir la cohérence générale. FRONTEX renforce la sécurité aux frontières en assurant la coordination des actions des États membres dans le cadre de la mise en œuvre des mesures communautaires relatives à la gestion des frontières extérieures.

Le Parlement fait notamment valoir que cette décision du Conseil excède les limites des compétences d'exécution prévues à l'article 12, § 5, du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (JOUE L 105, p. 1), modifié par le règlement (CE) n° 296/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 2008 (JOUE L 97, p. 60, dit code Frontières Schengen «CFS»). Le Parlement soutient que les dispositions

de la décision attaquée auraient dû être adoptées en application de la procédure législative ordinaire et non pas par un recours à la procédure de comitologie fondée sur cet article 12, § 5.

Le Code Frontières Schengen.

Le Code Frontières Schengen, CFS, établit les règles applicables au contrôle aux frontières des personnes franchissant les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Ce contrôle a pour but de «contribuer à la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, ainsi qu'à la prévention de toute menace sur la sécurité intérieure, l'ordre public, la santé publique et les relations internationales des États membres». Aux termes du considérant 17 du CFS, «[i]l convient de prévoir une procédure permettant à la Commission d'adapter certaines modalités pratiques du contrôle aux frontières. Dans ces cas, il y a lieu d'arrêter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre du [CFS] en conformité avec la décision 1999/468/CE [...]». L'article 2, point 9, du CFS définit le «contrôle aux frontières» comme consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières et inclut «des activités effectuées aux frontières, conformément au [CFS] et aux fins de celui-ci, en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération».

En ce qui concerne la surveillance des frontières, l'article 12 du CFS énonce:

1. La surveillance des frontières a pour objet principal d'empêcher le franchissement non autorisé de la frontière, de lutter contre la criminalité transfrontalière et de prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière.

2. Les gardes-frontières agissent en unités fixes ou mobiles pour procéder à la surveillance des frontières extérieures.

Cette surveillance est effectuée de manière à empêcher et à dissuader les personnes de se soustraire aux vérifications aux points de passage frontaliers.

3. La surveillance entre les points de passage frontaliers est assurée par des gardes-frontières dont les effectifs et les méthodes sont adaptés aux risques et aux menaces existants ou prévus. Les périodes de surveillance sont modifiées de manière fréquente et inopinée, de sorte que les passages de personnes qui franchissent la frontière sans autorisation risquent en permanence d'être découverts.

4. La surveillance est effectuée par des unités fixes ou mobiles qui accomplissent leur mission en patrouillant ou en se postant à des endroits réputés ou présumés sensibles, l'objectif de cette surveillance consistant à appréhender les individus franchissant illégalement la frontière. La surveillance peut également être exercée à l'aide de moyens techniques, y compris électroniques.

5. Des mesures supplémentaires applicables à la surveillance peuvent être arrêtées. Ces mesures visant à modifier des éléments non essentiels du présent règlement en le complétant sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 33, paragraphe 2.

L'entrée sur le territoire des États membres est refusée aux ressortissants des États tiers au moyen d'une décision motivée qui est, en vertu de l'article 13, § 2, du CFS, notifiée au moyen d'un formulaire uniforme figurant à l'annexe V, partie B, de ce code.

La décision attaquée.

La décision attaquée a été adoptée sur la base de l'article 12, § 5, du CFS dans le cadre de la procédure de réglementation avec contrôle, telle que prévue à l'article 5 bis de la seconde décision «comitologie». Le comité n'ayant pas émis d'avis sur la proposition initiale de la Commission, celle-ci a, conformément à cet article 5 bis, paragraphe 4, soumis au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre et l'a transmise au Parlement. Ce dernier ne s'étant pas opposé à cette proposition, le Conseil a adopté la décision attaquée. Aux termes du considérant 9 de la décision attaquée : « Afin d'assurer une meilleure coordination entre les États membres participant à une opération lorsque de telles situations se présentent, et de faciliter la conduite des opérations en question, il convient de prévoir, dans la présente décision, des lignes directrices non contraignantes. La présente décision ne devrait pas affecter les compétences des autorités de recherche et de sauvetage, notamment en ce qui

concerne la coordination et la coopération permettant d'assurer que les personnes secourues soient mises en lieu sûr.»

L'article 1^{er} de la décision attaquée dispose : « La surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle entre États membres coordonnée par l'Agence s'effectue dans le respect des règles définies dans la partie I de l'annexe. Les règles et les lignes directrices non contraignantes énoncées dans la partie II de l'annexe font partie du plan opérationnel élaboré pour chaque opération coordonnée par l'Agence.» La partie I de l'annexe de la décision attaquée contient, à son point 1, des principes généraux concernant les opérations aux frontières maritimes coordonnées par l'Agence et, à son point 2, des règles prévoyant des mesures concrètes à prendre lors de telles opérations. Les points 2.1 à 2.3 de cette partie I fixent la conduite à suivre pour l'approche et la surveillance des navires détectés ainsi que la communication aux autorités compétentes des informations relatives à ces navires. Le point 2.4 de la même partie est relatif aux mesures qui doivent être prises à l'encontre des navires détectés et des personnes à bord et le point 2.5 de celle-ci énonce les conditions devant être respectées lors de la mise en œuvre de ces mesures. Ces conditions sont distinctes selon que les mesures doivent être prises dans des eaux territoriales et la zone contiguë, d'une part, ou en haute mer, d'autre part.

Quant aux mesures à prendre à l'encontre des navires détectés ou des personnes à bord, le point 2.4 de ladite partie I dispose : « Les mesures prises au cours de l'opération de surveillance à l'encontre de navires ou d'autres bateaux au sujet desquels il existe des motifs sérieux de soupçonner qu'ils transportent des personnes ayant l'intention de se dérober aux contrôles aux points de passage frontaliers peuvent consister :

- a) à demander des informations et des documents se rapportant à la propriété, à l'immatriculation et au voyage, ainsi que l'identité et la nationalité des personnes à bord et toute autre donnée pertinente les concernant;
- b) à arrêter et arraisonner le navire, à fouiller le navire, sa cargaison et les personnes se trouvant à bord, et à interroger ces personnes;
- c) à avertir les personnes se trouvant à bord de ce qu'elles ne sont pas autorisées à franchir la frontière et de ce que les commandants du navire encourent des sanctions pour avoir facilité le voyage;
- d) à saisir le navire et à arrêter les personnes qui se trouvent à bord;
- e) à ordonner au navire de modifier son itinéraire afin qu'il quitte les eaux territoriales ou la zone contiguë ou qu'il n'y pénètre pas, et à escorter le navire ou à demeurer à proximité jusqu'à ce qu'il prenne cette direction;
- f) à conduire le navire ou les personnes se trouvant à bord vers un pays tiers, ou à livrer le navire ou les personnes se trouvant à bord aux autorités d'un pays tiers;
- g) à conduire le navire ou les personnes se trouvant à bord vers l'État membre d'accueil ou vers un autre État membre participant à l'opération.»

La partie II de l'annexe de la décision attaquée est intitulée « Lignes directrices applicables aux cas de recherche et de sauvetage et au débarquement dans le cadre d'une opération aux frontières maritimes coordonnée par l'Agence ». Son point 1.1 prévoit, notamment, que les États membres « s'acquittent de l'obligation de prêter assistance aux personnes en détresse en mer » et que « [l]es unités participantes prêtent assistance à tout navire ou personne en détresse en mer ». Les points 1.2 à 1.5 de cette partie concernent l'évaluation de la situation, la communication de cette évaluation et d'autres informations au Centre de coordination du sauvetage ainsi que l'adoption de mesures appropriées ou nécessaires pour assurer la sécurité des personnes concernées. Selon le point 1.6 de la même partie II, l'opération devrait, sous certaines conditions, être reprise conformément à la partie I de l'annexe de la décision attaquée. Son point 2.1, premier alinéa, première phrase, prévoit notamment, que « [l]e plan opérationnel devrait indiquer les modalités de débarquement des personnes interceptées ou secourues, conformément au droit international et aux accords bilatéraux applicables ». Aux termes de la seconde phrase du même alinéa, ce plan opérationnel « n'a pas pour effet d'imposer des obligations aux États membres ne participant pas à l'opération ». Quant au point 2.1, second alinéa, il énonce que, sauf disposition contraire du plan opérationnel, ces personnes « devraient être débarquées en priorité dans le

pays tiers d'où est parti le navire à bord duquel elles ont été trouvées ou par les eaux territoriales ou la région de recherche et de sauvetage duquel ledit navire a transité».

Sur la recevabilité du recours – L'équilibre institutionnel protégé.

La question de la recevabilité du recours du Parlement européen permet à la Cour de statuer sur les équilibres institutionnels à travers les conditions de recours juridictionnel.

Selon une jurisprudence constante de la Cour de Justice, le droit de recours des États membres, du Parlement, du Conseil et de la Commission, prévu à l'article 263, § 2, TFUE, n'est pas conditionné par la justification d'un intérêt à agir (voir, en ce sens, CJCE 12 juillet 1979, Italie/Conseil, C-166/78, Rec. p. 2575, point 6 – CJCE 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493, point 3- CJCE 21 janvier 2003, Commission/Parlement et Conseil, C-378/00, Rec. p. I-937, point 28 - CJCE 1^{er} octobre 2009, Commission/Conseil, C-370/07, Rec. p. I-8917, point 16, - CJCE 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission, C-463/10 P et C-475/10 P, point 36). L'exercice de ce droit ne dépend pas de la position prise, lors de la procédure d'adoption de l'acte en cause, par l'institution ou l'État membre introduisant le recours (voir, en ce sens, arrêts précités Italie/Conseil, point 6, ainsi que Commission/Parlement et Conseil, point 28).

Le fait que le Parlement a eu, conformément à l'article 5 bis, § 4, sous e), de la seconde décision «comitologie», la possibilité de s'opposer, en statuant à la majorité des membres qui le composent, à l'adoption de la décision attaquée n'est pas susceptible d'exclure le droit de recours de cette institution. Si la procédure de réglementation avec contrôle permet au Parlement, conformément au considérant 7 bis de la seconde décision «comitologie», d'effectuer un contrôle préalable à l'adoption d'une mesure, cette procédure ne saurait se substituer au contrôle juridictionnel. Ainsi, le fait que le Parlement ne s'est pas opposé à l'adoption d'un acte dans le cadre d'une telle procédure ne saurait entraîner l'irrecevabilité d'un recours en annulation mettant en cause la légalité de l'acte ainsi adopté.

La Cour reconnaît que le Parlement dispose d'un droit de recours contre la décision attaquée quand bien même il ne s'est pas opposé à elle lors de la procédure suivie pour son adoption (point 39), opérant **une distinction entre le « contrôle préalable » que l'institution est amenée à exercer durant la procédure décisionnelle, et le « contrôle juridictionnel » que l'institution doit pouvoir exercer une fois la décision adoptée** (point 40). Une telle distinction porte sur la nature, et non sur l'objet du contrôle exercé (Marie-Laure Basilien-Gainche, « *Espace Schengen, Règlement (CE) n° 562/2006* » : *Le Code Frontières Schengen n'est pas soluble dans la comitologie* », in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 12 septembre 2012 - <http://revdh.org/2012/09/12/espace-schengen-code-frontieres-schengen-comitologie/>).

Dans les deux cas, il s'agit d'apprécier si les mesures envisagées par la Commission respectent ou non les limites posées aux compétences d'exécution dans l'acte de base, le but et le contenu de l'acte de base, les principes de subsidiarité ou de proportionnalité. En d'autres termes, il s'agit de déterminer si les éléments introduits par les propositions de la Commission sont essentiels ou non, relèvent du pouvoir législatif ou exécutif.

La compétence législative concernant les éléments essentiels.

L'article 12, § 5, du Code Frontières Schengen constitue le centre du conflit institutionnel (point 63). Vis-à-vis de la surveillance des frontières, il prévoit que « *Des mesures supplémentaires applicables à la surveillance peuvent être arrêtées. Ces mesures visant à modifier des éléments non essentiels du présent règlement (562/2006) en le complétant sont arrêtées en conformité avec la procédure de réglementation avec contrôle visée à l'article 33, § 2 (comité de réglementation avec contrôle)* ».

La Cour de Justice est ainsi amenée à examiner si les mesures prévues par la décision du Conseil 2010/252/UE du 26 avril 2010 apporte ou non des **éléments essentiels** au Code Frontières Schengen, modifiant ou complétant ce code, sans à avoir à étudier les implications de la décision sur le Règlement 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création de l'Agence européenne pour la

gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne Frontex. Les règles essentielles de la matière concernée doivent être arrêtées dans la réglementation de base et ne peuvent faire l'objet d'une délégation (CJCE 13 juillet 1995, Parlement/Commission, C-156/93, Rec. p. I-2019, point 18 - CJCE 11 novembre 1999, Söhl & Söhlke, C-48/98, Rec. p. I-7877, point 34 - CJCE 6 mai 2008, Parlement/Conseil, C-133/06, Rec. p. I-3189, point 45). Ainsi, ne sauraient faire l'objet d'une telle délégation les dispositions dont l'adoption nécessite d'effectuer des choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union (point 65). Les mesures d'exécution ne sauraient ni modifier des éléments essentiels d'une réglementation de base, ni compléter celle-ci par de nouveaux éléments essentiels. La question de savoir quels sont les éléments d'une matière qui doivent être qualifiés d'essentiels ne relève pas de la seule appréciation du législateur de l'Union, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel (point 67) et doit « *prendre en compte les caractéristiques et les particularités du domaine concerné* » (point 68).

La Cour précise que **c'est au regard du contenu des dispositions de la décision** qu'elle conduit son appréciation (point 69). En effet, elle repousse les argumentations du Conseil qui reposent sur des considérations de forme : peu importe que l'intitulé de la partie 2 de l'annexe de la décision emploie l'expression de « lignes directrices » ; peu importe que l'article 1 de cette partie affirme le caractère non contraignant des mesures énoncées (point 80). Elle fait partie du plan opérationnel élaboré pour chaque opération coordonnée par l'Agence ; aux termes de l'article 8 sexies du règlement Frontex, ce plan fixe « de manière précise les conditions du déploiement des équipes » dont le contrôle de la « mise en œuvre correcte » incombe, en vertu de l'article 8 octies de ce même règlement, à l'officier de coordination. Ainsi les règles contenues dans la partie II, points 1.1 et 2.1, de l'annexe de la décision attaquée sont destinées à produire des effets juridiques obligatoires (point 82).

L'article 12, § 1 et 4, du CFS dispose que la surveillance vise à empêcher le franchissement non autorisé de la frontière, à lutter contre la criminalité transfrontalière ainsi qu'à prendre des mesures à l'encontre des personnes ayant franchi illégalement la frontière et à appréhender de telles personnes. Le considérant 6 du CFS prévoit, en outre, que le contrôle aux frontières a *pour but de contribuer « à la lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains, ainsi qu'à la prévention de toute menace sur la sécurité intérieure, l'ordre public, la santé publique et les relations internationales des États membres »*. Quant aux opérations de surveillance des frontières, l'article 12 du CFS contient, à ses paragraphes 2 à 4, des dispositions relatives à certains aspects du fonctionnement des opérations de surveillance, ces dispositions se limitant à décrire de manière abstraite la mission des gardes-frontières. Notamment, le paragraphe 2, second alinéa, de cet article prévoit que la surveillance est « *effectuée de manière à empêcher et à dissuader les personnes de se soustraire aux vérifications aux points de passage frontaliers* ». De même, le paragraphe 3 du même article 12 dispose à sa première phrase que « *[l]a surveillance entre les points de passage frontaliers est assurée par des gardes-frontières dont les effectifs et les méthodes sont adaptés aux risques et aux menaces existants ou prévus* ».

Si le CFS, qui est la réglementation de base en la matière, mentionne, à son article 12, § 4, que l'objectif de la surveillance est l'appréhension de personnes franchissant illégalement les frontières, **il ne contient pas de règles quant aux mesures que les gardes-frontières sont autorisés à mettre en œuvre à l'encontre des personnes ou des navires lors de leur appréhension** et postérieurement à celle-ci, telles que l'application de mesures coercitives, l'utilisation de la force des armes ou le renvoi des personnes appréhendées vers un endroit déterminé ou encore les mesures à l'égard de personnes impliquées dans la traite d'êtres humains (point 73). L'annexe de la décision attaquée prévoit, au point 2.4 de sa partie I, les mesures que peuvent prendre les gardes-frontières à l'encontre des navires détectés et des personnes à bord. Il permet, notamment, **l'arrestation, l'arraisonnement, la fouille et la saisie du navire, la fouille et l'arrestation des personnes** se trouvant à bord du navire, ainsi que la conduite de celui-ci ou de ces personnes vers un État tiers et, ainsi, la prise de mesures coercitives à l'égard de personnes et de navires qui pourraient être soumis à la souveraineté de l'État dont ils battent pavillon. Cette annexe prévoit, au point 1.1 de sa partie II, notamment, l'obligation des unités participant à des opérations aux frontières extérieures maritimes coordonnées par l'Agence de prêter

assistance à tout navire ou toute personne en détresse en mer. La même partie II prévoit, à son point 2, des règles quant au débarquement des personnes interceptées ou secourues, le point 2.1, second alinéa, précisant que ce débarquement devrait avoir lieu en priorité dans le pays tiers d'où est parti le navire à bord duquel elles ont été trouvées (point 75).

L'adoption des règles relatives à l'attribution de pouvoirs coercitifs aux gardes-frontières, mentionnées aux deux points précédents du présent arrêt, nécessite **des choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union**, en ce qu'elle implique une pondération des intérêts divergents en cause sur la base d'appréciations multiples. En fonction des choix politiques sur lesquels repose l'adoption de telles règles, les pouvoirs des gardes-frontières peuvent varier dans une proportion importante, leur exercice pouvant être subordonné soit à une autorisation, soit à une obligation, soit à une interdiction telle que, par exemple, celle d'appliquer des mesures coercitives, d'utiliser la force des armes ou de renvoyer les personnes appréhendées vers un endroit déterminé. Par ailleurs, dès lors que ces pouvoirs concernent la prise de mesures envers des navires, l'exercice de ces pouvoirs est susceptible d'interférer, en fonction de l'étendue de ceux-ci, avec les droits de souveraineté d'États tiers selon le pavillon que battent les navires concernés. Ainsi, l'adoption de telles règles constitue une évolution majeure au sein du système du CFS (point 76). Des dispositions qui portent sur **l'attribution de pouvoirs de puissance publique aux gardes-frontières**, tels que ceux attribués dans la décision attaquée, parmi lesquels figurent l'arrestation des personnes appréhendées, la saisie de navires et le renvoi des personnes appréhendées vers un endroit déterminé, permettent **des ingérences dans des droits fondamentaux des personnes** concernées d'une importance telle qu'est rendue nécessaire l'intervention du législateur de l'Union (point 78).

Les parties I et II de l'annexe de la décision attaquée contiennent des éléments essentiels de la surveillance aux frontières maritimes extérieures (point 79). Même si la décision attaquée contient également des dispositions régissant des modalités pratiques d'exercice de la surveillance des frontières, force est de constater que l'ensemble des règles prévues respectivement aux parties I et II de l'annexe de cette décision sont connexes, en raison du fait qu'elles se rapportent au déroulement respectivement d'une opération de surveillance et d'une opération de sauvetage. Dans ces conditions, la décision attaquée doit être annulée dans son intégralité en raison du fait qu'elle contient des **éléments essentiels** de la surveillance des frontières extérieures maritimes des États membres qui excèdent le cadre de mesures supplémentaires au sens de l'article 12, § 5, du CFS et que seul le législateur de l'Union aurait pu adopter une telle décision (point 84).

A la demande du Parlement, les effets de la décision attaquée sont maintenus jusqu'à ce qu'elle soit remplacée, sur le fondement de l'article 264, second alinéa, TFUE, dans un délai raisonnable. L'annulation de la décision attaquée, sans que ses effets soient maintenus à titre provisoire, pourrait porter préjudice au bon fonctionnement des opérations en cours ou futures, qui sont coordonnées par l'Agence et, partant, à la surveillance des frontières extérieures maritimes des États membres (point 89).

A la suite des tensions entre l'Italie et la France, liées à la chute des régimes dictatoriaux de Kadhafi en Lybie et de Ben Ali en Tunisie, à l'accueil assez massif de réfugiés en Italie, au printemps 2011, la France avait souhaité rétablir des contrôles aux frontières intérieures, sous la houlette du président Sarkozy. Les États membres se sont accordés, lors du dernier conseil Justice et Affaires Intérieures JAI qui s'est tenu à Bruxelles les 7 et 8 juin 2012, sur la possibilité offerte aux États membres de l'espace Schengen de décider de manière unilatérale la réintroduction temporaire de contrôles aux frontières en cas de circonstances exceptionnelles ([conclusions du Conseil JAI, 7 et 8 juin 2012, CP 10760/12](#)). La commissaire en charge de la justice et des affaires intérieures, Cécilia Malmström, prônait depuis le printemps 2011 cette possibilité pour les États membres de réinstaurer de tels contrôles avec la seule approbation de la Commission. Ces dissensions entre le Conseil et la Commission ne peuvent faire oublier le rôle du Parlement européen, dont les pouvoirs notamment en matière d'asile et d'immigration ont été accrus par le traité de Lisbonne.