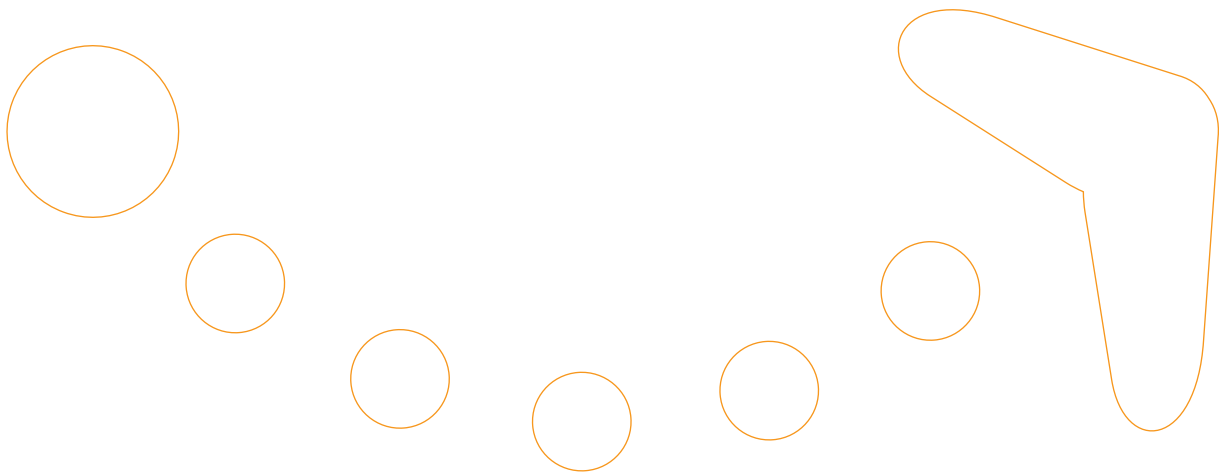


Faire sombrer Frontex

 décembre 2014

**CIRÉ**

Cette analyse reprend le texte rédigé par le CIRÉ et la FASTI,
publié dans le cadre de la revue française *Plein droit*, n° 103, décembre 2014.



Introduction

C'est pour lutter contre le déni, l'hypocrisie et le cynisme des politiques européennes de lutte contre l'immigration qu'a été lancée en 2013 la campagne Frontexit. Elle appelle à la suppression de l'agence Frontex, qu'elle désigne comme le bras opérationnel d'une vision inhumaine des migrations, fondée sur la fermeture des frontières et niant les droits fondamentaux.

« Quel étrange métier... Nous sauvons des vies. Nous partons à la recherche d'hommes perdus qui se noieraient sans notre aide ou crèveraient de faim, des hommes qui nous espèrent de toute la force de leur vie et dès que nous les trouvons, chacun se regarde avec crainte. Ni embrassade, ni joie d'avoir été plus rapide que la mer. Nous cherchons des hommes sur les flots et dès que nous les trouvons, nous redevenons des policiers sévères. Aux arrêts. C'est cela qu'ils attendent. Que je les mette aux arrêts... » Laurent Gaudé, Eldorado, Actes Sud, 2006.

Depuis 2004, année de la création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, Frontex, plusieurs ONG, parmi lesquelles le réseau Migreurop, s'interrogent sur la compatibilité de ses agissements avec le respect du droit international. Une des fonctions de Frontex est d'empêcher les migrants d'atteindre les territoires européens : à cette fin, non seulement elle intercepte les personnes en « franchissement irrégulier » de la frontière Schengen, en application du code du même nom, mais elle a mis en place un véritable réseau de renseignement, chargé de « l'analyse de risque », qui permet d'anticiper les routes migratoires, et de poster des agents aux points frontaliers les plus « risqués ». Parallèlement, l'agence déploie son réseau pour renforcer les capacités de ses partenaires en dehors de l'Union européenne (UE) afin qu'ils fassent ce travail en amont : grosso modo, c'est un bras opérationnel et technique de l'externalisation des contrôles aux frontières, stratégie développée par l'Union depuis le début des années 2000. Et ce, en total irrespect du droit à quitter tout pays y compris le sien, pourtant consacré par le droit international.

Cela signifie concrètement que le droit d'asile, qui suppose de pouvoir accéder au territoire d'accueil, n'est pas et ne peut pas être respecté par Frontex. Les opérations d'interception et de renvoi sont menées sans garanties légales, comme le droit à un recours effectif, à une procédure et à un interprète. Des violences, des traitements inhumains et dégradants ont été documentés, notamment lors des opérations de vols de retour conjoints¹. Tout comme la complicité de Frontex avec des États européens peu respectueux des droits fondamentaux²... Des faits suffisamment graves pour qu'une partie du Parlement européen, sous la pression de la société civile, ait voulu introduire dans le mandat de l'agence quelques éléments protecteurs des droits fondamentaux. C'est ainsi qu'en 2011, une modification de ce mandat a obligé l'agence à définir une « Stratégie droits fondamentaux », à désigner en son sein une personne en charge de ces questions (Fundamental Right Officer – FRO) et à créer

un Forum consultatif composé d'ONG et d'organisations internationales³.

Mais au vu des dégâts engendrés par la politique migratoire européenne qui fait prévaloir la sécurité des frontières sur la protection des personnes, du manque d'informations et de transparence sur les contours des actions de Frontex, comme sur son budget et son fonctionnement, ainsi que de la dilution des responsabilités entre les différents acteurs qui interviennent pour le contrôle des frontières, cette réforme, inscrite dans un contexte de renforcement de l'autonomie de Frontex, ne pouvait être qu'inopérante : pouvait-on attendre de la « personne en charge des droits fondamentaux » - un agent recruté par Frontex - qu'elle ait une parole libre ? D'un comité consultatif rendant des avis par définition... consultatifs, qu'il infléchisse sensiblement les orientations de l'agence ? Au-delà, comment s'attaquer à des problèmes structurels avec une « Stratégie droits fondamentaux » si peu contraignante ?

La persistance de ces questions a amené le réseau Migreurop à bâtir une campagne visant à la suppression de l'agence Frontex, considérée comme intrinsèquement incompatible avec le respect des droits humains. Sur cette base, l'appel pour l'annulation du mandat de Frontex a rallié en 2012 la FIDH, le cabinet d'avocat belge « Progress Lawyer Newtork », ainsi que deux plateformes internationales de défense des migrants, le GRAMI-AC (Recherche, accueil et assistance aux migrants en Afrique) et JSFM (Justice sans frontières pour les migrants), puis le REMDH (Réseau euroméditerranéen des droits de l'Homme). La campagne a pour objectif de décrypter le fonctionnement de l'agence, de collecter de l'information pour mieux démontrer son incompatibilité avec les droits fondamentaux et d'expliquer largement ses dysfonctionnements et leur dangerosité.

Lancée en 2013 à Bruxelles, à Nouakchott et au Forum social mondial de Tunis, la campagne s'est concentrée sur un travail de collecte d'informations et d'analyse de données recueillies sur le terrain, soit par le biais de courriers échangés avec l'agence, soit par l'envoi d'enquêteurs bénévoles en Europe et au-delà. Par ailleurs, une mission organisée en octobre 2013 par le REMDH, la FIDH et Migreurop a permis de dresser un état des lieux très précis de la situation à la frontière gréco-turque et a donné lieu à la publication du rapport *Frontex entre Grèce et Turquie : la frontière du déni*.

1 Voir le rapport Migreurop, Agence Frontex : quelle protection pour les droits de l'Homme ?, 2010.

2 Voir rapport Human Rights Watch, « The EU's Dirty Hands », Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrant Detainees in Greece, 2011.

3 Le Forum consultatif a pour objectif de conseiller le directeur et le conseil d'administration de Frontex afin d'améliorer le respect des droits fondamentaux dans les activités de l'agence. Liste des membres : <http://frontex.europa.eu/partners/consultative-forum/members>

Clarifier les zones d'ombre

Cette collecte a permis de clarifier le fonctionnement de Frontex. En parallèle, des actions de sensibilisation et de formation ont été menées auprès de la société civile en France, en Belgique, en Italie, afin que les activités de l'agence, et plus largement les effets néfastes des politiques migratoires européennes, ne soient plus ignorées. Ces actions suscitent partout la même réaction : comment cette agence peut-elle encore disposer d'autant de moyens et poursuivre la mise en oeuvre d'une politique pernicieuse et meurtrière sans en être inquiétée ?

Malgré des réponses rapides liées à une obligation de transparence, les échanges avec le Forum consultatif, la personne en charge de la question des droits fondamentaux et le responsable du bureau régional de Frontex au Pirée en Grèce, la communication publique de l'agence marque le pas.

Concernant la responsabilité des États ou de l'agence en cas de violation avérée des droits, beaucoup de questions posées par Frontexit sont restées sans réponse ou n'ont obtenu que des réponses partielles. Par exemple, interrogée en 2014 sur le déroulement et les modalités d'une dizaine d'opérations conjointes, l'agence n'a accepté de communiquer que deux plans opérationnels d'intervention (Aeneas et Poséidon, datés de 2012). De plus, une large part des informations contenues dans ces plans opérationnels n'a pas été divulguée, au nom de la « protection de l'intérêt public ». Des informations, pourtant basiques, ont été effacées, à l'instar de la zone de patrouille. Cela signifie que, même deux ans après la fin d'une opération, il n'est pas possible de connaître le périmètre de la zone d'intervention de Frontex.

Ni les réponses obtenues sur les vols conjoints, ni le code de conduite publié sur le site de Frontex⁴ ne permettent de lever les suspicions quant aux risques de violation du principe d'interdiction des expulsions collectives⁵ ou des droits fondamentaux des migrants durant ces vols. L'agence renvoie vers les États membres pour tout ce qui concerne la communication d'informations sur les personnes renvoyées, ou les conditions matérielles de vol.

De même, en matière de sauvetage, la procédure du règlement européen de 2014 sur les interceptions maritimes et les obligations des patrouilles maritimes

de Frontex⁶ ne permet pas d'intervenir efficacement dans des situations d'urgence. Ces dernières années, on déplore une multiplication des naufrages en Méditerranée, malgré la présence de l'agence.

Les informations recueillies sur les entretiens de « screening » et de « débriefing », menés par les gardes-frontières auprès des personnes interceptées, confirment le manque d'encadrement juridique et de transparence ainsi que le caractère flou des objectifs et de l'utilisation des données collectées. Il n'existe aucune procédure particulière pour s'assurer que l'intégrité physique ou morale des personnes interceptées est respectée; pas plus qu'il n'est précisé de quelle manière les migrants sont informés de leur situation et quelles possibilités de recours s'offrent à eux. Plusieurs témoignages attestent que ces entretiens sur les routes et les profils des migrants servent à nourrir les analyses de risque, et, à terme, à permettre d'orienter les principaux décideurs politiques dans le choix des nouveaux barrages à ériger.

Frontex a le droit de négocier des accords dits « techniques » avec les autorités de pays non européens. Mais l'absence de contrôle démocratique par les Parlements (européens et nationaux) ainsi que le défaut de transparence qui règne dans la négociation et la conclusion de ces accords – pour certains États, il n'existe même pas d'acte écrit pour les formaliser – les rendent d'emblée suspects car leur objectif prioritaire est de faire en sorte que les migrants ne quittent pas le territoire de ces pays, en violation du droit à quitter tout pays. Le mandat de l'agence et la politique menée par l'UE vis-à-vis des États tiers dans ce cadre ne permettent pas de garantir le respect des droits fondamentaux.

Les résultats de ces investigations ont conforté la conviction des organisations de la campagne Frontexit que la « Stratégie droits fondamentaux » n'est pas en mesure d'empêcher que les activités de l'agence Frontex ou coordonnées par elle ne portent atteinte aux droits fondamentaux des personnes.

4 http://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf

5 Interdiction prévue par la Convention européenne des droits de l'Homme et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

6 Règlement n° 656/2014 du 15 mai 2014 (entrée en vigueur le 17 juillet 2014) établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures 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, JOUE L. 189/93 du 27 juin 2014, p. 95.

Frontex inattaquable ?

Frontex est devenu en dix ans l'alibi préféré des principaux gouvernants lorsqu'il s'agit de trouver des solutions « européennes » à des situations de crises aux frontières de l'Europe. En utilisant un vocabulaire toujours plus évocateur, l'Union européenne se défait de ses responsabilités en dépêchant Frontex comme un sauveur sur les points frontaliers : l'envoi de « RABIT »⁷ sur la frontière gréco-turque en 2010, en renfort de quelques centaines de gardes-frontières, n'a pas empêché l'édification d'une muraille le long du fleuve Evros. Le remplacement de l'opération militaire italienne de sauvetage Mare Nostrum par une opération « Frontex Plus », ou plutôt une opération « Triton », simple agglomérat, avec des moyens supplémentaires, de ce qui existe déjà, risque d'aggraver la situation dans le canal de Sicile. Frontex est tout sauf une solution de sauvetage mais, grâce à une communication efficace, elle répond toujours présente dans les situations d'urgence, tout en niant une réalité : celle d'une politique européenne, qui se traduit par des milliers de morts, des violations des droits, des inégalités, d'une montée effrayante de la xénophobie... Frontex permet ainsi au déni européen de perdurer, au profit d'un système macabre.

Force est cependant de constater que demander la fin de Frontex, en tant que symbole et en tant que bras armé d'une politique extrême, est parfois perçu dans les milieux politiques et associatifs comme un manque de réalisme politique. Une attitude réformiste serait à privilégier, la même qui a permis d'obtenir qu'une « Stratégie droits fondamentaux » soit incluse dans la réforme du mandat de l'agence en 2011. On entend dire que Frontex serait, à tout le moins, un « bon moyen » pour contrôler les agissements des États aux frontières. Pourtant, depuis la mise en place de Frontex, les États membres ont multiplié les pratiques douteuses et cela, sous les yeux de l'agence. Quand la Grèce pratique impunément les « push back »⁸, quand l'Espagne tire à bout portant des balles de caoutchouc sur les migrants⁹, Frontex ne contrôle rien – et ce n'est d'ailleurs pas son rôle. Si son mandat lui permet de mettre fin aux opérations qu'elle coordonne lorsque des « violations répétées et sérieuses des droits fondamentaux » ont lieu, elle ne le fait pas, malgré les demandes répétées de la société civile¹⁰. Ce n'est pas faute d'en être informée par ses propres agents, par le biais des *serious incident reports* : l'agence est bien informée des lieux et dates

de violations telles que « push back » ou « traitements inhumains et dégradants », mais aucune décision de mettre fin aux opérations n'est prise.

Le règlement européen sur les interceptions maritimes coordonnées par Frontex, adopté en avril 2014, aurait pu être l'occasion d'ajouter quelques garanties pour éviter les « push back » en mer. Mais si la notion de « non-refoulement » est précisée dans le texte, elle ne l'est pas assez pour permettre une véritable protection : les garanties procédurales prévues sont insuffisantes pour empêcher un renvoi expéditif dans un pays peu respectueux des droits humains. Alors à quoi servent ces règles ? À légitimer une politique qui, de toute façon, a déjà cours ? À conforter l'idée que l'Union est régie par des lois européennes ? Lorsqu'on sait que les seules mesures d'application du règlement, c'est-à-dire les plans opérationnels de Frontex, ne sont pas publics, on peut craindre que ce règlement, en général accueilli favorablement par les défenseurs des droits des migrants, ne se révèle en réalité bien dangereux.

Enfin, l'un des aspects les plus inquiétants est sans doute l'impossibilité pour toute personne ou association de voir l'agence Frontex ou les agents opérant en son nom condamnés pour violation ou complicité de violation des droits. Une impossibilité – pour ne pas dire une impunité – que Frontex entend préserver : l'agence a refusé de mettre en place un mécanisme de traitement de plaintes relatives à des violations des droits fondamentaux découlant de son activité, comme le lui demandait pourtant la médiatrice européenne¹¹. Celle-ci, à l'issue de la consultation publique sur la façon dont l'agence se conforme aux normes des droits de l'Homme, s'est déclarée en désaccord avec « le point de vue de Frontex qui considère que les violations des droits de l'homme relèvent exclusivement de la responsabilité de l'État membre concerné¹². »

Il en va de même concernant le règlement constitutif de l'agence ou le règlement sur les interceptions maritimes. Il n'est pas possible de faire évaluer leur degré de compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne par la Cour de Justice : seules les victimes directes ou l'une des trois institutions européennes pourraient saisir la Cour ou changer la donne. Mais les personnes interceptées sont bien en peine d'identifier qui les a interpellées, de même qu'il est difficile, voire impossible pour leurs défenseurs de recouper le lieu d'interpellation avec les zones d'intervention de Frontex, celles-ci restant

7 Rapid Border Intervention teams.

8 Plusieurs sont recensés sur le site de l'association allemande Pro Asyl, www.proasyl.de

9 Voir par exemple : RFI, « Polémique en Espagne après la mort de 15 migrants africains à Ceuta ». www.rfi.fr/mfi/20140228-polemique-espagneurope-maroc-immigration-ceuta-melilla

10 Amnesty, Pro Asyl et Frontexit sur les violations à la frontière grécoturque.

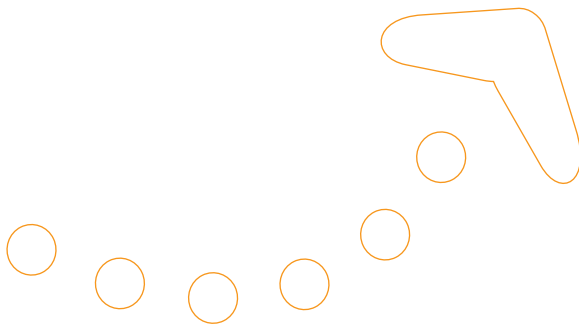
11 La Médiatrice européenne invite les parties intéressées à présenter des observations concernant son enquête d'initiative sur la mise en pratique par Frontex de ses obligations relatives aux droits fondamentaux : www.ombudsman.europa.eu/fr/cases/correspondence.faces/fr/11757/html_bookmark

12 Voir communiqué de presse de la médiatrice européenne du 14 novembre 2013 : http://europa.eu/rapid/press-release_EO-13-17_fr.htm

secrètes, même après la fin de l'opération. Quant aux institutions européennes, il est impensable d'imaginer, dans la configuration politique actuelle, que se dégage une majorité au sein de la Commission européenne ou du Parlement, qui permettrait d'obtenir l'annulation d'un des règlements concernant Frontex.

Conclusion

Dans un tel contexte, il serait certes naïf de croire que les objectifs politiques de Frontexit puissent être entendus par les politiques eux-mêmes. En revanche, les formations mises en place par les organisations membres de la campagne à l'adresse des militants et de la société civile en général restent une voie féconde : le public est de moins en moins dupe devant l'incohérence des politiques européennes et souhaite véritablement un changement de regard sur les migrations internationales. Mais, au-delà de cette conscientisation, demeure un sentiment d'impuissance face aux moyens colossaux mis en oeuvre par l'Union européenne, dans son approche exclusivement sécuritaire des migrations, au détriment de toute autre considération.





Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 24 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.



CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

cire@cire.be | www.cire.be



Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Justice et paix
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)