

Agence **FRONTEX** :

quelles garanties
pour les droits de l'Homme ?

Étude sur l'Agence européenne

aux frontières extérieures

en vue de la refonte de son mandat



ÉTUDE RÉALISÉE PAR :

*Sara CASELLA COLOMBEAU (politiste),
Marie CHARLES (juriste),
Olivier CLOCHARD (géographe),
Claire RODIER (juriste),*

*sous la direction des eurodéputées
Hélène FLAUTRE, Franziska KELLER
et Barbara LOCHBIHLER.*

*Merci à Caroline INTRAND
(juriste / Migreurop) pour sa contribution.*

*Merci à Sophie CHABRIDON
pour son suivi méticuleux
lors de la réalisation de ce document.*

*Cartographie : Olivier CLOCHARD.
Photos : Sara PRESTLANNI (Migreurop).
Mise en pages : Martin GRANGER.*



*Ce document a été édité en novembre 2010
avec le soutien du groupe des Verts / ALE
au Parlement européen.*

Agence FRONTEX : quelles garanties pour les droits de l'Homme ?

Étude sur l'Agence européenne
aux frontières extérieures
en vue de la refonte de son mandat

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
Les enjeux d'un amendement au règlement FRONTEX : une menace pour le respect des droits fondamentaux aux frontières ?.....	6
Un nouveau cadre institutionnel : le Traité de Lisbonne.....	7
I. QUELQUES EXEMPLES DE VIOLATIONS DES DROITS FONDAMENTAUX	8
A. Non respect du droit d'asile	9
1. Lors d'interceptions aux frontières de l'Union européenne	9
2. Lors d'opérations d'identification.....	10
B. Entraves au « droit de quitter tout pays »	10
C. Traitements inhumains et dégradants	12
1. Dans les pays de renvoi	12
2. Au cours des opérations conduites par FRONTEX	13
Actes de violence.....	13
Abus de confiance.....	15
Mauvais traitements	17
D. Droit à la protection des données à caractère personnel.....	17
Manque de transparence.....	18
E. Discrimination	19
II. UN CADRE JURIDIQUE QUI FAVORISE LA DILUTION DES RESPONSABILITÉS	20
A. États membres, FRONTEX, Union européenne : qui est responsable des activités de l'agence FRONTEX ?	22
1. Des textes insuffisants pour déterminer la responsabilité des contrôles mis en place par l'agence : d'une impasse juridique à une schizophrénie politique	22
2. L'extraterritorialité des dispositions communautaires	23
3. Le droit international applicable aux opérations de FRONTEX en haute mer.....	25
B. Les partenariats de l'agence FRONTEX : vers un report des responsabilités ?	27
1. Le partenariat avec le HCR et avec l'AEDF : alibis ou coopérations ?	28
2. La coopération avec les États tiers : des accords en marge du droit pour quelle responsabilité ?	31
III : INCIDENCES DU PROJET DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT 2007/2004 SUR LES DROITS FONDAMENTAUX	34
A. Une « facilitation » à risques de la coopération avec les pays tiers	35
1. Objectifs poursuivis	36
2. Faiblesse des garanties	36
B. Quel encadrement des opérations de retours conjointes ?	38
1. Code de bonne conduite et contrôle indépendant pour les vols groupés	38
2. Des opérations à haut degré de dangerosité.....	38
C. Droits fondamentaux : un grand décalage entre le texte et l'effectivité	40
1. Lacunes dans la gestion des opérations conjointes.....	41
2. Quasi-absence de référence au droit d'asile	42
3. Défaut de transparence	42
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	43
BIBLIOGRAPHIE	44
ANNEXES	45

INTRODUCTION

Le renforcement des contrôles aux frontières extérieures est une priorité depuis qu'au sommet européen de Tampere de 1999 les États membres de l'Union européenne (UE) ont décidé de mettre en place une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Après plusieurs opérations conjointes menées dans le cadre de la coopération intergouvernementale, les ministres de l'Intérieur des quinze premiers pays membres réunis à Rome envisageaient en mai 2002 la création d'un corps spécial pour la surveillance des frontières extérieures de l'Union. Inscrit dans la communication de la Commission du 7 mai 2002 « *Vers une gestion intégrée des frontières Union européenne* », le projet est officialisé en juin 2002 dans les conclusions du Conseil européen de Séville (Espagne).

L'agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (FRONTEX) est créée en octobre 2004 et devient opérationnelle en octobre 2005. Basée à Varsovie, FRONTEX a pour principal objectif d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Des gardes-frontières de chaque État membre et d'États associés

à l'UE (Islande, Norvège, Suisse) sont mis à sa disposition en vue du déploiement des opérations de surveillance qu'organise l'Agence.

Le budget de l'Agence est en constante augmentation : de 6,3 millions d'euros en 2005, il est passé à près de 42 millions d'euros en 2007 pour atteindre plus de 87 millions d'euros en 2010. Cette hausse permet le développement des opérations coordonnées par FRONTEX, de deux types : celles qui visent à surveiller les zones frontalières afin de renvoyer les ressortissants de pays tiers hors du territoire de l'Union, et celles qui ont pour objectif le retour groupé des étrangers en situation « irrégulière » de plusieurs États membres.

Le premier groupe d'interventions qui s'opèrent en mer, aux frontières terrestres et dans les grands aéroports européens, comprend :

→ des projets pilotes qui sont des opérations expérimentales, visant à obtenir des renseignements sur des régions considérées comme sensibles. L'un des objectifs de ces missions est de convaincre les gouvernements européens de mettre à disposition de l'Agence des moyens humains et matériels supplémentaires, indispensables à l'organisation d'actions plus ou moins pérennes,

→ des opérations conjointes établies pour des durées limitées et reconductibles, qui sont organisées par un État membre et auxquelles plusieurs pays participent,

→ des contrôles menés par des policiers de plusieurs États membres au sein d'un ou de plusieurs passages frontaliers (*focal points*) ; établis sur une période relativement longue, ils permettent à chaque État membre de partager leurs expériences en la matière.

Ces différentes coopérations peuvent s'effectuer avec l'appui des gardes-frontières, des douanes et des autorités de police d'États non européens.

En cas de « *pression* [migratoire] *urgente et exceptionnelle* »^[1] sur les frontières d'un État membre ou d'un État avec lequel FRONTEX a signé un accord, l'Agence peut aussi dépêcher depuis 2006 des équipes d'intervention rapide aux frontières (RAPID Border Intervention Teams / RABITS). Ces groupes – dont l'effectif total au début de l'année 2010 avoisine les 700

.....
[1] Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités.

gardes-frontières – visent à apporter une « *assistance technique et opérationnelle renforcée* »^[2] en coordination avec les unités nationales. À la demande de la Grèce, ces équipes d'interventions sont intervenues pour la première fois en novembre 2010.

Dans le second groupe, on trouve les « *opérations de retours conjointes* » qui ont considérablement augmenté (1 622 personnes en 2009 contre 428 en 2007), le budget de l'Agence destiné à coordonner ces vols étant d'ailleurs passé d'un demi-million d'euros en 2005 à plus de sept millions en 2010.

En février 2010, FRONTEX déclarait disposer de 26 hélicoptères, 22 avions légers et 113 navires. Selon l'Agence, la base de données CRATE (*Centralised Record of Available Technical Equipment*) recense 476 appareils techniques utilisés pour lutter contre l'immigration « clandestine » : radars mobiles, caméras thermiques, sondes mesurant le taux de gaz carbonique émis, détecteurs de battements de cœur, radar PMMW (*Passive Millimetric Wave Imager*), etc. Ces équipements, qui sont basés dans différents pays de l'UE, sont mis à la disposition de l'État membre qui en fait la demande. Au vu des moyens employés, les opérations de FRONTEX menées aux frontières extérieures de

[2] *Ibid.*

l'Union s'apparentent bel et bien à une force militaire de dissuasion. Pour exemple, l'opération Poséidon à laquelle 21 États membres ont participé en 2009 a mobilisé 23 navires (soit plus de 11 000 heures de patrouille) ainsi que 6 avions et 4 hélicoptères (802 heures de patrouille).

En menant ce type d'opérations, FRONTEX est devenue « un acteur clé » dans le déploiement des politiques européennes d'asile et d'immigration aux frontières extérieures de l'UE. Au regard de ses premières expériences, l'Agence se définissait déjà en 2006 comme « *un coordinateur communautaire opérationnel fiable et un contributeur pleinement respecté et soutenu par les États membres et les pays tiers* » (FRONTEX, 2006 : 5), ce qui l'amène à envisager de devenir « *un puissant "centre" opérationnel* » (FRONTEX, 2006 : 2). En 2008, « *FRONTEX se donne pour but de devenir l'acteur central dans la promotion de l'harmonisation des doctrines, des besoins, des procédures administratives et opérationnelles et des solutions techniques qui soutiennent une gestion efficace des frontières extérieures de l'UE* » (FRONTEX, 2008 : 9). Un an plus tard, l'Agence s'auto-désigne comme « *la pierre angulaire du concept européen de gestion intégrée des frontières* » (FRONTEX, 2009 : 3). Pour arriver à ces résultats, son directeur exécutif se félicite d'avoir « *pu exercer*

en toute indépendance son rôle d'ordonnateur » (FRONTEX, 2006 : 22), en 2007, il affirmait d'ailleurs : « *nous sommes fiers de ce que nous avons accompli, et nous sommes prêts à faire plus encore* » (FRONTEX, 2007 : 4).

Les enjeux d'un amendement au règlement FRONTEX : une menace pour le respect des droits fondamentaux aux frontières ?

Donner à FRONTEX l'occasion de « *faire plus encore* », tel est l'objectif de la révision du règlement portant création de l'Agence proposée par la Commission européenne en février 2010 pour renforcer son action.

Ce renforcement des compétences de l'Agence se lit à plusieurs niveaux : d'abord, par la « *possibilité d'un soutien financier accru* »^[3], ensuite par une autonomisation de l'agence par rapport aux États membres. FRONTEX pourra en effet disposer de

[3] COM (2010) 61 final, 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), Bruxelles, 24 février 2010.

ses propres équipes de garde-frontières dans les opérations de surveillance. Elle pourra également « *décider de financer ou de cofinancer* »^[4] des opérations de retour conjointes, avec ses propres avions. Sur le plan interne, l'Agence pourra « *elle-même prendre l'initiative d'opérations conjointes et de projets pilotes à mener en coopération avec les États membres* »^[5].

Sur le plan externe, la proposition de règlement augmente également ses compétences en lui permettant d'établir des coopérations avec les pays tiers et d'y financer des projets, par exemple en déployant des officiers de liaison « Immigration » pour lutter contre l'immigration « illégale » à la source.

Autant de prérogatives qui font peser de sérieuses inquiétudes quant à leur compatibilité avec le respect des droits fondamentaux. D'ailleurs, dans son analyse d'impact^[6], la Commission européenne souligne le risque qu'un organisme de l'UE et son personnel soient exposés à des situations de violations des droits fondamentaux. Si FRONTEX est dans un rôle de codirection, ces difficultés pourraient en effet augmenter car ses agents seraient davantage associés

à des opérations concrètes. Cette préoccupation vient s'ajouter aux nombreuses zones d'ombres qui entourent d'ores et déjà le fonctionnement de FRONTEX et la dilution des responsabilités entre l'Agence et les États membres. Et ce, malgré le nouveau cadre institutionnel instauré par le Traité de Lisbonne.

Un nouveau cadre institutionnel : le Traité de Lisbonne

L'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (Traité de Lisbonne) en décembre 2009 et l'adoption du programme de Stockholm – adopté par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 2009 – qui demande « *une clarification et un renforcement du rôle de FRONTEX dans la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne* » auront-elles un impact sur la mission de l'agence ?

Avec le Traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux – conçue comme un des fondements de l'Union européenne – a acquis valeur juridique contraignante. FRONTEX est désormais soumise à cette Charte et pourrait être amenée à répondre de ses actes devant la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), laquelle a vu son pouvoir de contrôle étendu, puisqu'elle est désormais compétente pour

statuer à titre préjudiciel pour les questions de visas, d'asile, d'immigration et questions liées à la circulation des personnes.

Par ailleurs, le rôle du Parlement européen est renforcé, puisqu'avec l'extension du système de codécision il sera plus présent dans les domaines liés à la gestion de l'immigration ainsi qu'aux domaines justice, sécurité et libertés. Il faut cependant tempérer ces changements car de nombreuses dispositions du Traité maintiennent encore la prééminence des États membres. La logique intergouvernementale, toujours présente, permet aux gouvernements européens de conserver des responsabilités dans certains domaines clefs.

Dans ce contexte, on peut se demander si ces exigences nouvelles suffiront à encadrer l'activité de FRONTEX. De plus en plus, celle-ci joue le rôle de « parapluie » pour des États membres qui ont tendance à privilégier la fermeté de la lutte contre l'immigration « clandestine » sur l'obligation qui incombe pourtant aux membres des équipes coordonnées par l'agence, aux termes de son règlement, « *de s'acquitter de leurs tâches dans le plein respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine* ».

.....
[4] *Ibid.*

[5] *Ibid.*

[6] SEC(2010)150

I. QUELQUES EXEMPLES DE VIOLATIONS

DES DROITS FONDAMENTAUX

Dans une résolution adoptée en décembre 2008, le Parlement européen demandait « que le mandat de FRONTEX inclue l'obligation expresse de respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme et un devoir de sollicitude envers les demandeurs d'asile lors d'opérations de sauvetage en haute mer », et invitait à une révision de ce mandat « afin de combler les vides juridiques (...) notamment les conditions juridiques précises des interventions de sauvetage en mer »[7].

Une lecture optimiste de cette résolution permet d'y voir un encouragement à améliorer le fonctionnement de FRONTEX. Elle révèle cependant une réalité fort inquiétante : pour le Parlement européen, l'agence FRONTEX, qui se targue dans ses rapports annuels, depuis quatre ans, de faire diminuer le nombre d'arrivées de migrants « irréguliers » notamment grâce à ses opérations d'interceptions maritimes, n'offre pas, à ce jour, suffisamment de garanties quant au respect des droits humains et du droit d'asile, et les conditions de ses interventions ne sont pas clairement encadrées sur le plan juridique.

Ces graves carences ne sont pas pointées à la légère par le Parlement.

À plusieurs reprises depuis la création de FRONTEX, les conditions dans lesquelles se

.....
[7] Parlement européen, *Résolution sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR* (2008/2157(INI), 18 décembre 2008.



Melilla (frontière hispano-marocaine), 2006

passent les opérations que l'Agence coordonne, les rendent particulièrement hermétiques aux regards extérieurs. Des atteintes aux droits fondamentaux ont en effet été mises en évidence soit par des témoignages directs, soit par des observations d'organisations internationales ou d'ONG, soit par l'analyse a posteriori de certains événements relatés par la presse. On s'attache ici à reconstituer les principales violations identifiées, commises le plus souvent lors des deux activités de FRONTEX à l'occasion desquelles le respect des droits fondamentaux est le plus sujet à caution : les opérations de contrôles qui s'opèrent aux frontières extérieures de l'Union avec pour objectif de refouler les migrants vers les pays voisins, et les « opérations de retours conjointes », euphémisme désignant ce qui s'apparente souvent à des expulsions collectives.

A. Non respect du droit d'asile

1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

Article 33 de la Convention de Genève sur les réfugiés

1. Lors d'interceptions aux frontières de l'Union européenne

Dans les rapports annuels de l'Agence, l'accent est volontiers mis sur les résultats chiffrés en matière d'interceptions, d'arrestations et de « refoulements d'immigrés clandestins » aux principales frontières de l'Union (FRONTEX, 2006 : 7, 12). Dans le rapport 2007, il est ainsi indiqué que 130 000 ressortissants de pays tiers ont été refoulés de l'UE, tandis que le rapport de l'année 2008 fait état de 140 000 refus d'entrée. Dans ces deux rapports, la présence éventuelle, parmi ces refoulés, de demandeurs d'asile potentiels ou les personnes vulnérables (mineurs isolés, etc.) n'est jamais évoquée. Les besoins spécifiques de protection des migrants ne semblent pas pris en compte, et il n'est nullement fait référence au principe de non refoulement tel qu'il est défini dans l'article 33 de la convention de Genève de 1951. Ce silence est d'autant plus troublant que FRONTEX n'hésite pas par ailleurs à faire des commentaires sur le nombre croissant de

« faux demandeurs d'asile » qui tenteraient de franchir les frontières de l'UE, sans se référer à une quelconque méthode lui permettant de distinguer entre « faux » et « vrais » demandeurs d'asile.

Différents témoignages issus de la presse, de rapports d'ONG ou de migrants ayant été forcés à rejoindre le territoire qu'ils avaient quitté, montrent que le principe de non refoulement inscrit dans la convention de Genève a été mis à mal à plusieurs occasions.

L'exemple le plus caractéristique est la remise entre les mains d'une patrouille maritime libyenne, en juin 2009, par des garde-côtes italiens assistés par un hélicoptère allemand dans le cadre de l'opération Nautilus IV, de 75 boat people interceptés à proximité des côtes de l'île italienne de Lampedusa. Cet événement a fait l'objet d'un rapport de l'organisation Human Rights Watch, qui dénonce clairement la violation du principe de non refoulement :

“ On June 18, 2009, for the first time in its history, a FRONTEX operation resulted in the interdiction and push back of migrants in the central Mediterranean Sea to Libya. A German Puma helicopter operating as part of Operation Nautilus IV coordinated Italian coast guard interception of a boat carrying about 75 migrants 29 miles south of Lampedusa. The Italian Coast Guard reportedly handed the migrants over to a Libyan patrol boat, which took them to Tripoli where they were reported to have been “handed over to a Libyan military unit”.^[8]

Sans reconnaître totalement les faits, FRONTEX a souligné la nécessité d'apporter assistance aux boat people, et a écarté toute responsabilité au regard du risque, pour les personnes ainsi

[8] Human Rights Watch (2009) *Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, 98 p. [disponible sur Internet] ; Karl Stagno-Navarra, *Handover of Migrants to Italy Results in Forced Repatriation*, Malta Today (2009, June 21st).

refoulées, de ne pas voir leur éventuelle demande de protection internationale prise en considération. Pour Gil Arias Fernandez, directeur adjoint de FRONTEX, en effet :

“ Our agency does not have the ability to confirm if the right to request asylum as well as other human rights are being respected in Libya” .^[9]

Une façon de confirmer que l'accord signé le 13 juin 2008 entre FRONTEX et le HCR – visant à que les actions de l'agence ne portent pas atteinte aux droits des réfugiés « *et des personnes sollicitant une protection internationale, en particulier en ce qui concerne le non refoulement* » (v. Partie II) – se limite à une « sensibilisation » des policiers par les agents onusiens. Cette déclaration ne souligne en aucun cas le respect effectif du droit d'asile lors des opérations coordonnées par FRONTEX. On notera qu'avant la conclusion de cet accord, les rapports d'activité de FRONTEX mentionnaient de simples « contacts » avec le HCR, ce qui laisse supposer que les situations relatives au droit d'asile n'étaient nullement prises en compte.

2. Lors d'opérations d'identification

Dans le cadre du projet-pilote « Attica », mis en œuvre en 2009 en Grèce pour assister les autorités locales dans l'identification des migrants irréguliers et leur renvoi dans leur pays d'origine, des représentants de FRONTEX et des experts mandatés par les États membres ont participé, aux côtés de fonctionnaires grecs, à l'interview de personnes qui avaient franchi illégalement la frontière et avaient été placés dans des camps de détention. Dans son rapport 2009, FRONTEX se félicite de ce déploiement d'interprètes parlant diverses langues. Ce dispositif avait permis d'identifier un nombre significatif de personnes se faisant passer pour des ressortissants de pays confrontés à la guerre civile ou à des violences ethniques, sans que soient précisés ni le statut ni la portée du rôle de ces interprètes (simple

[9] *ibid.*

traduction ou participation à la prise de décision sur la mesure de renvoi ?). La presse s'est fait l'écho de protestations d'un fonctionnaire grec dénonçant l'absence de concertation entre les autorités grecques et les agents de FRONTEX, qui auraient décidé seuls – sur la base des entretiens qu'ils avaient conduits – de l'identification et du transfert en vue de leur rapatriement de plusieurs dizaines de migrants. Cet événement fait craindre à des ONG locales, pour certains d'entre eux, la violation du principe de non refoulement^[10].

Le bureau du HCR en Grèce s'est d'ailleurs inquiété de cette confusion des rôles et a recommandé la mise en place d'un cadre clair de coopération entre les autorités grecques et FRONTEX afin, notamment, de permettre la contestation des décisions administratives prises à l'encontre de ressortissants étrangers^[11].

B. Entraves au « droit de quitter tout pays »

Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays.

Article 13.2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948

Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

Article 12.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

La mise en place par FRONTEX d'opérations se déroulant dans les eaux territoriales de pays tiers et avec l'aide de leurs forces de police ou de sécurité fait peser de sérieux risques quant au respect du principe posé par la DUDH et par le PIDCP. L'examen des conditions dans lesquelles se sont déroulées les opérations HERA depuis 2006, avec pour objectif de protéger les

[10] "Migration : Fortress Europe starts With Greece", IPS, 31 January 2010.

[11] UNHCR, press release, 16 June 2010.



Après l'arraisonnement d'un bateau de migrants à Tenerife (îles Canaries), 2006

îles Canaries contre les arrivées de *cayucos* chargés de migrants en provenance des côtes mauritaniennes et sénégalaises – et présentées comme un grand succès par FRONTEX (2006), puisqu'elles ont contribué à quasiment tarir cette route migratoire vers l'Europe – est un bon terrain d'analyse à cet égard.

Un volet de ces opérations concerne l'identification des migrants arrivés par mer aux Canaries, et placés dans des centres de détention. Dans son rapport général 2006, FRONTEX se félicite que ses experts, avec les autorités espagnoles, aient pu identifier « 100 % des migrants clandestins » qu'ils avaient interviewés, et souligne : « *grâce aux informations recueillies lors des entretiens, il a été possible d'interpeller plusieurs passeurs, essentiellement au Sénégal, et d'éviter le départ de plus d'un millier de personnes* ». Une affirmation qui fait s'interroger l'organisation Amnesty International sur « *les bases sur lesquelles [a] été calculé ce chiffre d'un millier de personnes dont le départ avait été évité* »^[12]. On complètera la question en se

.....
[12] Amnesty International, *Mauritanie* : « *per-*

demandant combien, parmi ce « millier de personnes » supposées avoir été empêchées de quitter le Sénégal, auraient pu prétendre à une protection internationale si elles avaient pu rejoindre l'Espagne ?

Accessoirement, on peut également se demander, comme dans le cas grec évoqué plus haut, quelles techniques d'interrogatoire ont été utilisées pour obtenir ce résultat performant de « 100 % » de réussite...

Trois ans plus tard, le même scénario, inscrit dans le cadre de la mise en œuvre désormais permanente d'HERA, est mis en évidence s'agissant des départs de migrants depuis la Mauritanie et le Sénégal. Ainsi FRONTEX (2009) se félicite-t-elle de la réduction du nombre de migrants interceptés dans cette région, grâce à « *une surveillance aérienne et maritime optimisées* » à proximité des territoires des deux pays, avant même, donc, que les candidats à la traversée ne quittent la côte africaine. Le réseau Migreurop, qui a pu consulter des documents de la Sûreté nationale mauritanienne faisant état de personnes « *interceptées suite à*

.....
sonne ne veut de nous » ; *arrestations et expulsions collectives de migrants interdits d'Europe*, juillet 2008, AFR 38/001/2008. [disponible sur Internet]

une tentative d'un voyage clandestin vers l'Europe » (29 septembre 2009), confirme ces entraves au droit de quitter le territoire d'un pays (en l'occurrence la Mauritanie)^[13].

C'est ici la « déterritorialisation » des opérations coordonnées par l'Agence qui est en cause. Dans un contexte de dilution des responsabilités (v. Partie II), il est difficile d'identifier qui, de FRONTEX, des autorités des États membres qui collaborent aux opérations, de celles des États tiers qui y sont impliqués sur la base d'accords conclus avec l'agence ou dans le cadre du partenariat bilatéral qui les lie avec un État membre, est appelé à répondre des violations commises.

C. Traitements inhumains et dégradants

Nul ne peut être soumis à des traitements inhumains ou dégradants

Article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE

1. Dans les pays de renvoi

On a déjà vu ci-dessus, à travers la déclaration de son directeur adjoint dans l'affaire des *boat people* remis aux mains des garde-côtes libyens en juin 2009, que FRONTEX ne se considère pas comme responsable d'apprécier si les droits humains sont respectés ou non dans le pays vers lequel sont refoulés des migrants lors d'opérations qu'elle coordonne

(cf. ci-dessus). On notera qu'il s'agit là d'une position très inquiétante dès lors que l'Agence est habilitée à passer des accords avec des pays tiers qui ne sont pas liés, au même titre que les États membres de l'UE, par des engagements contraignants dans le domaine des droits fondamentaux, ou qui sont connus pour les enfreindre.

Sans nous étendre ici sur les risques évidents qui sont encourus par les personnes renvoyés en Libye, la situation des migrants et réfugiés dans ce pays étant largement documentée par de nombreuses études, analyses et enquêtes ainsi que par la presse^[14], on mentionnera l'exemple mauritanien, qui vient également conforter ces inquiétudes. De façon récurrente, depuis plusieurs années, des observateurs attestent des mauvais traitements qui sont infligés aux migrants en Mauritanie soit lorsqu'ils sont interpellés parce qu'ils sont en situation irrégulière – et parfois même s'ils travaillent légalement – soit lorsqu'ils sont internés dans le centre de détention de Nouadhibou (qualifié de *Guantanamo* par les migrants). Dans son rapport 2009-2010 sur les frontières de l'Europe, le réseau Migreurop, s'appuyant sur ses propres enquêtes ainsi que sur les rapports d'autres organisations, notamment Amnesty International, le CEAR (Commission espagnole d'aide aux réfugiés) et l'Association mauritanienne des droits de l'homme, consacre un long développement à ces violations répétées des droits humains en Mauritanie, faites de violences, d'humiliations, de vols, de rackets et de comportements arbitraires de la part des forces de l'ordre^[15]. Cet état de fait bien connu n'empêche pas FRONTEX, dans son rapport général 2009, de citer l'opération HERA comme « *la plus réussie* » qu'ait menée l'agence, grâce à « *la coopération étroite avec les pays d'Afrique de l'Ouest* » – parmi lesquels la Mauritanie – et en particulier grâce aux

[13] Migreurop, « Les pays sahélo-sahariens, nouvelles vigies de l'Europe » in *Aux frontières de l'Europe ; Contrôles, enfermements, expulsions, Rapport 2009-2010*.

[14] Voir par exemple les nombreux articles consacrés aux non-respects des droits des migrants sur le site Fortress Europe

[15] Migreurop, *op. cité*

arrestations qui y sont effectuées, faisant ainsi totale abstraction du traitement qu'y subissent les personnes arrêtées.

2. Au cours des opérations conduites par FRONTEX

Les expulsions collectives d'étrangers sont interdites.

Article 4 du Protocole n°4
à la Convention de sauvegarde des droits
de l'Homme et des libertés fondamentales

1. Les expulsions collectives sont interdites.

2. Nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 19 de la Charte
des droits fondamentaux de l'UE

L'idée de mettre en place des vols auxquels plusieurs États membres participeraient pour expulser un grand nombre de ressortissants vers leur pays d'origine, a été lancée en juillet 2005 à Evian par les ministres de l'Intérieur de cinq pays de l'UE (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne et Italie). Ce projet s'appuyait notamment sur le règlement de création de l'agence FRONTEX qui, dans son article 9, prévoit l'organisation « d'opérations de retours conjointes ».

Entre 2006 et 2009, FRONTEX a accéléré considérablement le rythme des expulsions groupées, passant de 1 à 28 vols organisés (soit près de 1 % de l'ensemble des expulsions mises en oeuvre par les États membres de l'UE, au cours de la même période). Parallèlement le nombre total d'étrangers expulsés est passé entre 2008 et 2009 de 801 à 1 622 personnes. Le budget est en constante augmentation et devrait avoisiner les 9,4 millions d'euros en 2010.

Jusqu'en 2009, les ressortissants du Nigeria ont été les plus concernés par ces opérations : deux vols ont été organisés en 2007 pour une centaine de personnes contre dix-sept vols en 2009 pour plus de huit cents personnes. En 2009, les expulsions groupées vers ce pays ont été organisées par l'Autriche (4)^[16], l'Italie (3), l'Irlande (2), les Pays-Bas (2), le Royaume-Uni (2) et la Suisse (1). La quasi-totalité des États membres ont participé à ces opérations.

Actes de violence

Ces opérations – visant à renvoyer dans leur pays d'origine des personnes contre leur gré – sont souvent sources de violences. Il est rare de pouvoir recouper des informations sur leur déroulement, puisque les personnes sont éloignées de force et qu'on ne connaît généralement pas le sort qui leur est réservé à l'arrivée. Il est donc difficile d'établir ou de maintenir avec elles un contact. Cependant, régulièrement, certains témoignages d'expulsés font état de violences se traduisant par des humiliations, des insultes, de l'agressivité, des coups jusqu'au tabassage durant les tentatives d'embarquement. Ces sévices mènent les étrangers rencontrés à vivre dans une profonde angoisse : jambes sanglées et poignets menottés, la bouche parfois recouverte pour empêcher la personne de parler ou hurler, quand ce n'est pas l'usage de sprays paralysants qui empêche de crier. L'action des agents, souvent en uniforme, chargés d'exécuter ces mesures coercitives marque autant leurs victimes que les autres étrangers maintenus dans les centres de rétention ; ils deviennent des « *transmetteurs d'inhumanité* »^[17].

[16] Entre parenthèses est indiqué le nombre d'opérations que le pays a coordonné avec l'agence.

[17] Agier Michel (2002) *Aux bords du monde, les réfugiés*, Paris, Flammarion, 187 p.

Année	2006	2007	2008	2009	2010*
Retours conjoints	1	15	15	32	32
Nombre de personnes concernées	-	428	801	1 622	-

Tableau 1 – Les opérations de retour conjoints sous l’égide de FRONTEX

Source : Frontex

(-) Information non disponible

* Pour l’année 2010, les statistiques concernent seulement les neuf premiers mois.

À chaque opération, plusieurs États membres sont impliqués, en conséquence certains avions sont amenés à faire des arrêts dans plusieurs aéroports européens. Ces arrêts successifs engendrent une attente disproportionnée pour les étrangers qui sont parfois entravés, situations qui peuvent mettre en danger la santé des personnes.

Deux témoignages d’étrangers expulsés qui sont restés en contact avec des amis en Europe font état de mauvais traitements subis lors de vols groupés coordonnés par FRONTEX ont été mis en ligne sur le site Mille Babords^[18] :

→ Expulsion dans un vol groupé le 3 février 2010, depuis la Grande-Bretagne vers le Nigéria. Le récit est celui de PBBB : transféré en bus, avec d’autres personnes, depuis le centre de rétention de Tinsley House pour gagner l’aéroport, il y est resté de 11 heures à 18 heures, sans pouvoir sortir du véhicule, avec interdiction de se lever, chaque détenu étant escorté par deux agents de sécurité, avant d’embarquer dans l’avion. Selon PBBB, « *des enfants pleuraient (...) en voyant la façon dont leurs parents étaient traités. [Des] mineurs séparés de leurs parents portaient la tristesse sur leurs visages* ». Lors d’une escale à Dublin, d’autres expulsés ont été amenés, les mains entravées par des menottes, se plaignant d’avoir été battus. L’avion s’est ensuite arrêté à Madrid, où des agents de

sécurité se sont aperçus que PBBB, qui a de graves problèmes de circulation, souffrait des jambes à la suite de sa longue immobilisation. L’équipe médicale, appelée, a déclaré alors qu’il n’était pas en état d’être dans un vol d’expulsion. Les agents de sécurité ont alors autorisé PBBB à marcher. « *C’est en Espagne que ça a été le plus affreux (...) beaucoup de personnes ont été maltraitées, (...) les détenus étaient insultés, la police les agressait verbalement et les battait* » Lorsque PBBB a demandé à des policiers espagnols la raison de ces mauvais traitements, ces derniers ont commencé à le frapper jusqu’au moment où les policiers anglais leur ont dit d’arrêter, à cause de son état.

→ Expulsion dans un vol groupé le 10 mars 2010, vol Paris-Lagos (Nigeria) avec escale à Madrid (Espagne), organisé par la France, coordonné par FRONTEX. Le récit est rapporté comme étant celui d’un des expulsés, prénommé Ricky, embarqué à l’aéroport de Schiphol vers le transfert duquel les policiers lui ont mis des menottes aux mains et l’ont entravé avec un « bodycuff » à la taille. À l’aéroport, ils lui ont aussi attaché les pieds et ensuite expulsé dans un avion privé pour Paris, avec une escorte de trois policiers et un médecin. Le voyage entre Amsterdam et Lagos a au total duré presque 24 heures. À Lagos, on l’a sorti de l’avion sans lui remettre de certificat médical ni lui donner de médicaments comme cela avait été promis à

[18] <http://www.millebabords.org/spip.php?article13938>

son avocat par le Department of Repatriation and Departure. L'intéressé a reçu 50 euros pour payer les transports et survivre les premiers jours. Il raconte :

“ Ont été embarqués dans un très vieil avion de la compagnie Egyptair : 8 Nigériens de Norvège, 5 Nigériens du Danemark, 8 à 10 Nigériens de France, 1 Nigérien des Pays-Bas. En Espagne ont été embarqués 20 autres Nigériens. Parmi les passages, on comptait 10 à 15 femmes et 2 à 3 enfants. Chaque expulsé-e était personnellement escorté-e par 3 policiers du pays qui les expulse, et du personnel médical des Pays-Bas et de France.

Tou-te-s les expulsé-e-s étaient menotté-e-s mains et pieds (avec une sangle qui attache les menottes des mains à celles des pieds) et entravé-e-s par un “bodycuff” (fixation de la taille et des mains). Ils ont juste été détaché-e-s avant d’arriver à Lagos.

Il y a eu du retard à Madrid, causé par la résistance des quelques 20 expulsé-e-s à l’embarquement. Durant le vol, aucun repas chaud ne leur a été servi, juste du pain et du fromage, ce qui n’a pas du tout suffi. Pas de télévision, ni de radio sur ce vol.

Ils ont été relâché-e-s dans la partie réservée aux cargos de l’aéroport de Lagos.”

Abus de confiance

Migreurop a pour sa part recueilli le témoignage d’un ressortissant nigérian – Chigozie Emegoakor (l’identité est réelle car l’intéressé veut faire connaître sa situation)^[19] – qui a été conduit en Autriche par les autorités chypriotes sous un prétexte mensonger : les policiers chypriotes lui avaient promis qu’il devait se rendre à Vienne pour que sa demande d’asile soit à nouveau instruite^[20]. En réalité, Vienne n’était qu’un transit avant

[19] Témoignage recueilli au mois de septembre 2010 par Olivier Clochard.

[20] Il n’a donc pris aucune de ses affaires personnelles, et n’a pu récupérer l’argent qu’il avait gagné durant les années où il a vécu à Chypre.

qu’il ne soit expulsé vers le Nigeria dans un vol commun coordonné par l’Autriche et l’agence FRONTEX.

“ I was deported on the 3rd March 2010 after spending two years and three months at immigration detention center of Block 10, located in Nicosia. On the day of the event, I was informed by the immigration officer that I was due for transfer to Vienna to meet the new constituted European council responsible of asylum seekers. I accepted this move without knowing that I was heading for deportation, this means that I made no previous plan. I requested to go with my valuable but this opportunity was denied by the immigration who promised that I must be back in Cyprus in two days time. We met a man in the Airport Mr. Androu Marous who confirmed that he worked in the Ministry of Finance, he also confirmed that we shall return after two days in Austria. An immigration officer forcefully pulled the handcuff and inflicted wounds on my wrist and it bleed.

When we got to Vienna, a combined police team (Cyprus and Austrian Police) dehumanized me, tied me up and threw me into the flight. This is one of the worst things I have experienced so far. I requested to be deported with my family, I also asked for my valuables, money. They promised to give me when we get to Nigeria but such never happened.

On 4th March, 2010, we got to Nigeria. The Nigerian immigration seized all traveling documents. I was told to go to Alagbo Police station if I need the documents. I refused to go with the immigration insisting that I must be given my money, they brought Nigerian police in the flight who over powered me. Finally, I was left stranded in the Airport.”

Cette situation n’est pas exceptionnelle. Les conditions familiales de cet homme expulsé n’ont nullement été prises en compte, seule semble importer la rentabilisation du vol commun. Chigozie Emegoakor est père de deux enfants nés et vivant à Chypre. Âgés

de deux et sept ans, ils y sont restés avec son épouse.

À la suite de plusieurs décès de personnes survenus lors d'expulsions organisées par des États membres^[21], certains gouvernements ont élaboré des règles précisant les techniques d'immobilisation des personnes concernées et les matériels que les forces de l'ordre sont habilitées à utiliser. Le manque de clarté dans la distribution des responsabilités entre les États membres et l'agence FRONTEX (v. Partie II) ne permet pas de savoir si ces règles sont

mobilisées lors des « opérations de retours conjointes ». Il n'existe aucune information sur les règles applicables lors des renvois groupés impliquant plusieurs États membres, et l'Agence n'a jamais communiqué sur l'existence de protocoles éventuellement mis en œuvre lors des retours qu'elle coordonne. Au vu du nombre important de personnes expulsées dans le cadre d'opérations de JRO sous l'égide de FRONTEX, on peut légitimement s'inquiéter quant aux risques de survenance de ce type de drame.

.....
 [21] Voir le site Internet de Statewatch qui mentionne les différentes situations.

Destination(s)	2007		2008		2009		Total	
	Ressortissants	Nombre de vols						
Albanie et Kosovo	36	1	-	-	203	4	239	5
Arménie et Géorgie	-	-	-	-	56	2	56	2
Bangladesh	-	-	69	1	-	-	69	1
Bénin et Togo	13	1	-	-	-	-	13	1
Cameroun	29	2	-	-	-	-	29	2
Cameroun et Ghana	28	1	-	-	-	-	28	1
Cameroun et Nigeria	-	-	-	-	52	1	52	1
Cameroun et Togo	47	2	-	-	-	-	47	2
Colombie et Equateur	132	2	293	3	183	2	608	7
Côte d'Ivoire et Togo	-	-	-	-	6	1	6	1
Gambie et Nigeria	-	-	102	2	30	1	132	3
Ghana	-	-	6	1	-	-	6	1
Géorgie	-	-	-	-	89	3	89	3
Kosovo	22	1	17	1	-	-	39	2
Mongolie	-	-	44	1	124	2	168	3
Nigeria	98	2	164	4	767	15	1 029	21
Pakistan	23	1	106	2	-	-	129	3
Vietnam	-	-	-	-	112	1	112	1
Totaux	392	12	801	15	1 419	28	2 612	55

Tableau 2 – Ressortissants du Nigeria, Colombie et Equateur principalement concernés par les « opérations de retours conjointes » (2007 - 2009)

Source : Frontex

Mauvais traitements

Dans un reportage diffusé le octobre 2009 par la chaîne de télévision allemande ARD, des témoignages font grief à l'agence FRONTEX d'avoir, lors d'une opération d'interception en mer, refusé l'accès à l'eau potable à des réfugiés. Les mêmes faits avaient été signalés quelques jours plus tôt par l'organisation Human Rights Watch. À la suite de la diffusion de ce documentaire, des eurodéputés ont interrogé la Commission européenne sur ces allégations de traitements inhumains et dégradants^[22]. Dans sa réponse, la Commission, après avoir rappelé que « *the responsibility for border control lies with the Member States, not with the FRONTEX Agency* », se contente de constater qu'aucun élément probant ne lui avait permis, pas plus qu'à l'agence FRONTEX, de vérifier que les faits dénoncés avaient été commis^[23].

De cette réponse, on ne peut conclure ni que les allégations portées contre FRONTEX sont fondées, ni qu'elles ne le sont pas. Elle permet simplement de vérifier que le cadre opérationnel des opérations conduites par l'Agence n'offre aucune possibilité de contrôle des conditions dans lesquelles elles s'effectuent. Un constat qui est d'autant plus préoccupant que, comme on va le voir (partie II), le cadre juridique qui entoure le fonctionnement de FRONTEX est totalement flou.

.....
[22] Questions parlementaires posée à la Commission européenne le 27 octobre 2009 par Birgit Sippel (S&D), Alexander Alvaro (ALDE), Ulrike Lunacek (Verts/ALE), Nirj Deva (ECR), Sabine Lösing (GUE/NGL) et Martin Ehrenhauser. [disponible sur Internet]

[23] Parliamentary questions, Answer given by Mr Barrot on behalf of the Commission, 18 December 2009, E-5353/2009 [disponible sur Internet]

D. Droit à la protection des données à caractère personnel

1. Toute personne a droit la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

Article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

En avril 2009, FRONTEX a informé le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) du projet de mise en place de la collecte des données personnelles nécessaires à l'organisation des opérations de retour conjointes d'étrangers expulsés par avion depuis le territoire de l'UE. Pour FRONTEX, cette collecte, qui n'existait pas jusqu'alors au niveau de l'agence, est nécessaire pour un bon déroulement des vols groupés afin de pouvoir :

- avoir connaissance exacte de l'identité des personnes renvoyées et de leur nombre ;
- fournir une liste de passagers aux compagnies aériennes impliquées ;
- connaître les risques liés aux personnes renvoyées et pour la sécurité du vol ;
- connaître l'état de santé des personnes renvoyées afin de leur apporter une assistance médicale appropriée ;
- savoir si des mineurs prennent part au vol.

Le mode de traitement des données est essentiellement électronique, exceptionnellement sous forme papier. Les données sont en principe détruites dix jours après l'opération, sauf, dans le cas où FRONTEX

affrète elle-même un charter, la liste des passagers (sans informations sur l'état de santé ou les risques liés à la personne) est conservée pendant cinq ans dans un lieu sécurisé.

Dans un avis du 26 avril 2010 rendu après plusieurs échanges avec FRONTEX, le CEPD considère que cette évolution vers une collecte des données individuelles des expulsés par FRONTEX est nécessaire dans la mesure où le rôle de l'agence a le contrôle des opérations de retour conjointes, et qu'elle rentre dans le cadre de l'application du Règlement (CE) 45/2001 du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires. Il estime que les exigences de l'article 4 du Règlement, selon lesquelles les données collectées doivent être « *adéquates, pertinentes et non excessives* » au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et seront traitées ultérieurement semblent remplies.

Manque de transparence

Mais au vu des réponses fournies par FRONTEX à plusieurs des questions que le CEPD lui a posées, il relève que le dispositif envisagé ne répond pas aux exigences du Règlement en matière de transparence à l'égard des intéressés et de droit d'accès aux données les concernant. Il note en particulier que rien n'est prévu pour que, conformément à ce que dispose le Règlement (article 12) lorsque les données n'ont pas été collectées auprès des personnes concernées, celles-ci soit informées d'une part de l'identité du responsable du traitement des données et de ses finalités et de ses destinataires, d'autre part de l'existence d'un droit d'accès d'un droit de rectification des données les concernant. Le CEPD ajoute que compte tenu des caractéristiques des populations concernées (problème de langue, d'analphabétisme, stress, fragilité), des dispositions spécifiques

devraient être prises pour s'assurer que les informations requises par l'article 12 du Règlement soient effectivement comprises par les étrangers qui vont être expulsés.

Il conclut son avis par une recommandation à FRONTEX visant à ce que soit assuré, avant la mise en place du dispositif de collecte, le respect de l'article 12 du Règlement en matière d'information des personnes concernées, y compris s'agissant de leur droit d'accès aux données, « *sauf si les États membres leur fournissent cette information* »^[24].

Ce renvoi à la responsabilité des États membres pose le problème de la répartition des compétences entre l'agence et les États, problème qui, comme on va le voir en Partie II, constitue le principal « trou noir » du fonctionnement de FRONTEX au regard du respect des droits fondamentaux.

.....
[24] European data protection supervisor, "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 (JRO)»", 26 April 2010 (Case 2009-0281).



Après l'arraisonnement d'un bateau de migrants à Tenerife (îles Canaries), 2006

E. Discrimination

1. Est interdite, toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

2. Dans le domaine d'application du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite.

Article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Un des effets de l'instauration de règles européennes communes et d'un cadre légal en matière de franchissement des frontières

extérieures (code frontières Schengen) devrait être l'égalité de traitement et le respect du principe de non discrimination. Cependant on peut s'interroger sur les objectifs et le déroulement de certains opérations conjointes FRONTEX qui ciblent des groupes nationaux spécifiques. Le rapport général de FRONTEX 2007 rend compte de l'opération HYDRA, qui s'est déroulée dans 22 aéroports de 16 États membres, qui, visant explicitement « l'immigration clandestine chinoise par voie aérienne », a conduit à l'arrestation de 291 ressortissants chinois en avril-mai 2007^[25]. On pourrait aussi citer l'opération SILENCE qui, la même année, visait l'immigration somalienne. Ce type d'intervention ciblée pose clairement la question de la discrimination raciale dans les interventions de l'Agence.

[25] E. Guild, S. Carrera et A. Eggenschwiller, « Eclairer le débat sur les frontières », CEPS Background briefing, 2009.

II. UN CADRE JURIDIQUE QUI FAVORISE

LA DILUTION DES RESPONSABILITÉS

“The respect of Fundamental Rights (...) is unconditional for FRONTEX and is fully integrated into its activities. In fact, FRONTEX considers the respect and promotion of fundamental rights as integral part of an effective border management and both concepts go, therefore, hand in hand”.

FRONTEX note to the European Parliament regarding fundamental rights, 8 October 2010

« En ce qui concerne les droits fondamentaux, FRONTEX n'est pas responsable des décisions en la matière. Celles-ci relèvent de la responsabilité des États membres ».

Ilkka Laitinen, le directeur de l'Agence FRONTEX, lors de la réunion interparlementaire de la Commission LIBE sur la « Responsabilité démocratique dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, Évaluation de FRONTEX » du 4 octobre 2010

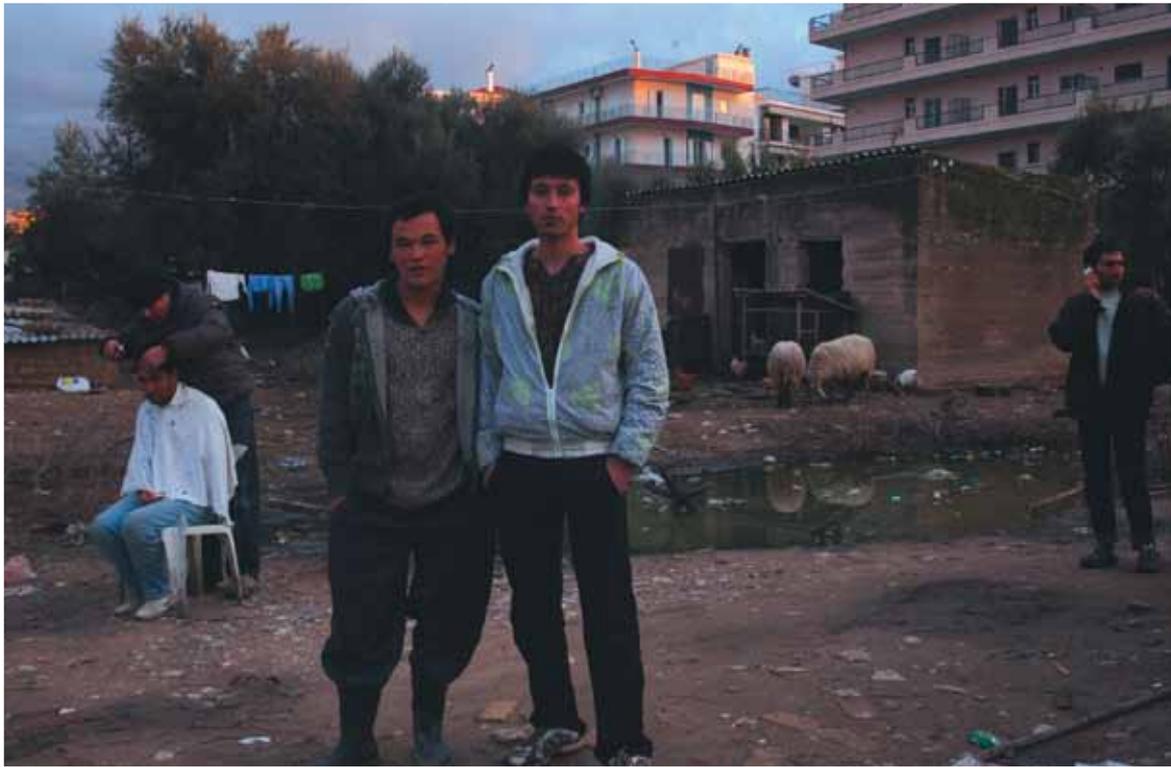
Depuis la création de FRONTEX et son arrivée dans le domaine de la surveillance des frontières, il n'est pas aisé d'identifier les compétences des différents acteurs qui contrôlent les frontières extérieures et encore moins d'établir les responsabilités en matière de traitement des personnes qui tentent de pénétrer sur le territoire de l'Union européenne. Selon l'article 1^{er} du Règlement n°2007/2004 instituant FRONTEX^[26], les États membres sont légalement responsables du contrôle et

[26] Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *J.O.*, 25 novembre 2004 (ci-après indiqué règlement 2007-2004).

de la surveillance des frontières extérieures. Toutefois ce même règlement dote FRONTEX de la personnalité juridique et lui permet de conclure de manière autonome des accords avec des organisations internationales et des pays tiers. Les déclarations des États membres et de l'agence FRONTEX illustrent le flou qui existe en la matière. Cette autonomie lui donne-t-elle cependant l'obligation de respecter les droits fondamentaux et les États Membres peuvent-ils se défausser de cette responsabilité sur l'Agence ?

Les déclarations des États membres et de l'agence FRONTEX sont contradictoires à ce sujet. Alors que FRONTEX présente les droits fondamentaux comme partie intégrante de son activité, son directeur rappelle que l'Agence n'assume dans ce domaine aucune responsabilité (cf. encadré) qui reposerait sur les États membres. Mais ceux-ci ne s'accordent pas forcément entre eux : ainsi, le Ministre néerlandais de la Justice a été amené à préciser le 3 septembre 2010 la position de son gouvernement quant à la responsabilité du traitement des demandeurs d'asile et réfugiés interceptés en mer lors d'une opération coordonnée par FRONTEX^[27]. Selon lui, lorsqu'un bateau néerlandais participe à une opération, les responsables du navire ne sont pas habilités à enregistrer les éventuelles

[27] Le déroulement de ces opérations est prévu par la Décision du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le code frontière 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, *J.O.*, 4 mai 2010, pp.20-26.



Afghans à Patras (Grèce), 2007

demandes d'asile. En conséquence, une condition préalable à la participation des Pays-Bas à toute opération maritime coordonnée par l'Agence consiste à voir inscrit, de manière explicite dans le plan opérationnel, l'endossement de la responsabilité par l'État membre hôte du traitement des demandes d'asile qui pourraient être introduites à bord du bateau battant pavillon néerlandais^[28].

À la même période, un membre de la Commission européenne^[29] affirmait que les agents en service lors d'opérations coordonnées par FRONTEX – n'étant pas employés par l'Agence – restent sous les ordres des États membres^[30]. Selon la Commission, l'objectif de

FRONTEX est de faciliter l'application par les États membres du code frontières Schengen^[31] et de la Directive retour^[32], et les actes susceptibles de causer des dommages commis lors de ces opérations relèveraient de la seule responsabilité personnelle des individus y prenant part.

sions, a human rights perspective ? » organisé par le groupe Verts-ALE au Parlement européen le 15 septembre 2010.

[28] « The Netherlands : Government's position on asylum claims made at sea », ECRE weekly bulletin (16 septembre 2010) ; « Dutch Govt position on Asylum Requests Made at Sea » (14 septembre 2010) [disponible sur Internet]

[31] Règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), J.O., 13 avril 2006, pp. 1-32.

[29] Chef de l'unité « Gestion des frontières et politique de retour » de la DG affaires intérieures.

[32] Directive n°2008/115 (CE) du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, J.O., 24 décembre 2008.

[30] Lars Henrik Nielsen, lors du *Hearing* « A new mandate for FRONTEX : beyond the security obses-

A. États membres, FRONTEX, Union européenne : qui est responsable des activités de l'agence FRONTEX ?

Il est important de déterminer qui, de l'État membre, de l'Agence ou de l'Union européenne doit répondre de la réparation d'un dommage causé à autrui lors d'une opération coordonnée par FRONTEX. Les garde-frontières qui effectuent un contrôle engagent-ils la responsabilité de l'Agence auprès de laquelle ils sont détachés, ou celle de l'État qui les a détachés ?

Considérer, comme la Commission citée ci-dessus, que seule la responsabilité personnelle des agents pourrait être mise en cause, n'est juridiquement pas acceptable, même en l'absence de règle claire d'imputation des actes susceptibles de causer des dommages. La responsabilité personnelle des agents ne saurait être engagée qu'exceptionnellement, en cas de faute grave détachable du service ou lorsque l'agent est responsable d'un crime de droit international.

1. Des textes insuffisants pour déterminer la responsabilité des contrôles mis en place par l'agence : d'une impasse juridique à une schizophrénie politique

Selon Jean Matringe, « *il n'y a aucune règle claire d'imputation des actes susceptibles de causer des dommages. En conséquence, il est difficile de déterminer l'entité qui doit en répondre, ce qui conduit à un vide juridique et politiquement intenable. Le système qui résulte des textes antérieurs et de la proposition de révision constitue un monstre juridique* »^[33]. Au moment où l'agence est dans

.....
[33] Matringe Jean, lors du *Hearing* « A new mandate for FRONTEX : beyond the security obsessions, a human rights perspective ? » organisé par le groupe Verts-ALE au Parlement européen le 15 septembre 2010

un processus de transformation, le cadre de son action et les questions de sa responsabilité ne semblent en effet pas clairement définis.

Le traité de Lisbonne étend les compétences de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – initialement réservés au contrôle des institutions – aux actes de l'agence FRONTEX en matière de contrôle de légalité^[34], de recours en carence (art. 265) et de renvoi en appréciation de validité des actes (art. 267). L'Agence doit dès lors répondre d'un certain nombre de comportements devant la Cour selon les modalités de recours prévues. La question de la possibilité d'obtenir l'indemnisation de dommages subis au cours d'opérations n'est d'ailleurs pas réglée.

Le traité n'étend pas la compétence de la Cour aux agences en matière de responsabilité^[35]. Toutefois, l'article 19 du Règlement n°2007/2004 dispose que FRONTEX assumera sa responsabilité devant la Cour de Justice, en matière extracontractuelle, pour tout litige concernant la réparation des dommages causés par les services de l'agence ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Pour Jean Matringe, « *la Cour est, par ce biais, compétente pour les litiges concernant la réparation de ces dommages. Le problème est donc de déterminer qui doit répondre de tel ou tel comportement : à quel moment considère-t-on l'agence responsable ? Comment le déterminer lorsqu'il s'agit de quelqu'un d'autre dont la responsabilité n'est pas prévue par cette disposition ? Serait-ce l'État hôte qui donne les instructions, ou s'agit-il d'une responsabilité partagée entre l'État hôte et l'Agence qui composent ensemble le plan opérationnel ?* »^[36]

.....
[34] Recours en annulation (art. 263 TFUE) comme l'exception d'illégalité (art. 277 TFUE).

[35] Les articles 268 et 340 du TFUE établissent la responsabilité de l'Union que pour les dommages causés par les institutions et la B.C.E. ou leurs agents.

[36] Matringe Jean, *op. cit.*

La question des dommages subis par les personnes n'est pas abordée clairement dans ces textes, et les conditions d'un éventuel recours en responsabilité y sont insuffisamment précisées.

L'agence FRONTEX souffrirait-elle de schizophrénie ? Elle prend tantôt la forme d'un organe de coopération où la responsabilité de la surveillance des frontières incombe aux États membres, tantôt d'un organe d'intégration. Dotée de la personnalité juridique, distincte de l'Union européenne et des États membres, elle est dans le même temps reliée et sous contrôle des institutions de l'Union et des États membres. Le flou entretenu entre indépendance et contrôle conduit à une dilution des responsabilités. Comment accepter une telle situation alors que la proposition de révision du Règlement défendue par la Commission vise clairement à renforcer les compétences de l'agence et même à lui octroyer un pouvoir propre de décision et d'initiative ? Déjà, FRONTEX peut d'elle-même prendre l'initiative d'opérations conjointes et de projets pilotes à mener en coopération avec les États membres, elle décide du déploiement de ressources humaines et d'équipements techniques, elle peut décider de financer ou de cofinancer les opérations conjointes, notamment en matière d'expulsions (avec du budget communautaire), et le droit de procéder à ses propres recueils de données individuelles dans le cadre des opérations de retour conjointes lui est reconnu (cf. Partie I, D).

Un choix politique s'avère dès lors indispensable : soit FRONTEX est un instrument interétatique et ce sont les États qui sont responsables de ses actes, soit il s'agit d'une agence internationale, indépendante des États, et elle en est alors comptable. La première hypothèse exclut l'autonomisation juridique de l'Agence.

Soutenir, comme le fait le représentant de la Commission européenne, que le rôle de

FRONTEX se limite à faciliter l'application du code frontières Schengen ne correspond pas à la réalité de terrain, les opérations ayant lieu le plus souvent dans la zone économique exclusive ou en haute mer. Nous sommes face à une impasse en termes de responsabilité lorsque l'on transpose au-delà de la mer territoriale et de la zone contiguë – zones où légalement les États peuvent opérer des contrôles migratoires^[37] – le code Schengen. Selon Jean Matringe, « *l'Agence a été créée pour appliquer le code des frontières Schengen sur le territoire terrestre des États membres ou sur leur territoire maritime, et non en territoire internationalisé ou dans les eaux territoriales d'États tiers. Cela conduit à des malfaçons que la proposition de révision accentue* »^[38].

Le Règlement de FRONTEX, tout comme la proposition de modification de celui-ci, évacue les questions de responsabilités. Pourtant, la volonté des États membres de réduire l'immigration irrégulière a donné lieu à des situations dramatiques, au cours desquelles des personnes ont péri faute d'avoir été secourues à temps, à des querelles entre États membres à propos de la « charge du fardeau » et à des détournements de bateaux vers des ports de pays tiers^[39].

2. L'extraterritorialité des dispositions communautaires

L'article 3 du code frontières Schengen relatif au principe de non-refoulement peut s'appliquer de manière extraterritoriale. Cette interprétation découle de l'annexe VI de ce code^[40] et de la Décision du 26 avril 2010 visant

[37] Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 signée à Montego Bay.

[38] Matringe Jean, *op. cité*

[39] Migreurop, « Refoulement illégal de 500 migrants en Libye : l'UE doit condamner les autorités italiennes », 11 mai 2009.

[40] Notamment la règle prévue au paragraphe 3.1.1. « *Les vérifications concernant les navires sont effectuées dans le port d'arrivée ou de départ, à bord du navire ou dans une zone prévue à cet effet,*



Système de contrôle par scanner, port de Calais, 2008

à compléter le codes frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières maritimes qui précise que « nul n'est débarqué dans un pays ni livré aux autorités de celui-ci en violation du principe de non-refoulement ou s'il existe un risque de refoulement ou de renvoi vers un autre pays en violation de ce principe »^[41]. La Commission s'est elle-même prononcée en faveur de l'applicabilité du code frontières Schengen^[42]. Dès lors qu'une

située à proximité immédiate du navire. Toutefois, conformément aux accords conclus en la matière, les vérifications peuvent également être effectuées en cours de traversée ou, lors de l'arrivée ou du départ du navire, sur le territoire d'un pays tiers ».

[41] Décision du Conseil du 26 avril 2010, *op.cit.*, paragr. 1.2.

[42] Alors que des embarcations sont repoussées vers la Libye – en vertu de l'accord existant entre ce pays et l'Italie – la Commission européenne a rappelé que les contrôles italo-libyens devraient tenir compte des dispositions du code frontières Schengen (Lettre du Commissaire Barrot au Président de la Commission LIBE du 15 juillet 2009).

interception par un État membre a lieu en mer avec comme objectif le contrôle des frontières, elle doit être considérée comme relevant de ce code et soumise à ses dispositions relatives au principe de non-refoulement.

Selon la Décision du 26 avril 2010, les États membres ont l'obligation d'informer de manière adéquate les personnes secourues et interceptées afin qu'elles puissent expliquer les raisons pour lesquelles un débarquement à l'endroit proposé serait contraire au principe de non-refoulement^[43]. Ensuite, il est prévu – mais non obligatoire – que le centre de coordination soit informé de la présence de telles personnes, qui devra transmettre cette information aux autorités compétentes de l'État membre d'accueil. Le plan opérationnel devrait déterminer quelles mesures de suivi peuvent être prises^[44]. Non seulement cette disposition relève de la partie

[43] Décision du Conseil du 26 avril 2010, *op.cit.*, paragr.1.2.

[44] *Ibid.*, paragr.2.2.

non contraignante de la Décision du 26 avril 2010, mais rien n'est prévu pour les garanties procédurales, l'accès à une représentation ou à une aide juridique voire les recours possibles. Or le respect du principe de non-refoulement implique que chaque personne interceptée ou sauvée ait accès à une procédure juridique devant une autorité compétente qui puisse garantir – le cas échéant – que le renvoi vers un État tiers est sûr. Ceci n'est possible que si l'accès au territoire des États membres est permis.

Par ailleurs, ni le Règlement n°2007/2004^[45], ni le Règlement n°863/2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT)^[46] ne précisent la législation applicable, le juge compétent, ou la responsabilité engagée en cas de dommage causé lors d'une opération coordonnée par FRONTEX se déroulant en dehors du territoire d'un État membre. Or la majorité des opérations ont lieu soit sur le territoire d'un État tiers, soit dans des espaces internationaux (haute mer). Dans l'hypothèse

.....
[45] L'article 10 du Règlement n°2007/2004 tend à régler la question de la responsabilité des mesures d'exécution et stipule que « [l]'exercice de compétences d'exécution par le personnel de l'Agence et les experts des États membres opérant sur le territoire d'un autre État membre est régi par la législation nationale de cet État membre ».

[46] L'article 9 du Règlement n°863/2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) et modifiant le règlement n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, J.O., 31 juillet 2007, pp. 30–39, dispose que « [l]orsqu'ils accomplissent les tâches et exercent les compétences visées à l'article 6 § 1 les membres des équipes sont tenus de respecter la législation communautaire et la législation nationale de l'État membre hôte », définit comme étant « l'État membre sur le territoire duquel a lieu un déploiement des équipes d'intervention rapide aux frontières ». L'article 10 du Règlement n°863/2007 concerne la responsabilité civile et prévoit que « lorsque des membres des équipes opèrent dans un État hôte, cet État membre est réputé responsable de tout dommage causé par eux au cours de leurs opérations conformément à sa législation nationale ».

où un membre individuel d'une équipe tirerait sur un migrant dans les eaux extraterritoriales, le Règlement ne prévoit ni qui, des États (État hôte ou État de nationalité) ou de l'Agence, est responsable, ni quel juge est compétent.

3. Le droit international applicable aux opérations de FRONTEX en haute mer

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) prévoit que « *les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la Convention, à sa juridiction exclusive en haute mer* » (article 92). Les bateaux participant aux opérations de FRONTEX relèvent donc en principe de la compétence exclusive de l'État dont ils dépendent.

Selon l'article 90 de la CNUDM, en haute mer, tout État jouit du droit de faire naviguer des navires battant son pavillon. Toutefois, son article 110 reconnaît le droit à un navire d'arraisonner un autre bateau afin de procéder à la vérification du pavillon, lorsqu'il a de sérieuses raisons de soupçonner que ce navire :

- se livre à de la piraterie ou au transport d'esclaves,
- sert à des émissions non autorisées depuis la haute mer,
- est sans nationalité ou a en réalité la même nationalité que le navire arraisonnant, bien qu'il batte pavillon étranger ou refuse de l'arborer.

Si la question migratoire ne fait pas partie de ces motifs, il est néanmoins fréquent que les navires transportant « illégalement » des migrants n'arboient aucune nationalité. Ainsi les bateaux de FRONTEX peuvent contrôler en haute mer des navires sans pavillon ou sur lesquels des doutes subsistent. En cas d'arraisonnement, les règles internationales relatives aux droits de l'Homme et des réfugiés

s'appliquent. Par ailleurs lorsqu'un bateau opte pour une interception, la « juridiction » de l'État dont il dépend – c'est-à-dire sa compétence territoriale – s'étend au navire arraisonné. En conséquence, s'il contrôle des migrants à bord d'un autre navire, il doit respecter les lois de son État, notamment celles liées à la protection auxquelles celui-ci a librement consenti^[47].

Arraisonnements encadrés

Les arraisonnements en haute mer sont également consignés dans le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée). Ce texte exige, pour l'arraisonnement d'un navire qui bat pavillon, l'accord de l'État dont il dépend^[48]. Lorsque des bateaux sans nationalité sont suspectés d'être engagés dans un trafic de migrants, le navire « contrôleur » peut directement arraisonner le bateau^[49]. Pour justifier de tels arraisonnements, ceux-ci doivent être motivés par la lutte contre le trafic illicite de migrants. Si le Règlement n°863/2007^[50] donne pour objectif au contrôle des frontières la lutte contre la traite, ce n'est certes pas l'objet principal de FRONTEX.

Détention des migrants

En outre, les règles applicables aux opérations aux frontières maritimes coordonnées par l'Agence ne se conforment pas au texte précité. Selon la Décision du 26 avril 2010^[51], si la suspicion d'absence de nationalité de

[47] Hathaway J.C. (2005) *The Rights of Refugees in International Law*, Cambridge University Press, p.342.

[48] Article 8(2), Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air, et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000.

[49] Article 8(7), Protocole contre le trafic illicite de migrants, *op. cit.*

[50] Voir le considérant 3 du Règlement n°863/2007, *op. cit.*

[51] Décision du Conseil du 26 avril 2010, *op.cit.*

l'embarcation s'avère fondée et s'il existe de sérieuses raisons de soupçonner que le navire se livre au trafic de migrants par mer, des mesures peuvent être prises au cours de l'opération de surveillance, parmi lesquelles l'arrestation des personnes à bord^[52]. Toutefois le Protocole contre le trafic illicite des migrants, auquel la décision se réfère, ne prévoit pas que les personnes puissent être détenues. Il est stipulé que l'État doit prendre les « mesures appropriées »^[53]. Dans l'affaire Medvedyev, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'expression « mesures appropriées » à l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite des stupéfiants et substances psychotropes ne constitue pas une base légale pour l'arrestation de personnes sur un bateau en haute mer, suspecté d'être impliqué dans le trafic de drogue^[54]. Ensuite, là où la Décision du 26 avril 2010 exige qu'il existe « de sérieuses raison de soupçonner que le navire se livre au trafic de migrants », le Protocole va plus loin en imposant que les suspicions soient confirmées par des preuves.

Obligation de secours, respect du droit d'asile et du principe de non refoulement

Toute personne en danger ou en situation de détresse en mer doit être secourue (CNUMD). Les États membres ont alors l'obligation d'assumer le contrôle du bateau et de débarquer les personnes en détresse dans un lieu sûr. Le débarquement des demandeurs

[52] *Ibid.*, paragr. 2.5.2.5, telles que saisir le navire et arrêter les personnes qui se trouvent à bord ; ordonner au navire de modifier son itinéraire afin qu'il quitte les eaux territoriales et escorter le navire ou à demeurer à proximité jusqu'à ce qu'il prenne cette direction ; conduire le navire où les personnes se trouvent à bord vers un pays tiers, ou livrer le navire où les personnes se trouvent à bord aux autorités d'un pays tiers, etc.

[53] Article 8(7), Protocole contre le trafic illicite de migrants, *op. cit.*

[54] Cour européenne des droits de l'homme, MEDVEDYEV A.O. C. FRANCE, n°3394/03, 10 juillet 2008, paras 57-63 ; arrêt confirmé par la Grande Chambre le 29 mars 2010.

d'asile et des réfugiés dans des territoires où leur vie et leur sécurité peuvent être menacées est interdit par la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974 (Convention SOLAS) et la Convention de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime (Convention SAR)^[55]. Par contre le droit international ne précise pas clairement où les personnes sauvées doivent être débarquées, ni de la responsabilité de qui elles relèvent. Il revient au capitaine du bateau de déterminer le lieu sûr approprié, en prenant en compte les circonstances particulières comme le besoin de protection et le principe de non-refoulement.

Aussi bien la Cour européenne des droits de l'Homme que le Comité des droits de l'Homme des Nations unies considèrent que l'exercice d'un contrôle effectif dans une zone située en dehors de son territoire national^[56] ou sur des personnes^[57], peuvent être des éléments cruciaux dans la détermination de la responsabilité d'un État. Dans le cas d'un bateau effectuant un contrôle en haute mer, à partir de quel moment peut-on considérer qu'il engage la responsabilité de son État ? Le Comité contre la Torture (CAT), dans l'affaire *Marine 1*, a souligné que la responsabilité d'un État participant à une opération conjointe de sauvetage dans une zone extraterritoriale était engagée à partir du moment où le bateau était sauvé, et durant la période de l'identification des personnes et du processus de rapatriement. Le CAT a donc estimé que les personnes relevaient des juridictions de l'État concerné^[58].

.....
[55] Ces conventions ont été complétées par les Directives sur le traitement des personnes secourues en mer qui ont été publiées par l'Organisation maritime internationale (OMI).

[56] Cour européenne des droits de l'homme, LOIZIDOU c. TURQUIE, n°15318/89, 23 mars 1995.

[57] Cour européenne des droits de l'homme, ISSA AND OTHERS v. TURKEY, n°31821/96, 16 novembre 2004 ; OCALAN c. TURQUIE, n°46221/99, 12 mai 2005 ; CDH, DELIA SALDIAS DE LOPEZ BURGOS c. URUGUAY, Communication n°52/1979, 29 juillet 1981.

[58] CAT, J.H.A. c. ESPAGNE, communication

Lorsqu'un État membre exerce sa juridiction, qu'il s'agisse d'une opération de sauvetage ou d'interception, il est tenu de respecter les droits et libertés inscrites dans la Convention européenne des droits de l'Homme et dans la Convention relative au statut des Réfugiés de 1951, au premier rang desquels figure le principe de non-refoulement^[59]. L'État doit dès lors s'assurer que les personnes interceptées ou sauvées peuvent être emmenées vers un territoire où leurs demandes seront examinées. Dans le cas contraire, il risque de se rendre responsable de mesures de refoulement, interdites par le droit européen et le droit international.

B. Les partenariats de l'agence FRONTEX : vers un report des responsabilités ?

L'Agence FRONTEX fait partie du dispositif global de gestion des frontières extérieures de l'Union Européenne. Depuis sa création, elle a conclu des partenariats de coopération avec « *Europol et les organisations internationales compétentes dans les domaines régis* » par le règlement 2007-2004^[60]. À ce titre, elle collabore avec les différents acteurs. Diverses agences et organisations se retrouvent par conséquent partenaires de FRONTEX dans la lutte contre l'immigration clandestine, sans que cela corresponde à leur objet initial. Les collaborateurs du réseau de FRONTEX appartiennent principalement aux domaines de la sécurité, des douanes, des transports, des affaires maritimes, de la recherche, de la technologie, de la gestion de crises, de l'asile et de l'immigration (cf. organigramme p. 29).

FRONTEX coopère également avec les États tiers à l'Union européenne, sur la base d'accords de

n°323/2007, 10 novembre 2008, paragr.8.2.

[59] Severijns R. (2009) *FRONTEX operations. Interception under International and European Law*, pp.42-43.

[60] Selon l'article 13 du règlement 2007/2004.

travail pour mettre en place des opérations d'interception et de retours conjoints.

Le programme de travail de FRONTEX 2010-2013 dit concevoir la valeur d'humanité comme valeur clé, et s'inscrire dans la volonté d'assurer le contrôle des frontières tout en permettant l'accès à la protection internationale. Or la liste des partenaires de FRONTEX laisse plutôt penser que la priorité a été placée, non pas sur le respect des droits, mais sur la sécurité et la nécessité de réprimer l'immigration clandestine. Quant à la responsabilité avec des États tiers, elle, elle prend souvent la forme d'une sous-traitance des contrôles, donc des responsabilités.

1. Le partenariat avec le HCR et avec l'AEDF : alibis ou coopérations ?

En 2007, un officier de liaison du HCR a été nommé pour travailler avec FRONTEX dans le but de « *s'assurer que la gestion des frontières soit conforme aux obligations internationales des États membres* »^[61]. Un accord de travail a été conclu entre le HCR et FRONTEX le 13 juin 2008 via un échange de lettres. Il porte sur différents domaines de coopération : des consultations régulières, des échanges d'informations, d'expertises et d'expériences ainsi que des participations à des formations, notamment sur les droits de l'Homme et sur les droits des réfugiés. Le HCR a ainsi contribué à des formations des gardes frontières de l'agence afin d'ajouter un volet protection à leur travail.

Bien que le partenariat existant entre le HCR et FRONTEX ait pour principal objectif de rendre la gestion des frontières respectueuses des droits de l'Homme, le chargé de liaison du Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés auprès de FRONTEX souligne « *que le HCR dispose peu d'informations sur les*

.....
[61] « Le travail avec les réfugiés aux frontières de l'Europe », Interview de Michele Simone par Sybella Wikes (18 mai 2010) [disponible sur Internet].

opérations conjointes et il est donc difficile d'évaluer l'impact des formations ». Il rappelle également que « *les formations en droits fondamentaux doivent être appliquées à tout le personnel et non seulement aux agents de terrain* »^[62].

Aux termes d'un accord signé avec l'Agence européenne des droits fondamentaux (AEDF) le 26 mai 2010^[63], FRONTEX et l'AEDF s'engagent également à coopérer afin « *d'encourager une approche commune en matière de droits fondamentaux dans le contexte de la gestion des frontières et à coordonner leurs actions où cela s'avère approprié* ». Il est notamment prévu que l'AEDF, sur requête de FRONTEX, offre son expertise dans les différentes phases d'une opération conjointe, notamment des conseils sur la façon dont les garde-frontières peuvent tenir compte des droits fondamentaux. Les parties s'engagent aussi à développer des activités destinées aux garde-frontières, afin notamment de leur apprendre à identifier les personnes vulnérables. Les besoins en termes de formation pour tout le personnel FRONTEX seront évalués par l'AEDF.

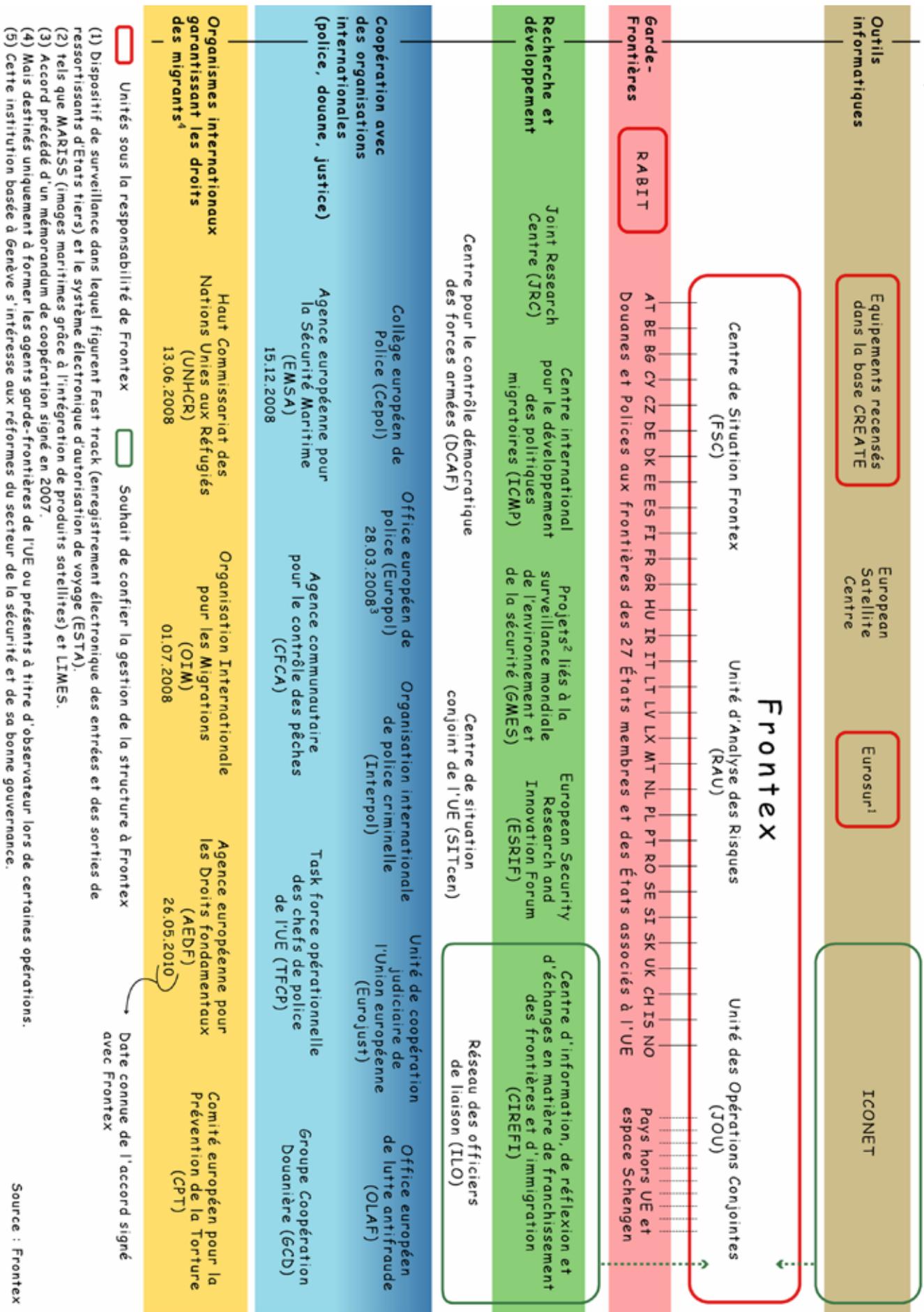
Enfin, des listes de « meilleures pratiques », destinées aux différentes phases des opérations de retour, seront développées par l'AEDF. Le HCR a aussi exprimé sa volonté d'avoir « *des évaluations indépendantes via des organisations issues de la société civile pour toutes les opérations et pas seulement pour les opérations de retour conjointes* »^[64].

.....
[62] Michele Simone, chargé de liaison au Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, lors du *Hearing* « A new mandate for FRONTEX : beyond the security obsessions, a human rights perspective ? »

[63] « Cooperation Agreement between FRA and FRONTEX » [disponible sur Internet].

[64] Michele Simone, chargé de liaison au Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés, lors du *Hearing* « A new mandate for FRONTEX : beyond the security obsessions, a human rights perspective ? »

Avec qui travaille Frontex ?



(1) Dispositif de surveillance dans lequel figurent Fast track (enregistrement électronique des entrées et des sorties de ressortissants d'Etats tiers) et le système électronique d'autorisation de voyage (ESTA).

(2) tels que MARIS (images maritimes grâce à l'intégration de produits satellites) et LIMES.

(3) Accord précédé d'un mémorandum de coopération signé en 2007.

(4) Mais destinés uniquement à former les agents garde-frontières de l'UE ou présents à titre d'observateur lors de certaines opérations.

(5) Cette institution basée à Genève s'intéresse aux réformes du secteur de la sécurité et de sa bonne gouvernance.



Tinzaouaten (frontière entre le Mali et l'Algérie), octobre 2009

En dépit des accords de partenariat signés avec le HCR et l'AEDF, il n'est nullement indiqué dans les rapports annuels que des actions soient mises en place lors des opérations conjointes de FRONTEX pour garantir une protection à des personnes. Il est extrêmement difficile, voire impossible, d'évaluer l'impact des formations du HCR et de l'AEDF sur le déroulement des opérations aux frontières, notamment celles en haute mer. Au regard des projets mis en place par FRONTEX, il est probable que les formations du personnel ou les échanges d'informations ne suffisent pas à rendre les opérations conformes au droit international (comme le principe de non-refoulement).

Le faible nombre d'organismes relevant du domaine de la protection des droits fondamentaux et le contenu des accords permettent de douter de la réelle volonté des États membres – exprimée lors de discours officiels – de faire respecter les droits des migrants lors des opérations conjointes. Et les

affirmations de Michal Parzyszek, porte parole de l'Agence, selon lesquelles : « *FRONTEX has always had the highest commitment to the respect of human rights : this is one of the guiding principles in all our activities. Our close work with UNHCR and IOM (with whom we have cooperation agreements) demonstrates this, as does our human rights training for the officers participating in our operations* »^[65], relèvent plus de l'affichage cosmétique que de la réalité. On a évoqué plus haut les limites de la collaboration du HCR aux activités de FRONTEX. Pour sa part, l'OIM, à laquelle se réfère M. Parzyszek, est une organisation internationale qui ne relève pas du système onusien et n'est encadrée par aucun texte de droit international relatif aux droits fondamentaux. Enfin, il faut rappeler que selon l'accord établi entre les deux agences, l'AEDF n'intervient lors des opérations coordonnées par FRONTEX qu'à la demande de celle-ci.

.....
 [65] « ECRE Interview with Michal Parzyszek, FRONTEX Spokesperson » (Avril 2010) [disponible sur Internet].

2. La coopération avec les États tiers : des accords en marge du droit pour quelle responsabilité ?

En vue d'atteindre ses objectifs, l'agence FRONTEX a la possibilité de « *coopérer avec les autorités de pays tiers compétentes dans les domaines régis pas le présent règlement, dans le cadre d'accords de travail conclus avec ces autorités, conformément aux dispositions pertinentes du traité* » (article 14 du Règlement 2007-2004).

Lorsque les États membres concluent des accords bilatéraux avec des pays tiers sur des domaines liés au Règlement n°2007/2004, ils peuvent également introduire des dispositions relatives aux compétences de l'Agence afin de rendre possible l'intervention de FRONTEX.

L'Agence ne saurait a priori conclure d'accords ou réaliser des interventions qui pourraient conduire à la violation des règles du droit international. Toutefois des interrogations demeurent, d'autant plus que si les autorités compétentes d'un pays tiers – dont la collaboration est convoitée par l'Agence – indiquent qu'elles ne souhaitent pas conclure un accord de travail, d'autres moyens *ad hoc* sont recherchés pour s'accorder sur des aménagements de coopération opérationnelle. Selon FRONTEX, il s'agit là d'une de ses priorités pour l'année 2010.

Quel est le cadre juridique des accords conclus avec les pays tiers ?

FRONTEX collabore avec des pays tiers depuis cinq ans. Sur la base de ces accords de travail (cf. carte), les représentants des pays partenaires peuvent être invités à participer à des opérations conjointes, après avoir suivi une formation appropriée. Le rapport des activités de FRONTEX pour l'année 2009 précise que l'implication de garde-frontières de pays tiers (Albanie, Croatie, Russie, Serbie) dans les opérations conjointes est « *la forme la plus avancée de la coopération* ».

Toutefois la conclusion de tels accords, en dehors de toute institution de l'Union européenne, posent de nombreuses questions au regard du manque de transparence les entourant : quelle est leur nature ? Comment sont-ils conclus ? Quel est leur fondement ? Quelle est leur opposabilité ? En vertu de l'article 216.2 du TFUE, « *les accords conclus par l'Union lient les institutions de l'Union et les États membres* ». Qu'en est-il des accords mis en place par l'Agence avec les pays tiers, qui ne respectent pas les règles applicables pour la conclusion de traités internationaux^[66] ?

Si l'on en croit son Directeur exécutif, ceci s'explique par le fait que l'agence n'établirait pas de partenariat avec un pays tiers ou un gouvernement mais entre les autorités de contrôle aux frontières de ce pays tiers et FRONTEX^[67].

Mais si ces accords s'apparentent à des règlements dits techniques qui peuvent échapper au contrôle parlementaire, le contrôle juridictionnel devrait alors être précisé. En tant que sujet, l'Agence peut s'engager, mais il reste le problème de la détermination de la personne qui répond de ses engagements et celui de leur opposabilité aux États membres, à l'Union européenne et aux pays tiers. Par qui ces accords sont-ils invocables ?

Le respect des législations relatives aux droits de l'Homme et des réfugiés n'apparaît pas comme une condition obligatoire préalable à la signature d'un accord entre l'agence et un État tiers. Aucune précision n'est donnée quant aux compétences des agents de FRONTEX, à leurs responsabilités ou au cadre légal applicable. L'établissement de tels accords échappe à

.....
[66] Notamment la procédure de négociation et conclusion des accords internationaux prévue à l'article 218 TFUE qui fait intervenir la Commission, le Conseil, le Parlement ainsi qu'éventuellement la Cour de justice.

[67] Traduction des propos d'Ikka Laitinen, interrogé dans le cadre de l'enquête parlementaire menée par la *House of Lords* britannique pour le rapport « FRONTEX, the EU external borders agency », 5 March 2008.

l'ordonnancement juridique européen et international. Le Parlement européen le souligne d'ailleurs lorsqu'il demande, dans une Résolution du 18 décembre 2008, « un renforcement du contrôle démocratique de FRONTEX par le Parlement [et qu'il] invite FRONTEX à informer le Parlement des négociations visant à conclure des accords avec les pays tiers »^[68].

Le rôle du Parlement européen

Depuis le Traité de Lisbonne, le Parlement européen a un droit de veto (procédure d'avis conforme) sur les accords internationaux. Or, par ces différents truchements (accords techniques / opérationnels/de travail/de coopération, etc.), le contrôle démocratique du Parlement européen prévu à l'article 218 TFUE est contourné, alors que le dernier point de cet article mentionne les cas qui couvrent « des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire^[69] ». La lutte contre l'immigration illégale faisant bien partie de ces domaines, les accords de travail établi entre FRONTEX et les pays tiers devraient être contrôlés par le Parlement européen.

La répartition des responsabilités entre les États tiers, les États membres et l'Agence

L'article 2 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer prévoit que la souveraineté de l'État côtier s'étend à sa mer territoriale, espace qui peut atteindre une largeur maximale de 12 milles marins depuis le trait de côte. Adjacente à la mer territoriale, la zone contiguë peut aller jusqu'à 24 milles marins^[70] (depuis

[68] Parlement européen, *Résolution sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX et du système européen de surveillance des frontières EUROSUR 18 décembre 2008* (2008/2157(INI))

[69] C'est-à-dire que l'avis du Parlement européen est requis.

[70] En conséquence son étendue est identique à celle de la mer territoriale dans les cas où les États ont choisi d'étendre au maximum (12 milles) la largeur de cette dernière. Par ailleurs la largeur de la zone contiguë peut atteindre 20 milles lorsque la largeur de la mer territoriale n'est que de 4 milles. Notons que dans la mer Méditerranée, la zone

le trait de côte). Dans la zone contiguë, l'État exerce des droits souverains seulement dans les domaines fiscaux, douaniers, sanitaires ou liés à l'immigration.

Les bateaux interceptés par FRONTEX dans les eaux territoriales ou la zone contiguë d'un pays relèvent donc de la juridiction de l'État côtier. En conséquence, pour les pays tiers avec lesquels l'Agence a signé des accords, les États de l'Union européenne et FRONTEX en déduisent que seule la responsabilité du pays tiers est engagée.

Toutefois il faut rappeler que le contrôle effectif exercé par un État sur un territoire ou sur des personnes est l'élément déterminant. Selon le droit international, la coopération avec des États tiers ou avec une organisation internationale ne délie pas les États de leurs obligations^[71]. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est sans ambiguïté^[72]. S'il découle d'une coopération avec un État tiers que des bateaux se sont vus bloquer le passage et que les passagers ont ensuite été transférés aux autorités d'un État tiers, les États membres restent soumis à leurs engagements internationaux. Lorsque plusieurs États se rendent coupables d'une faute, chaque État est individuellement responsable pour le comportement qui lui est imputable. Sa responsabilité ne sera pas diminuée par le fait qu'un ou plusieurs États sont aussi responsables du même acte^[73].

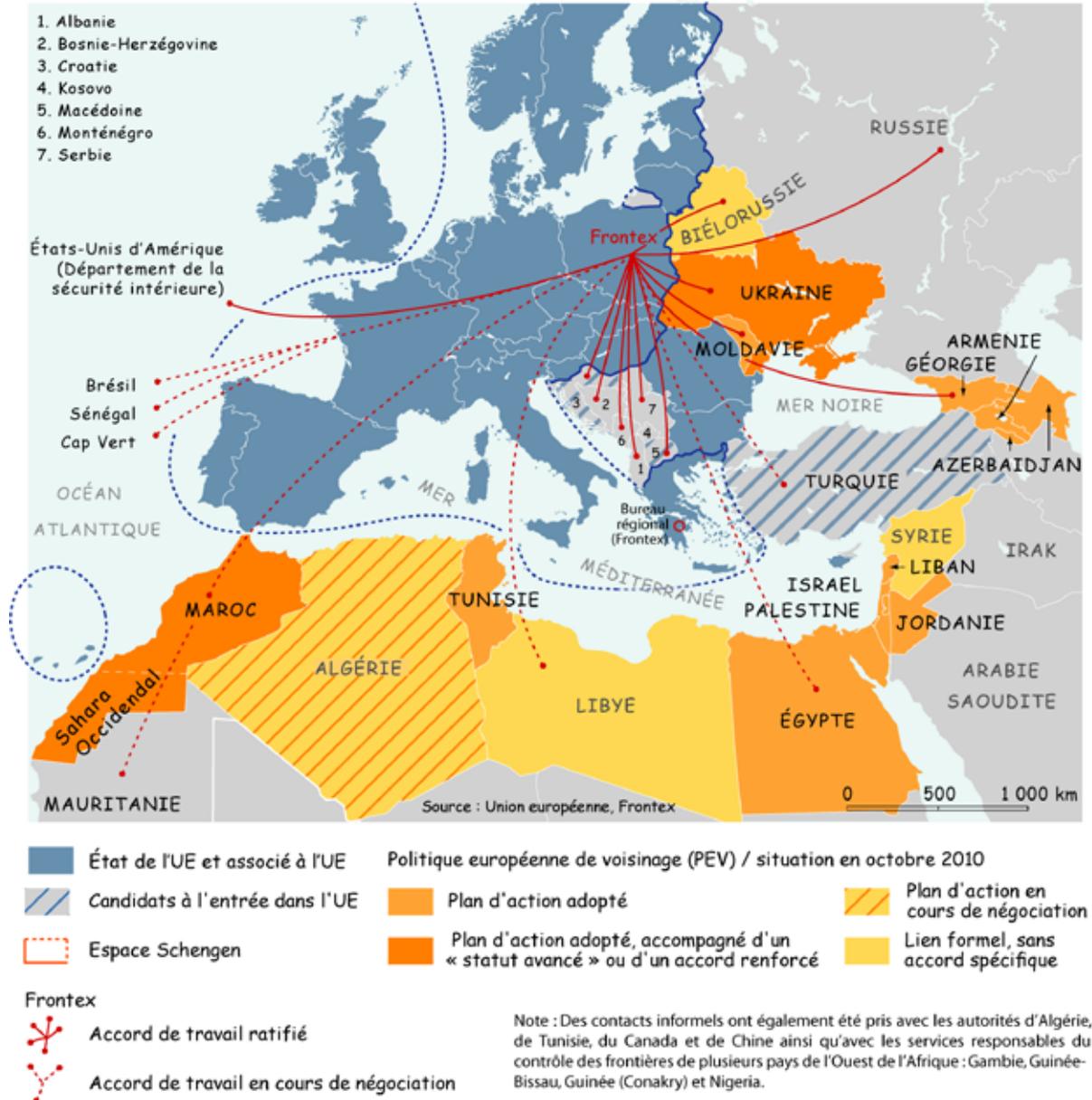
contiguë de la Syrie qui va jusqu'à 41 milles du trait de côte, fait exception à cette règle.

[71] Goodwin-Gill G.S. (2007) « The Extraterritorial Processing of Claims to Asylum or Protection : The Legal Responsibilities of States and International Organisations », *U.T.S. Law Review*, pp.26-40.

[72] Cour européenne des droits de l'homme, *BOSPHORUS C. IRLANDE*, n°45036/98, 30 juin 2005, paragr.154 ; Cour européenne des droits de l'homme, *SAADI C. RU*, n°37201/06, 28 février 2008, paragr.126.

[73] Special Rapporteur J. Crawford, « Commentary to the Draft Articles on State Responsibility, International Law Commission », *Annual Report (2001)*, Chap. IV, pt 314 [disponible sur Internet].

La dimension externe de l'agence européenne de gestion des frontières de l'Union



Vers un danger de la « sous-traitance » des responsabilités ?

Au-delà des questions relatives au cadre légal ou au partage de responsabilité, de tels accords de travail, une fois qu'ils sont négociés, ont pour conséquence qu'un État tiers est supposé jouer un rôle déterminant dans la prévention de l'immigration illégale^[74]. Comme on l'a vu en Partie I, le droit de quitter son propre pays, de demander l'asile et le principe du non

refoulement sont ainsi mis en danger. Conclure des accords en matière d'immigration avec des pays où les violations des droits de l'Homme et des réfugiés sont reconnues, ou avec des États qui n'ont pas ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, revient à approuver la manière inacceptable dont ces États traitent les migrants, à leurs frontières ou sur leur territoire, notamment dans les centres de détention^[75].

[74] House of Lords FRONTEX Report, [disponible sur Internet], paragr.149.

[75] *Ibid.*, paragr. 150.

III. INCIDENCES DU PROJET DE MODIFICATION

DU RÈGLEMENT 2007/2004

SUR LES DROITS FONDAMENTAUX

Le programme de Stockholm adopté les 10-11 décembre 2009 a demandé à la Commission de clarifier le mandat et de renforcer le rôle de FRONTEX en prenant en compte les résultats de l'évaluation de l'Agence ainsi que le rôle et les responsabilités des États membres dans le domaine du contrôle des frontières. La proposition de modification du Règlement 2007/2004 présentée par la Commission en février 2010 résulte des recommandations du conseil d'administration de l'Agence et des discussions approfondies au Conseil et au Parlement où, selon la Commission, la société civile et des milieux académiques ont pu s'exprimer.

La proposition de règlement de la Commission, qui insiste sur la nécessité de renforcer, en équipement et en hommes, les capacités opérationnelles de l'Agence, répond-elle aux préoccupations exprimées dans cette étude quant au respect des droits fondamentaux ? Alors que le préambule du Règlement 2007/2004 se contentait d'une référence générale à la charte des droits fondamentaux de l'UE, la nouvelle version, plus détaillée, pourrait le faire penser. Elle pose en effet que :

Le présent règlement respecte les droits fondamentaux ainsi que les principes reconnus en particulier par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment la dignité humaine, l'interdiction de la torture et des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, le droit à la liberté

et à la sécurité, le droit à la protection des données à caractère personnel, le droit d'asile, les principes de non-refoulement et de non-discrimination, les droits de l'enfant et le droit à un recours effectif. Le présent règlement devrait être appliqué par tous les États membres conformément à ces droits et principes. (cons. 4).

Pourtant l'examen des dispositions proposées montre que sont maintenues de nombreuses zones d'ombre. D'abord, parce que le principe posé par le Règlement 2007/2004, selon lequel « la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières incombe aux États membres » reste sur ce point inchangé. Cette exemption de toute responsabilité de FRONTEX dans les opérations qu'elle coordonne est d'autant plus préoccupante que le projet de modification du Règlement vise à augmenter les prérogatives de l'Agence dans de nombreux domaines. Dans la proposition de la Commission, l'Agence : « évalue, approuve et coordonne les propositions d'opérations conjointes et de projets pilotes faites par les États membres », « établit un plan opérationnel » pour ces opérations, « peut elle-même prendre l'initiative d'opérations conjointes et de projets pilotes », et y « mettre un terme ». Elle peut aussi décider de constituer « une réserve de gardes-frontières regroupés en équipe communes de soutien FRONTEX », et veille « à la bonne mise en œuvre opérationnelle de tous les aspects organisationnels ».

L'importance du rôle confié à FRONTEX, agence européenne dotée de la personnalité juridique, est de moins en moins compatible avec son irresponsabilité dans le cadre des opérations qu'elle cogère.

Loin de clarifier le cadre juridique dans lequel l'Agence fonctionne, **les attributions respectives entre les États membres et FRONTEX telles qu'elles sont prévues dans le Règlement modifié en accentuent encore l'opacité** : alors que l'Agence jouirait d'une quasi-totale autonomie pour décider de lancer ou d'interrompre des opérations communes de contrôle aux frontières, les agents qui y participent resteraient « *soumis aux mesures disciplinaires de leur État membre d'origine* » (art. 3 quater. 4). **Un montage qui semble organisé pour conforter le déni de responsabilité déjà relevé dans le fonctionnement actuel de l'Agence** (cf. Partie II) et donner à FRONTEX le total contrôle des opérations tout en renvoyant sur les fonctionnaires nationaux et les États membres la responsabilité d'éventuels dysfonctionnements.

Par ailleurs, aux termes de la proposition de la Commission, l'Agence « *évalue les résultats des opérations conjointes et de projets pilotes et transmet les rapports d'évaluation détaillés au conseil d'administration dans les soixante jours suivant la fin de l'activité* ». Ainsi non seulement FRONTEX se verrait dotée de la quasi-entière gestion des opérations de contrôles aux frontières et de projets pilotes, sans en assumer la responsabilité, mais elle en aurait en outre le monopole de l'évaluation et du suivi. On peut donc dire que **la proposition de la Commission met en place un mécanisme d'auto-évaluation qui ne rend FRONTEX comptable de ses actes que devant elle-même**, dans une totale absence de transparence.

A. Une « facilitation » à risques de la coopération avec les pays tiers

Déjà habilitée à conclure des « accords de travail » avec des pays tiers, FRONTEX se voit dotée de nouveaux outils de coopération par la proposition de modification du Règlement. Il s'agit principalement :

→ de la possibilité – sous réserve de l'avis favorable de la Commission – d'envoyer des « *officiers de liaison* » dans les pays tiers constituant « *des pays d'origine ou de transit dans le cadre de l'immigration illégale* » (art. 14.2), dont la tâche est « *l'établissement et le maintien de contacts avec les autorités compétentes du pays tiers dans lequel ils sont détachés en vue de contribuer à la prévention de l'immigration illégale, à la lutte contre ce phénomène et au retour des migrants illégaux* » (art. 14.3) ;

→ de la possibilité de lancer et financer des projets d'assistance technique dans des pays tiers (art. 14.4) afin « *d'établir un modèle de coopération solide avec les pays concernés* » (cons. 23) ;

→ de l'inclusion, dans les accords bilatéraux conclus entre des États membres et des pays tiers, de dispositions relatives au rôle et aux compétences de FRONTEX (art. 15.5).

La proposition ajoute enfin une obligation pour FRONTEX de recueillir l'avis favorable de la Commission avant de conclure des « accords de travail » avec des États tiers (art. 14.7).

NB : on note que la proposition de règlement maintient la fiction que représente la distinction établie entre la « *coopération opérationnelle avec les pays tiers* » et de la « *coopération avec les autorités compétentes des pays tiers* ». C'est cette distinction qui permet au directeur de FRONTEX de soutenir que les accords de

travail conclu par l'Agence avec des pays tiers ne sont pas soumis aux règles applicables en matière de traités internationaux parce qu'ils sont passés avec les autorités compétentes de ces pays, et non leur gouvernement (cf. Partie II, B.2).

Bien que l'article 14, consacré à la coopération avec les États tiers, soit émaillé de références au respect des droits humains et aux droits fondamentaux, on est fondé à estimer ces réserves très insuffisantes au regard des objectifs poursuivis et de la faiblesse des garanties effectives.

1. Objectifs poursuivis

S'agissant des officiers de liaison, le principal but de leur envoi dans des pays de transit ou de départ est de lutter contre l'immigration irrégulière. L'une de leur mission est de retenir « à la source » les migrants supposés ne pas être aptes à user des voies légales de migration, soit par la collecte et l'analyse de renseignements destinés à alimenter les analyses de risques, soit par l'intervention directe à l'égard des personnes en partance.

Cet objectif est difficilement compatible avec le respect des droits fondamentaux évoqués en partie I de cette étude. **Pour prévenir l'immigration irrégulière, l'intervention en amont relative au départ d'un individu constitue une violation du droit pour toute personne souhaitant quitter tout pays y compris le sien, disposition protégée par plusieurs textes internationaux à valeur contraignante. L'intervention pour interrompre la route d'un migrant pouvant réclamer une protection internationale constitue également une atteinte au droit d'asile voire au principe de non refoulement.**

S'agissant de la mise en place d'une coopération étroite avec des pays tiers par le biais d'assistance technique, dans le cadre ou non d'accords bilatéraux conclus avec

des États tiers, elle s'inscrit dans le cadre de **l'externalisation des contrôles migratoires, qui s'accommode souvent mal du respect des droits des migrants**. Car en déléguant la compétence de ces contrôles aux fonctionnaires d'États qui ne sont pas encadrés par les mêmes obligations que les États membres en matière de droits fondamentaux – la proposition de modification du Règlement se satisfait de « *pays tiers dont les pratiques en matière de gestion des frontières respectent des normes minimales de protection des droits de l'homme* » (art. 14.2) –, **le dispositif prévu fait courir des risques de violations externalisées des droits en chaîne** : outre le droit à circuler et le droit d'asile précités, on pense aux risques de traitements inhumains et dégradants notamment dans les opérations d'arrestations massives, de déportations et de détention.

L'expérience prouve que ces craintes sont loin d'être théoriques : les accords bilatéraux italo-libyens ou hispano-mauritaniens ont été et continuent d'être le cadre de violations régulières et impunies des droits fondamentaux des migrants (cf. Partie I).

2. Faiblesse des garanties

Face à ces risques, les garanties offertes par le règlement modifié sont bien faibles : certes les dispositions de la proposition relative aux pays tiers, contrairement au Règlement initial, évoquent fréquemment les droits fondamentaux. **Mais cette référence aux droits fondamentaux restera virtuelle s'il n'existe, ni en amont ni en aval, de moyens de vérifier que ces droits sont respectés.**

→ *En aval*, ils sont quasi-inexistants : on a vu que FRONTEX est seule habilitée à évaluer les opérations qu'elle coordonne et donc des violations des droits dont elles seraient éventuellement le théâtre – mais dont elle ne se considère pas responsable. La victime potentielle de telles violations n'aurait d'autre ressource que de se retourner, dans la juridiction

d'un État tiers, contre son auteur, dans le meilleur des cas un fonctionnaire d'un État membre mais peut-être celui de l'État tiers dans lequel a eu lieu l'opération. Autant dire qu'elle n'aurait aucune chance d'être entendue.

→ **En amont**, la modification de règlement prévoit que, désormais, l'autorisation de la Commission européenne sera nécessaire pour que FRONTEX puisse coopérer avec les autorités de pays tiers dans les domaines qui la concerne.

Cette exigence nouvelle pose deux questions : d'une part, quid des accords déjà conclus (cf. liste en Partie II) ? D'autre part, **l'avis de la Commission est-elle une garantie que les droits des migrants seront respectés ?** Sur ce deuxième point, on peut avoir de sérieux doutes. Il suffit de mentionner le cas libyen pour s'en convaincre. Malgré toutes les réserves émises de façon récurrente par les organisations internationales et les ONG à propos du traitement par les autorités libyennes des migrants et des réfugiés, malgré les interventions régulières du Parlement européen, la Commission entretient depuis

plusieurs années une coopération rapprochée avec les autorités libyennes sur les questions de gestion des flux migratoires. Elle a d'ailleurs conclu le 4 octobre 2010 un accord – présenté sous forme de « communiqué joint » entre l'UE et la Libye – en matière de coopération et de dialogue sur les frontières, la mobilité, les migrations et l'asile.

Cette formalisation de la coopération dans ces domaines est particulièrement inquiétante. La Libye n'est pas signataire de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et le chef de l'État libyen est connu pour instrumentaliser la question migratoire au gré de ses intérêts. Quelques semaines avant la conclusion de cet accord, Mouammar Kadhafi avait déclaré qu'il demandait « à l'Union européenne au moins 5 milliards d'euros par an », expliquant que la Libye « est la porte d'entrée de l'immigration non souhaitée » et qu'il faut « stopper [l'immigration] sur les frontières libyennes », faute de quoi « demain peut-être que l'Europe ne sera plus européenne et même noire car ils sont des millions

Tinzaouaten (frontière entre le Mali et l'Algérie), octobre 2009



[d'Africains] à *vouloir venir* ». La signature du communiqué joint UE-Libye s'inscrit par conséquent dans un contexte de chantage qui augure mal de la capacité de la Commission à évaluer en toute sérénité et clairvoyance l'opportunité pour FRONTEX de passer des accords avec tel ou tel pays tiers.

B. Quel encadrement des opérations de retours conjointes ?

Invitée par le Règlement 2007/2004 à fournir « l'assistance nécessaire à l'organisation des opérations de retour conjointes des États membres », FRONTEX s'est impliquée de façon croissante dans cette activité par la coordination de vols groupés (« charters FRONTEX »). Or cette assistance ne s'inscrit a priori pas dans le cadre du contrôle des frontières, et contrairement aux autres dispositions de la modification du Règlement proposée par la Commission, celles qui concernent les opérations de retour conjointes ne vont pas dans le sens d'un renforcement étendu des prérogatives de l'Agence. Le projet du nouvel article 9 se contente de consacrer le rôle qu'elle occupe déjà, de fait, dans la coordination et l'organisation de ces opérations, et prévoit qu'elle peut décider de les financer ou de les cofinancer (art. 9.1).

1. Code de bonne conduite et contrôle indépendant pour les vols groupés

Les principales modifications apportées au déroulement de ces opérations de retour vont a priori dans le sens d'un meilleur encadrement et d'une plus grande transparence, notamment du fait des obligations imposées par la directive 2008/115 (directive « retour ») qui prévoit qu'un contrôle des opérations de retour forcé « doit être effectué de manière indépendante et doit couvrir l'ensemble de l'opération, de la phase précédant le départ à la remise des personnes renvoyées dans le pays de retour » (art. 9.2).

La proposition énonce à plusieurs reprises que les activités liées à l'éloignement des étrangers doivent être menées conformément à la charte des droits fondamentaux de l'UE (cons. 21). Elle prévoit l'élaboration par FRONTEX d'un « code de bonne conduite pour le retour par voie aérienne des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », visant 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 non-discrimination » (art. 9.2).

Il est également prévu que « les observations du contrôleur relatives au code de bonne conduite [soient] transmises à la Commission », et ses « rapports intégrés dans un mécanisme de rapports annuels » (art. 9.3).

2. Des opérations à haut degré de dangerosité

Si ces améliorations envisagées pour le suivi et le contrôle des opérations présentent l'intérêt d'introduire de la transparence dans un dispositif qui favorise les dérapages et la dilution des responsabilités (cf. Parties I et II), elles laissent ouvertes une série de questions quant à leur effectivité et à leur portée.

- **Quelles seront les modalités effectives de s'assurer en temps utile que le code de bonne conduite est respecté ?**

L'existence d'un code de bonne conduite, combinée à la formation des fonctionnaires appelés à intervenir dans les opérations de retour conjointes, est une bonne mesure préventive, et le contrôle de leur déroulement après qu'elles ont eu lieu est également bienvenu pour la suite. Mais, compte tenu des circonstances dans lesquelles se passent les renvois forcés (usage de la contrainte, parfois de

la force) ces mesures *pre* et *post* ne répondent pas à la nécessité de recours immédiat à une autorité indépendante en cas de problèmes au cours de l'opération de retour, problèmes dont les témoignages attestent qu'ils ne sont pas des hypothèses d'école. Quelles sont les possibilités pour une personne qui serait victime de mauvais traitements au cours d'une opération de retour, de faire valoir ses droits à ne pas être traitée dans des conditions contraires aux exigences du code de bonne conduite ? Une fois remise aux autorités du pays de renvoi, quelles sont les possibilités effectives pour cette victime de saisir une instance juridictionnelle pour obtenir réparation ?

- Quelle est la force contraignante pour le code de bonne conduite ? Quelles sont les sanctions relatives aux infractions ?

La proposition de règlement prévoit que l'Agence « *élabore* » un code de bonne conduite, qui est « *applicable* » à toutes les opérations et « *énonce* » les procédures visant à garantir le respect des droits. Ces termes n'induisent pas de façon formelle un caractère contraignant pour le code de bonne conduite, et le dispositif ne permet pas de savoir quel type de sanctions encourent les éventuels contrevenants au code – à condition qu'ils puissent être identifiés (cf. ci-dessus). À ces questions s'ajoute le problème de fond que pose l'ambiguïté du partage des tâches entre FRONTEX et les États membres, ou leurs agents (cf. A.). La combinaison de toutes ces incertitudes affaiblit considérablement la portée de la nouvelle mesure.

- Quel est le type de relations avec les pays tiers de renvoi lors des opérations de retour conjointes ?

Une des clefs de la « réussite » d'une opération de retour conjointe est la collaboration des autorités des pays de renvoi. La proposition de règlement prévoit à cet égard que « *l'Agence collabore avec les autorités compétentes des pays tiers concernés et recense les*

meilleures pratiques en matière d'obtention de documents de voyage et de retour des ressortissants de pays tiers en situation de séjour irrégulier » (art. 9.5). Comment s'articule cette collaboration avec les exigences du code de bonne conduite pour les opérations de retour ? Plus généralement, on retrouve ici les risques évoqués ci-dessus (B.) concernant la coopération avec des pays dont l'encadrement juridique relatif aux droits humains n'apporte pas les garanties nécessaires. Le problème est d'autant plus aigu que les opérations de retour conjointes sont par essence des opérations à haut degré de dangerosité^[76].

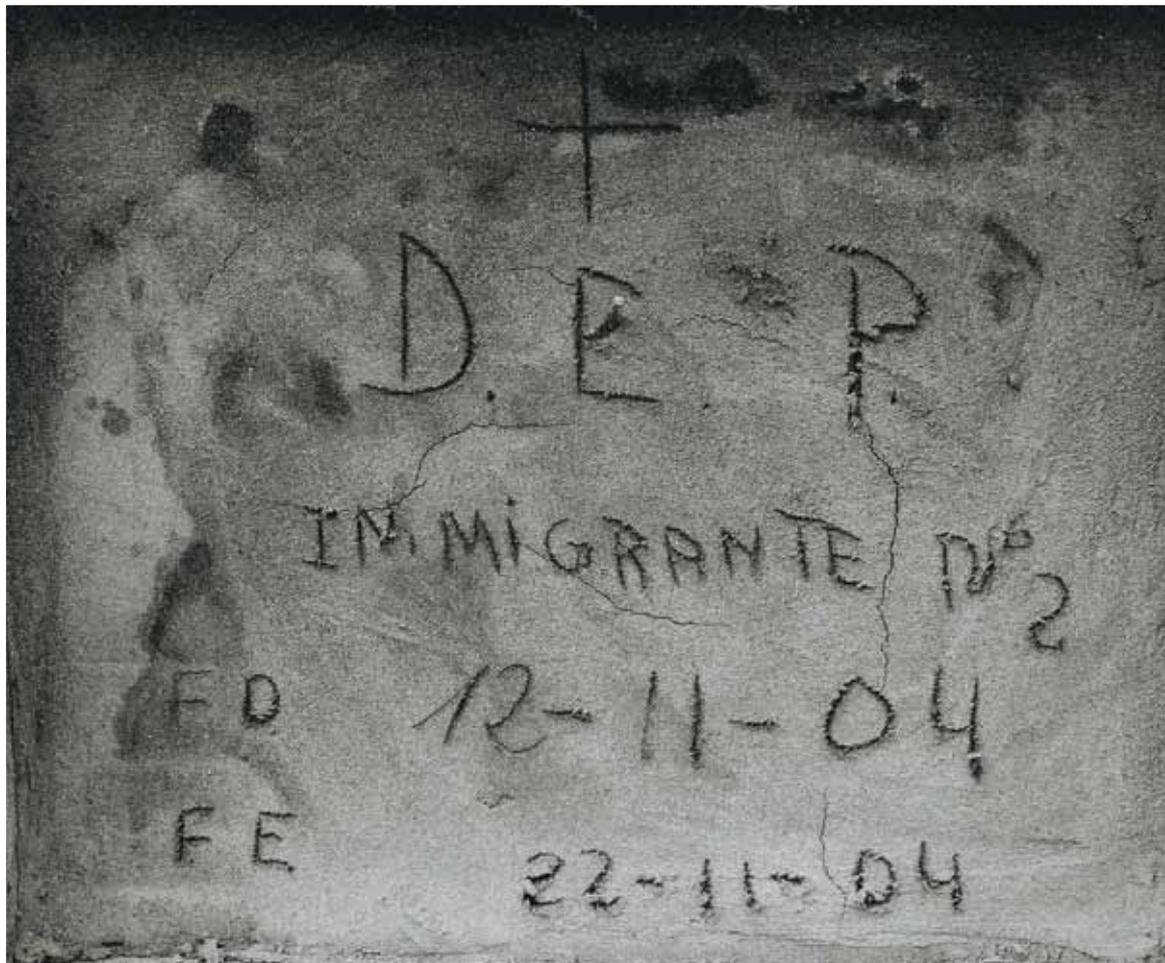
- Sur la base de quelles informations le contrôleur indépendant établira-t-il son rapport ?

Quels seront les moyens pour le contrôleur des opérations de retour, compétent à toutes les étapes, d'accomplir sa mission ? Disposera-t-il d'agents détachés dans les lieux d'enfermement où sont souvent détenus les étrangers avant leur expulsion ? À bord des avions ? Dans les aéroports d'arrivée, et après que les expulsés auront été remis aux mains des autorités du pays de renvoi ? Quelles sont les possibilités pour une éventuelle victime de mauvais traitements, ou pour des personnes qui en seraient témoins, de se faire connaître auprès du contrôleur ? Sans une réponse précise à toutes ces questions, le contrôle indépendant prévu par la proposition de règlement risque fort de rester une garantie formelle.

- Quelle portée, quelle publicité et quelles suites pour les rapports du contrôleur ?

Selon la proposition de règlement, les observations du contrôleur relatives au respect des droits fondamentaux sont

.....
[76] *L'Institute of Race Relations (IRR) a recensé 38 cas de décès de migrants ou demandeurs d'asile survenus entre janvier 2009 et juin 2010, dans l'Union européenne, en Suisse et en Norvège. Cf. IRR (2010) Accelerated removals: a study of the human cost of EU deportation policies, 2009-2010, 29 p. [disponible sur Internet]*



La tombe d'un migrant anonyme au cimetière de Fuerteventura, îles Canaries, 2007

transmises à la Commission et font partie du rapport final relatif à l'opération de retour. Ces communications garantissent-elles la transparence quant aux éventuelles violations des droits humains dont aurait connaissance le contrôleur ? Les rapports annuels du contrôleur seront-ils rendus publics ? Quel sera le traitement par la Commission des observations du contrôleur ? Quels sont les mécanismes prévus pour la recherche des responsabilités et/ou la poursuite des auteurs de violations des droits humains qui pourraient être mises en évidence par le contrôleur ?

Paradoxalement, la partie de la proposition de règlement concernant les vols d'expulsion groupés qui paraît, à première vue, prendre le plus en compte le respect des droits fondamentaux, est ainsi celle qui laisse peser le plus d'incertitudes. Ceci invite d'autant plus à la vigilance que les enjeux, comme on l'a vu en partie I, sont lourds.

C. Droits fondamentaux : un grand décalage entre le texte et l'effectivité

À première vue, la proposition de règlement, contrairement au Règlement 2007/2004, semble avoir pour ancrage le respect des droits fondamentaux, qui fait partie des critères

pour l'évaluation des options de l'étude d'impact que la Commission a fait réaliser. Elle fait écho à la note adressée par FRONTEX au Parlement européen le 8 octobre 2010, qui proclame en introduction que le respect des droits fondamentaux est « inconditionnel » pour l'Agence et « pleinement intégré à ses activités ».

Un examen détaillé de la proposition tempère cette première impression :

Outre les rappels aux principes figurant au préambule et à l'article 1 de la proposition, celle-ci se réfère explicitement au respect des droits fondamentaux dans les dispositions qui concernent la coopération en matière de retour (art. 9), la coopération avec les pays tiers (art. 14) et l'activité des équipes communes de soutien FRONTEX (art. 3.4). Elle prévoit que les gardes-frontières, les membres du personnel des États membres et les membres du personnel de l'Agence, « *reçoivent, préalablement à leur participation à des activités opérationnelles organisées par l'Agence, une formation [qui inclut] les droits fondamentaux et l'accès à la protection internationale* » (art. 2.1 bis), de même que les instructeurs des gardes-frontières nationaux des États membres (art. 4.7). Le préambule rappelle enfin que parmi les partenaires avec lesquels FRONTEX coopère, figure l'Agence des droits fondamentaux. Ces deux points ne sont toutefois pas des nouveautés puisqu'ils sont issus d'accords de coopération déjà conclus par FRONTEX avec le HCR et l'Agence des droits fondamentaux.

S'agissant des opérations de retour conjointes et des relations avec les pays tiers, on a déjà montré ci-dessus comment les garanties pouvaient être contournées ou affaiblies, et souligné toutes les questions qui restent pendantes quant à l'application effective des droits (cf. B. et C.)

Pour le reste, on constate d'une part que rien n'est dit à ce sujet au chapitre des nouvelles compétences qui sont confiées à FRONTEX dans

la cogestion des opérations conjointes, qu'il n'est quasiment pas fait allusion au droit d'asile et plus généralement, que la proposition de règlement révèle une absence de transparence qui fait obstacle à un respect effectif des droits fondamentaux.

1. Lacunes dans la gestion des opérations conjointes

→ Interruption : il est prévu que FRONTEX peut « *mettre un terme* » aux opérations conjointes « *si les conditions nécessaires à la réalisation de ces initiatives ne sont plus remplies* » (art. 3.1). Aucune précision n'est donnée quant à la nature des conditions prises en compte, et en tout état de cause cette disposition ne permet pas de savoir si FRONTEX pourrait prendre une décision d'interruption dans le cas où les droits fondamentaux seraient menacés dans le déroulement de l'opération en cours.

→ Évaluation : on a vu que l'Agence « *évalue les résultats des opérations conjointes et de projets pilotes* » (art. 3.4) et doit transmettre ces résultats au conseil d'administration. Mais rien n'est dit sur les éléments pris en compte pour ces résultats, et en particulier si outre les aspects matériels, un bilan de l'opération au regard du respect des droits fondamentaux est opéré, la précision que ces évaluations sont destinées à « *améliorer la qualité, la cohérence et l'efficacité des opérations et projets futurs* » n'apportant pas d'éclaircissements à cette question. On peut se demander notamment si les prescriptions de l'article 3 ter.4 : « *les membres des équipes communes de soutien FRONTEX respectent pleinement les droits fondamentaux et l'exercice de leurs tâches et compétences* », sont soumises à évaluation et si c'est le cas, quelle méthode est utilisée pour y procéder.

→ Interventions maritimes : le plan opérationnel établi par FRONTEX pour les opérations conjointes qu'elle cogère doit mentionner, « *en ce qui concerne les opérations en mer,*

les exigences spécifiques relatives au ressort juridique et aux dispositions du droit maritime qui s'appliquent (...)» (art. 3 bis. 1i). On constate bien que les opérations maritimes soient un terrain très favorable aux violations des droits des personnes interceptées notamment du fait de la vulnérabilité des intéressés et de l'incertitude quant à l'établissement des responsabilités, il n'est pas fait mention des exigences spécifiques relatives au respect des droits fondamentaux.

2. Quasi-absence de référence au droit d'asile

Compte tenu de la forte probabilité, lors des opérations de surveillance des frontières impliquant le déploiement de patrouilles maritimes et l'externalisation voire la sous-traitance des contrôles, de confrontation entre les personnels de FRONTEX et des personnes ayant besoin de protection internationale, on peut s'étonner qu'aucune référence n'apparaisse, dans la proposition de règlement, à la convention de Genève sur les réfugiés et que le principe de non refoulement ne soit évoqué que dans le préambule.

Pendant longtemps, la réponse de FRONTEX aux critiques qui lui étaient faites s'agissant du non respect du droit d'asile était que son mandat n'incluait pas de compétence dans ce domaine. Cette réponse n'est plus possible dès lors que l'Agence déclare que les droits fondamentaux sont au cœur de ses activités. Pourtant, on constate que la proposition de règlement n'apporte aucune amélioration dans ce domaine à part des références de principe. On aimerait en particulier voir rappeler que le principe de non refoulement s'impose dans toutes les opérations coordonnées par FRONTEX aux frontières, et que soit mentionnée l'obligation de respecter les règles posées dans les directives adoptées par l'UE concernant notamment l'accueil des demandeurs d'asile et les procédures qui leurs sont applicables, notamment à l'occasion des interceptions maritimes.

3. Défaut de transparence

La meilleure garantie pour que les droits fondamentaux soient respectés dans les procédures qui font intervenir des représentants de l'autorité publique, est la transparence de ces procédures. Ce principe a particulièrement vocation à s'appliquer dans le cas des opérations coordonnées par FRONTEX compte tenu que des incidents puissent arriver (notamment lors des opérations de retour conjointes) et/ou que des personnes en situation de vulnérabilité soient concernées par ces opérations. L'expérience des premières années d'existence de l'Agence ne dément pas cette nécessité.

Or on constate que la proposition de règlement maintient pour l'essentiel l'opacité et la culture du secret sur les opérations FRONTEX. Certes, une analyse globale des évaluations des opérations conjointes est incluse au rapport annuel de l'Agence qui est communiqué aux institutions de l'UE et rendu public, mais on a déjà souligné que ces évaluations reposent pour l'essentiel sur FRONTEX elle-même (cf. **A.2**). Les dispositions relatives au contrôle des opérations de retours conjointes prévoient quant à elles la transmission à la Commission des observations du contrôleur et leur inclusion dans le rapport final sur l'opération concernée. Mais elle ne précise pas si ce rapport est rendu public, ou à tout le moins transmis aux autres institutions de l'UE.

Il faut enfin mentionner que ni les modalités de mise en place d'opérations conjointes (définition d'un plan opérationnel, aspects organisationnels telles que les notifications d'incidents et les exigences spécifiques aux opérations en mer), ni les rapports entre FRONTEX et les États tiers avec lesquels elle coopère, ni les projets d'organisation d'opération de retour communes ne font l'objet d'information du Parlement européen.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il ne suffit pas de décréter que les droits fondamentaux doivent être respectés, encore faut-il s'en donner les moyens juridiques et les garanties démocratiques. La proposition de modification du règlement créant l'agence FRONTEX ne fait ni l'un ni l'autre. Au cours des cinq années d'activité de l'Agence, de nombreuses questions ont été soulevées quant à la compatibilité de son fonctionnement avec le respect des droits des personnes. La proposition de règlement de la Commission ne répond qu'à très peu d'entre elles, et en provoque de nombreuses autres. Sans une sérieuse ré-interrogation sur les objectifs poursuivis par l'Agence et leur mise en perspective avec les menaces qu'elle représente pour le respect des droits, on peut se demander si FRONTEX elle-même est compatible avec les droits de l'homme.

En attendant, un certain nombre de mesures devraient être introduites dans le règlement modifié pour rapprocher les règles de fonctionnement de FRONTEX des standards en matière de droits fondamentaux :

→ Etablissement clair du partage des responsabilités entre les États membres et FRONTEX, en cohérence

entre l'accroissement du rôle reconnu à l'Agence qui implique une pleine responsabilité juridique pour les actes commis lors des opérations qu'elle coordonne quel qu'en soit le lieu.

→ Rappel explicite que toutes les opérations coordonnées par FRONTEX doivent être compatibles avec les directives adoptées par l'UE en matière d'asile, notamment les directives 2003/9 (« accueil ») et 2005/85 (« procédures »), et le principe de non refoulement, y compris lors des interventions maritimes où qu'elles aient lieu, et lors des interventions de fonctionnaires agissant sous l'autorité de FRONTEX et d'officiers de liaison déployés par elle.

→ Rappel explicite que les opérations coordonnées par et/ou impliquant des agents placés sous l'autorité de FRONTEX hors du territoire de l'UE doivent être compatibles avec le respect du droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (art. 12.2 PIDPC).

→ Mise en place de dispositifs indépendants de contrôle lors des opérations coordonnées par FRONTEX (opérations conjointes, opérations de retours groupés, envoi

d'officiers de liaison), incluant que les conclusions des opérations de contrôle et leur suivi soient régulièrement transmises au Parlement européen et rendus publics.

→ Pour le contrôle des opérations de retour conjointes, mise à disposition de personnel suffisant pour que le contrôle puisse avoir lieu à toutes les étapes, incluant l'accès aux lieux d'enfermement où les expulsés sont détenus, à bord des avions, et au moment de la remise éventuelle des expulsés aux mains des autorités de l'État de renvoi.

→ Attribution d'un caractère contraignant au code de bonne conduite pour les opérations de retour.

→ Transmission au Parlement européen des décisions prises par FRONTEX concernant les opérations conjointes et les projets pilotes qu'elle coordonne.

→ Consultation obligatoire du Parlement européen pour toute ouverture de négociations entre FRONTEX et un État tiers ou les autorités de cet État, et transmission avant sa conclusion de tout accord passé par FRONTEX dans ce cadre.

BIBLIOGRAPHIE

- **Amnesty International & ECRE** (2010) *Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)*, 34 p. [disponible sur Internet]
- **Bigo Didier et Jeandesboz Julien** (2009) *Border Security, Technology and the Stockholm Programme*, n°3
- **Carrera Sergio** (2007) *The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, Working Document n°261, Centre for European Policy Studies, Brussels [disponible sur Internet]
- **Casella Colombeau Sara** (2009) Une agence aux marges de l'Europe et du droit international in *Migreurop, Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires*, Paris, Armand Colin, pp. 41-44.
- **Casella Colombeau Sara** (2010) FRONTEX : et les frontières seront bien gardées ? *Alternative économique*, n°48, [disponible sur Internet]
- **Commission européenne** (2006) *Renforcer la gestion de la frontière maritime méridionale de l'Union européenne*, Com(2006)733 final, Bruxelles. [disponible sur Internet]
- **Commission européenne** (2008) Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, Com(2008)67 final, Bruxelles. [disponible sur Internet]
- **Commission européenne** (2010) 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. [disponible sur Internet]
- **FRONTEX** (2006) *Rapport général de FRONTEX pour l'année 2006*, 6 p. [disponible sur Internet]
- **FRONTEX** (2007) *Rapport général de FRONTEX pour l'année 2007*, 31 p. [disponible sur Internet]
- **FRONTEX** (2008) *Rapport général de FRONTEX pour l'année 2008*, 71 p. [disponible sur Internet]
- **FRONTEX** (2009) *Rapport général de FRONTEX pour l'année 2009*, 46 p. [disponible sur Internet]
- **FRONTEX** (2010) *Rapport général de FRONTEX pour l'année 2010*, 59 p. [disponible sur Internet]
- **Jeandesboz Julien** (2008) *Reinforcing the Surveillance of EU Borders. The Future Development of FRONTEX and Eurosur*, Research Paper n°11, Centre for European Policy Studies, Bruxelles [disponible sur Internet]
- **Moreno Lax Violeta** (2010) *Searching Responsibilities and Rescuing Rights: FRONTEX, the Draft Guidelines for Joint Maritime Operations and Asylum Seeking in the Mediterranean*, REFGOV - Reflexive Governance in the Public interest, sixth framework programme [disponible sur Internet]
- **Ryan Bernard and Mitsilegas Valsamis eds.** (2010) *Extraterritorial Immigration Control*, Hardback, 446 p.
- **Tondini Matteo** (2010) *Fishers of Men? The Interception of Migrants in the Mediterranean Sea and Their Forced Return to Libya* [disponible sur Internet]
- **Rodier Claire** (2010) FRONTEX, bras armé de l'Europe forteresse in *Badie Bertrand et Vidal Dominique* (2010) *L'État du monde 2011. La fin du Monde unique*, Paris, La Découverte.

Tableau 3 - Opérations de contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne et de retours conjoints coordonnés par FRONTEX

2006	2007	2008	2009
4	33	31	43

Source : FRONTEX

Tableau 4 - Le budget adopté en co-décision par le Parlement européen et le Conseil est en augmentation globale.

Année	Budget (euros)
2006	19 166 000
2007	41 950 000
2008	70 432 000
2009	88 250 300
2010	87 917 000

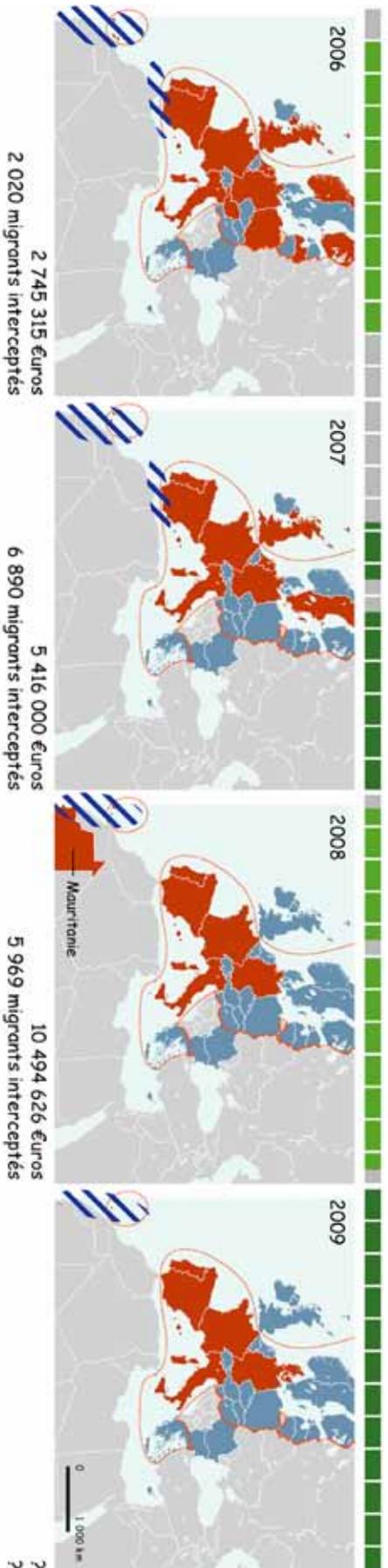
Source : FRONTEX

Tableau 5 - Personnels de l'agence

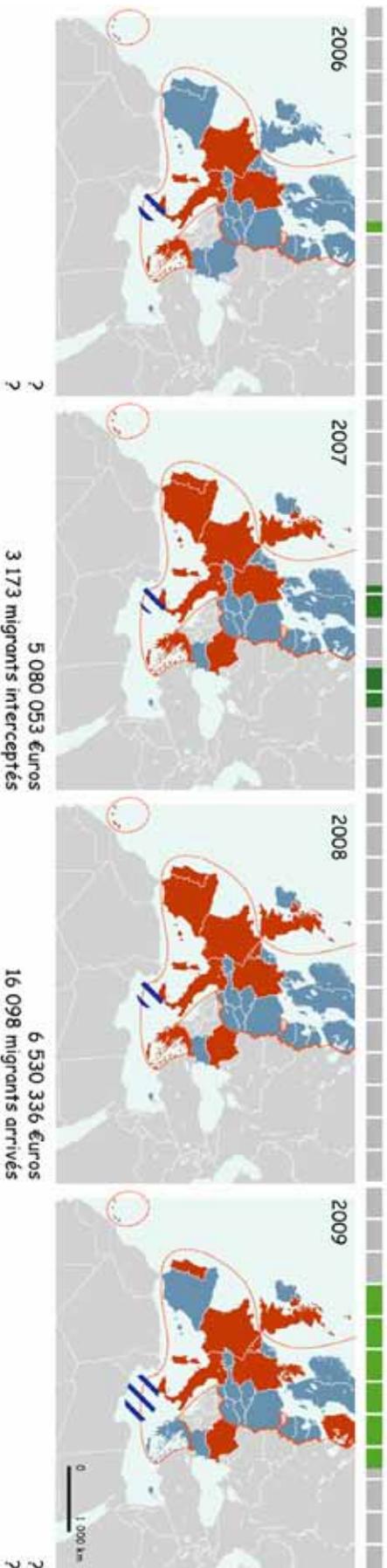
Date	Effectifs
2007	133
2008	205
2009	254
2010	281

Source : FRONTEX

Opérations Hera

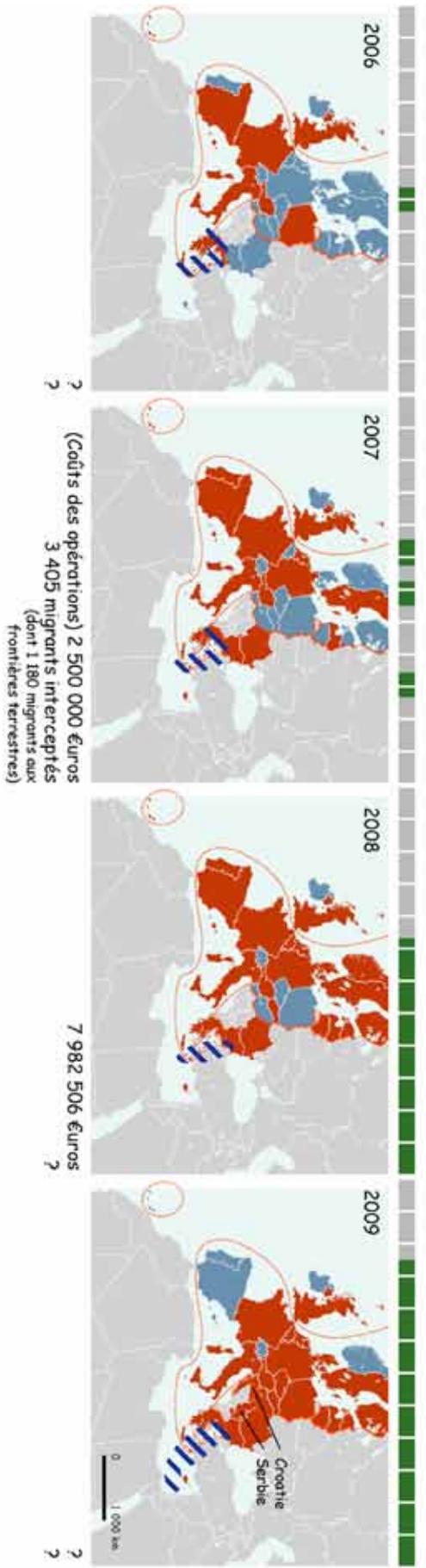


Opérations Nautilus

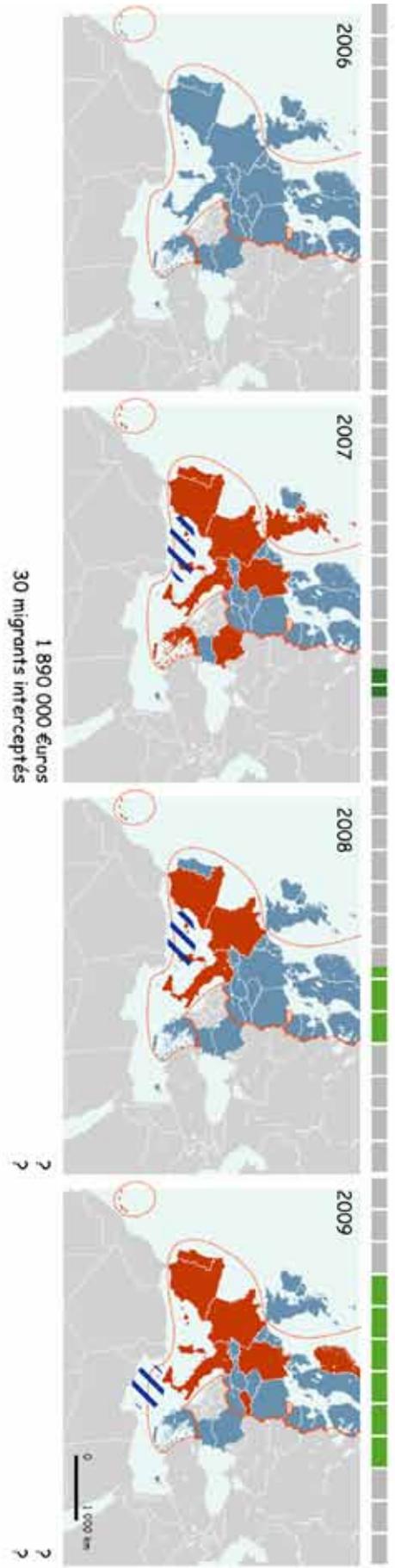


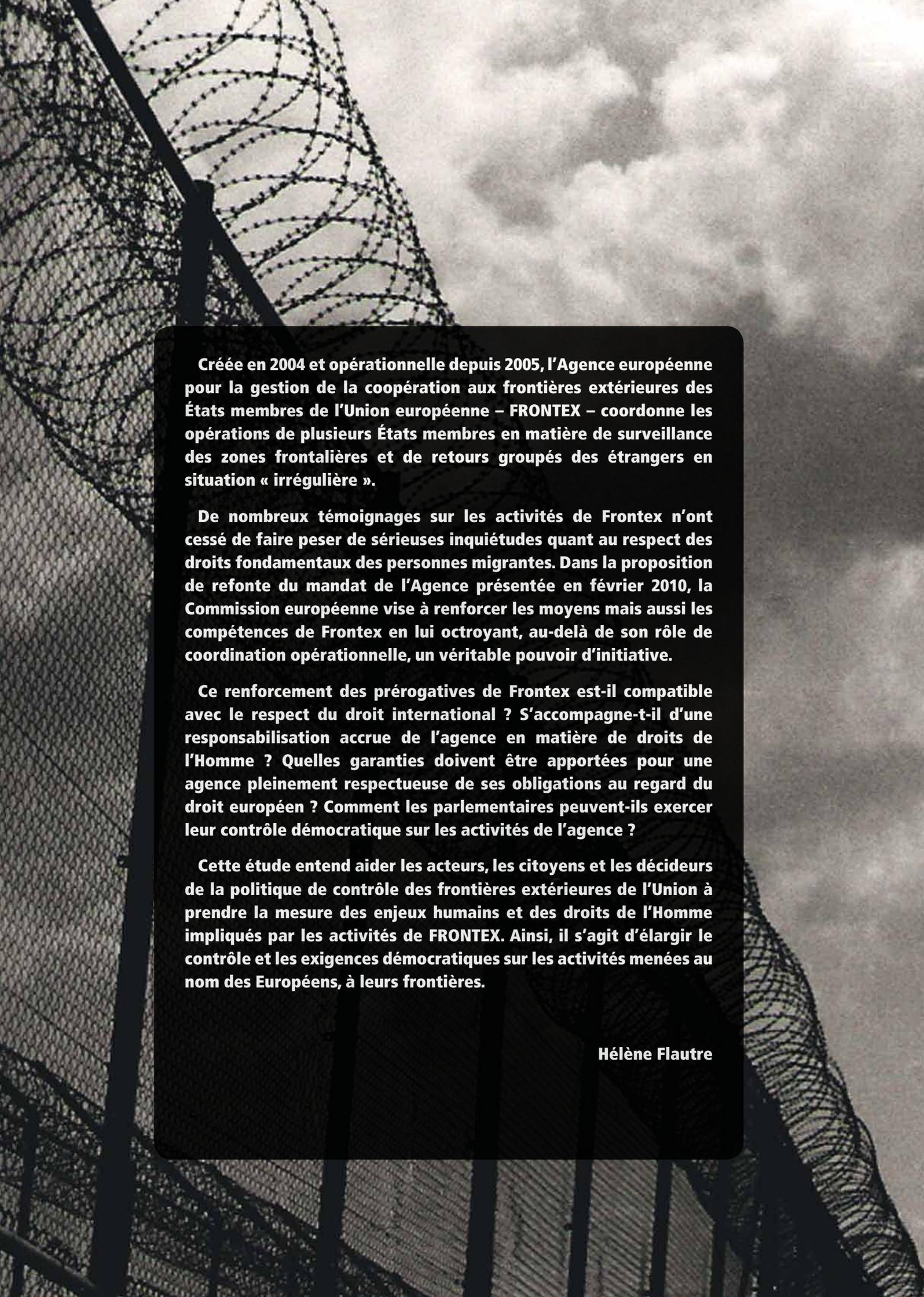
- Période connue des interventions des unités de Frontex¹
 - Pays de l'Union européenne (UE) et associés à l'UE
 - Nombre de jours d'intervention (période indéterminée)²
 - Pays participant aux opérations de Frontex
 - ▨ Lieux des opérations de surveillance
 - ▭ Frontières de l'espace Schengen
1. Pour chaque carte, le premier rectangle représente le mois de janvier et le dernier le mois de décembre.
2. Ne possédant pas de donnée pour ces périodes d'interventions, leur emplacement est arbitraire mais les amplitudes sont exactes.

Opérations Poséidon



Opérations Hermès





Créée en 2004 et opérationnelle depuis 2005, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne – FRONTEX – coordonne les opérations de plusieurs États membres en matière de surveillance des zones frontalières et de retours groupés des étrangers en situation « irrégulière ».

De nombreux témoignages sur les activités de Frontex n'ont cessé de faire peser de sérieuses inquiétudes quant au respect des droits fondamentaux des personnes migrantes. Dans la proposition de refonte du mandat de l'Agence présentée en février 2010, la Commission européenne vise à renforcer les moyens mais aussi les compétences de Frontex en lui octroyant, au-delà de son rôle de coordination opérationnelle, un véritable pouvoir d'initiative.

Ce renforcement des prérogatives de Frontex est-il compatible avec le respect du droit international ? S'accompagne-t-il d'une responsabilisation accrue de l'agence en matière de droits de l'Homme ? Quelles garanties doivent être apportées pour une agence pleinement respectueuse de ses obligations au regard du droit européen ? Comment les parlementaires peuvent-ils exercer leur contrôle démocratique sur les activités de l'agence ?

Cette étude entend aider les acteurs, les citoyens et les décideurs de la politique de contrôle des frontières extérieures de l'Union à prendre la mesure des enjeux humains et des droits de l'Homme impliqués par les activités de FRONTEX. Ainsi, il s'agit d'élargir le contrôle et les exigences démocratiques sur les activités menées au nom des Européens, à leurs frontières.

Hélène Flautre