



FRONTEX, UNE AGENCE EUROPÉENNE HORS DE CONTRÔLE

Décembre 2021

Alors que pendant des années les critiques des ONG ont été ignorées, Frontex est aujourd'hui sur la sellette. Depuis son entrée en fonction en 2005, l'agence de garde-frontières et de garde-côtes européens a joué un rôle grandissant dans la mise en œuvre de la politique migratoire sécuritaire de l'Union européenne (UE). Longtemps adoubée par les institutions européennes qui n'ont cessé depuis 15 ans de renforcer ses compétences en matière de contrôle et d'expulsions, et son budget (passé de 5 à 543 millions €), elle est à partir de 2020 pour la première fois publiquement questionnée sur ses activités et sa gouvernance (Commission et Parlement européens, Médiatrice de l'UE, OLAF), et en partie lâchée par ses soutiens.

L'agence est en effet accusée de violations répétées des droits, et notamment de refoulements aux frontières européennes (ONG et médias internationaux), de manquements à ses obligations réglementaires, de dysfonctionnements internes, voire d'inefficacité (Cour des comptes).

Si les médias se sont fait le relais des défenseur-euse-s des droits, qui dénoncent depuis plus de dix ans le mandat de Frontex attentatoire aux droits fondamentaux des exilé-e-s, son opacité, son autonomie sans contrôle, et son impunité structurelle, son évolution délétère est pointée du doigt jusque dans ses propres rangs, l'ancien directeur adjoint de l'agence ayant déclaré «être profondément préoccupé par l'atteinte à la réputation de l'agence, sa décision d'armer des agents et son incapacité à empêcher l'extrême droite d'infiltrer ses rangs, dans un contexte de mouvements anti-migrants à travers l'Europe».

Les années écoulées ont largement démontré la dangerosité d'une agence hors de contrôle et hors-la-loi, emblème de la politique européenne d'ultra-sécurisation des frontières et de la guerre aux migrant-e-s. Frontex n'est pas réformable, seule sa suppression pourrait inaugurer une nouvelle ère dans laquelle l'attachement aux droits fondamentaux ne serait pas un simple artifice rhétorique.

L'extension des pouvoirs de Frontex au service des politiques migratoires sécuritaires de l'UE

L'arrivée de près d'un million d'exilé·e·s en Europe en 2015 (soit 0,2 % de la population européenne) a déclenché des réactions politiques hostiles et répressives envers les personnes migrantes en droit comme en pratique, renforçant une fois de plus le cadre sécuritaire européen. L'Union européenne (UE) s'est principalement concentrée sur le contrôle de ses frontières extérieures, investissant d'importantes ressources dans le renforcement de l'agence Frontex dans l'espoir de pallier les « limites » de la gestion des mouvements migratoires par les seuls États membres de l'UE.

Nulle coïncidence donc si le mandat de l'agence – après une première révision en 2011 – a été remanié à deux reprises en à peine trois ans, en 2016 et en 2019, visant à accroître ses pouvoirs, Frontex étant perçue comme le rempart à une migration « indésirable » dans une période frénétique de révision des cadres politiques et juridiques en matière de migration et d'asile (Agenda européen sur les migrations).

Le règlement de l'UE 2016/1624 a marqué un tournant : l'argument avancé de la « pression migratoire » à laquelle serait soumis le territoire européen a permis de justifier un renforcement inédit des compétences et capacités de l'agence pour « lutter efficacement » contre la migration dite irrégulière, toujours plus en amont des routes migratoires (cf. la « pré-frontière » et le système EUROSUR). Outre les opérations conjointes et les interven-

tions rapides de l'agence aux frontières, il est désormais question d'équipes de soutien pour la « gestion des migrations » dans l'espace Schengen, et un maillage de plus en plus dense d'acteurs interconnectés (organisations internationales, agences européennes, pays dits tiers) se met en place, qui s'appuie sur un nombre croissant d'officiers de liaison Frontex, y compris hors UE. La réglementation prévoit également la possibilité pour Frontex d'imposer des mesures aux États membres qui ne coopèreraient pas pour répondre aux situations qu'elle juge « critiques » à leurs frontières.

La question du renvoi des « indésirables » occupe également une place centrale dans le règlement de 2016 : Frontex acquiert un rôle prépondérant dans la coordination et l'organisation des expulsions à l'échelle européenne, émaillees pourtant de nombreuses violations des droits, mentionnées comme des « incidents ». L'adoption d'un mécanisme de plainte, attendu de longue date, s'est révélé rapidement inefficace, et constitue l'un des aspects les plus critiques du mandat, n'ayant quasiment pas été modifié par les réformes ultérieures.

La philosophie qui imprègne le règlement UE 2019/1896 – menant à la nouvelle réforme du mandat de l'agence – repose sur le principe d'une extension des pouvoirs d'intervention autonome et rapide de l'agence. Parmi les nouveautés les plus significatives, l'élargissement du corps statutaire de l'agence de 1 500

à 10 000 agents d'ici 2027 (avec la tentative de rendre plus attractif le recrutement dans les rangs du personnel de l'agence) ; le quasi-triplement du budget pour les dépenses opérationnelles ; l'administration (et non plus la centralisation) du système EUROSUR, qui permet l'accès aux informations relatives à la surveillance des frontières et de la « pré-frontière ». Ce dernier aspect semble particulièrement inquiétant à la lumière des nouvelles règles de partage d'informations avec les États membres, facilitées par les structures EUROSUR, qui nourrissent l'analyse de risques et l'activation des opérations de Frontex.

En matière de respect des droits fondamentaux, le nouveau règlement prévoit d'étendre le mandat de l'Officier chargé des droits fondamentaux en nommant 40 agents en charge de la veille et du suivi. Mais le retard dans leur recrutement, deux après l'approbation de celui-ci, démontre le désintérêt de l'agence pour cette question.

Avec le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile, la Commission confirme son agenda politique basé sur les renvois en donnant à Frontex un rôle de premier plan dans les politiques européennes de « retour ». L'agence est ainsi confortée dans sa fonction de bras opérationnel de l'UE dans la mise en œuvre de ses politiques migratoires, toujours plus sécuritaires.

Frontex 3.0 : le va-t-en guerre européen

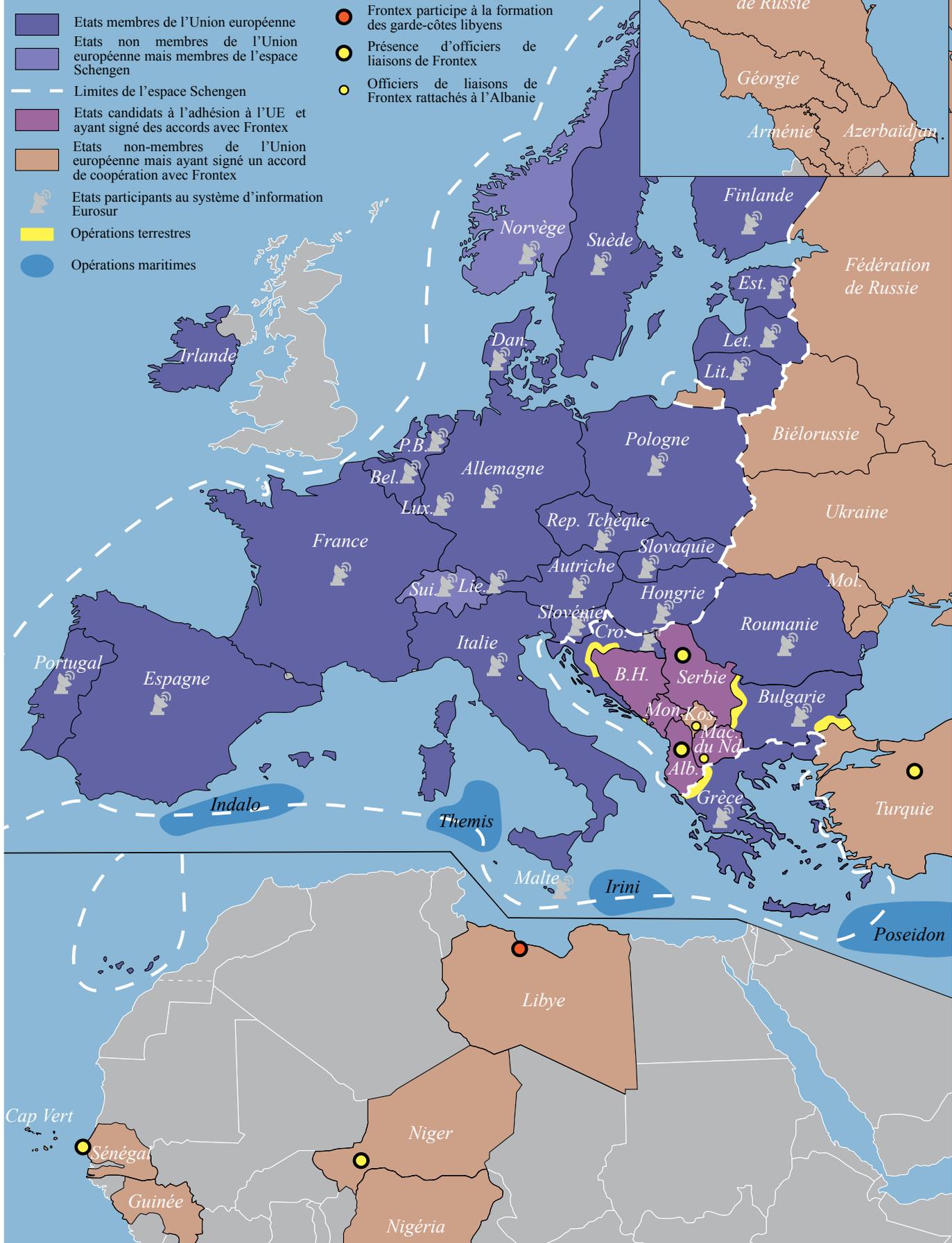
Pour « protéger » les frontières européennes de migrations soi-disant « incontrôlées », Frontex a misé sur des moyens militaires et technologiques, le complexe militaro-industriel façonnant depuis des années les politiques migratoires de l'UE. Hélicoptères, satellites, drones, miradors, caméras thermiques, sondes CO2, détecteurs de fréquence cardiaque, géo-radars, données biométriques sont déjà utilisés pour repousser loin des frontières européennes des civil·e·s non armé·e·s exerçant leur droit à la mobilité.

La Commission européenne prévoit d'étendre encore les compétences d'endiguement et d'expulsion de l'agence – qui coordonnera l'ensemble des expulsions (quitte à les appeler « retours volontaires ») –, ainsi que ses moyens techniques

pour de nouvelles méthodes de surveillance : reconnaissance faciale et authentification « intelligente » des documents, robotique cognitive (agents de patrouille frontalière robotisés avec e-détecteurs de mensonges). Peu importent les craintes légitimes suscitées par l'usage de technologies automatisées et intrusives à des fins répressives qui, en contribuant à déshumaniser et violenter les exilé·e·s, bafouent les droits et le principe de transparence.

À l'heure où l'UE souhaite – notamment avec le Pacte européen sur la migration et l'asile – généraliser le tri, la privation de liberté et les renvois expéditifs aux frontières « intelligentes » européennes, Frontex incarne la guerre menée par l'UE contre des civil·e·s érigé·e·s en menaces.

Le déploiement sécuritaire de Frontex



Conception et réalisation : Hugo Roche, Migreurop 2021.
 Sources : https://www.rtb.be/info/monde/detail_frontex-va-doubler-l-aide-a-la-surveillance-des-frontieres-en-lituanie?id=10802098
<https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries>
<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/articles-scientifiques/EurDoc13.htm>
<https://www.touteurope.eu/societe/qu-est-ce-qu-eurosur/>
<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-migration-policy/saving-lives-at-sea/>
<https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-expands-presence-in-western-balkans-with-operation-in-serbia-9WRMIW>
 Migreurop carte Balkans et rapport Balkans 2021.

Impunité par défaut : une agence destructrice et inattaquable

L'impunité de Frontex est-elle sans limites ? Malgré l'implication notoire de cette agence dans plusieurs cas de refoulements, notamment en mer Egée, la Commission européenne elle-même avoue son impuissance à contrôler ses activités. Frontex, comme d'autres agences européennes dont la mission devrait être limitée à l'apport d'un appui technique à la coopération entre les États membres, jouit en pratique d'une très grande marge de manœuvre tant au niveau des prises de décisions qu'à celui des interventions opérationnelles.

Le fonctionnement et le discours de Frontex, qui persiste à se présenter comme une agence technique, sont à l'image de cette contradiction. Sous couvert de « soutien technique », les activités qu'elle mène sont loin d'être sans conséquences sur les droits humains : conclusion d'accords de travail avec des pays où les violations des droits sont documentées – comme la Biélorussie –, formation des garde-côtes libyens, prise d'empreintes forcée des exilé-e-s privé-e-s de liberté dans les hotspots, ou conseil aux autorités grecques pour les renvois en Turquie. Transparence et irresponsabilité juridique ont toujours été des points aveugles du mandat de l'agence. Interrogée en 2010 par le Médiateur de l'UE sur le défaut d'outils de prévention des violations des droits dans sa stratégie des droits fondamentaux, Frontex a opposé que nul ne peut prédire une violation avant qu'elle n'ait été commise (!). De façon générale, l'argument « technique » offre un paravent juridique et politique qui permet à Frontex de reporter toute responsabilité sur les États membres, alors même qu'elle les a conseillé et orienté durant les opérations au cours desquelles des violations des droits sont commises.

En 2016, des garde-côtes furent accusés de tirer à balles réelles sur des migrant-e-s lors d'une opération conjointe de Frontex : saisie, la cour grecque a limité son enquête aux seuls officiers grecs, avant de relaxer les prévenus.

L'action extérieure de Frontex s'appuie sur la production d'analyses selon lesquelles les migrant-e-s constitueraient une menace. Cette vision de la finalité du contrôle des frontières induit discriminations, pratiques et procédures illégales, tactiques policières musclées et racisme. Les conséquences dans les pays limitrophes de l'UE et au-delà sont sans appel : les personnes racisées, cibles particulières des contrôles de police, sont empêchées d'entrer dans l'UE, dans un contexte systémique de violence et de mauvais traitements. Mais si des illégalités avérées sont commises, Frontex – pourtant active dans le recuei et l'analyse des données, la formation aux contrôles aux frontières hors Europe et les expulsions – reste intouchable.

Loin de se cantonner à la centralisation des informations qu'elle recueille, l'agence joue un rôle actif de production d'informations. Les données collectées et exploitées, selon des processus opaques, nourrissent des analyses de risque sur le « crime transfrontalier » qui n'hésitent pas à faire le lien entre « franchissement irrégulier des frontières » et risque terroriste, sans preuve aucune. Les rapports servent ensuite de source majeure pour l'élaboration des politiques migratoires.

2015, à cet égard, est une année emblématique de ce mécanisme : sur la base de chiffres surévalués confondant personnes et franchissements dits

irréguliers des frontières (une même personne franchit souvent plusieurs frontières), Frontex a contribué aux décisions de retrait des patrouilles navales officielles, de criminalisation du sauvetage privé et de renforcement des contrôles aux frontières de l'UE.

Dans un rapport au Conseil de l'UE en 2021, Frontex prévoit qu'une reprise économique en Europe attirerait les migrant-e-s dits indésirables : l'UE devrait donc se protéger contre cet « appel d'air ». Une mise en garde caractéristique du mode opératoire de l'agence : construction des menaces, proposition de solutions. Pourtant, jusqu'à la fin 2020, elle n'avait jamais été officiellement contredite et aujourd'hui encore aucun mécanisme n'est effectif en cas de violation des droits. Frontex n'a d'ailleurs jamais été sanctionnée pour ses agissements.

C'est d'autant plus inquiétant au vu de l'augmentation croissante de ses moyens matériels et humains, et de la conjonction de son pouvoir d'initiative et de ses compétences coercitives. Les mécanismes de sauvegarde des droits adoptés pour apaiser les critiques (chargé-e des droits fondamentaux et forum consultatif des droits fondamentaux en 2011 ; mécanismes de plainte en 2016) se sont révélés sans effet. Dans le même temps, les institutions européennes ont utilisé les politiques migratoires pour affaiblir le droit international, notamment le droit de la mer, afin de mettre un terme à la mobilité « non autorisée ». Dans ce contexte, l'aveu d'impuissance de la Commission européenne s'apparente à des larmes de crocodiles dans un océan d'impunité.

La bibliographie est disponible sur le site internet de Migreurop : www.migreurop.org dans la rubrique *Nos publications / Notes d'actualité*.

migreurop

MIGREUROP est un réseau d'associations, de militant-e-s et de chercheuses et chercheurs présent-e-s dans une vingtaine de pays d'Europe, d'Afrique et du Proche-Orient. Notre objectif est de faire connaître et de dénoncer les politiques de mise à l'écart des personnes en migration, en particulier l'enfermement dans des camps, les formes diverses d'expulsion, la fermeture des frontières ainsi que l'externalisation des contrôles migratoires pratiquée par l'Union européenne et ses États membres.

Nous contribuons ainsi à la défense des droits fondamentaux des exilé-e-s (dont celui de « quitter tout pays y compris le sien ») et à promouvoir la liberté de circulation et d'installation.

www.migreurop.org

Retrouvez migreurop sur  et sur  @migreurop

MIGREUROP - CICP - 21ter rue Voltaire 75011 Paris

Photographie : Salvatore Cavalli / AGF - Design graphique : La Société
Dir. de la publication : Yasha Maccanico - Cartographie : Hugo Roche

AVEC LE SOUTIEN DE :

