

BILAN

DE LA CAMPAGNE FRONTXIT

L'INCOMPATIBILITÉ
DU MANDAT DE
FRONTEX AVEC
LE RESPECT DES
DROITS
FONDAMENTAUX

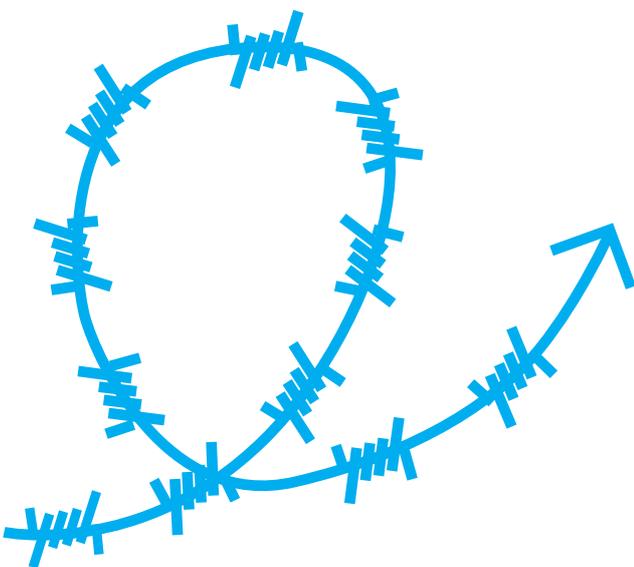
FRONTEX

[EXIT]

MAI 2014

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
FRONTEXTIT	6
1 – LES RÉPONSES SUR LES INTERCEPTIONS MARITIMES	8
2 – LES RÉPONSES CONCERNANT LES OPÉRATIONS DE « DÉBRIEFING »(ANALYSE DE RISQUES) ET DE « SCREENING » (IDENTIFICATION)	13
3 – LES RÉPONSES EN MATIÈRE DE VOLS CONJOINTS	14
4 – LES RÉPONSES EN MATIÈRE D'ANALYSE DE RISQUES	16
5 – LES RÉPONSES EN MATIÈRE D'ACCORDS DE TRAVAIL	17
6 – STRATÉGIE DROITS FONDAMENTAUX	18
CONCLUSIONS ET REVENDICATIONS	19



INTRODUCTION

Depuis l'adoption d'une stratégie de lutte contre l'immigration clandestine lors du Sommet européen de Tampere en octobre 1999, la création d'un espace « de liberté, de sécurité et de justice » est subordonnée à la mise en place d'un système de surveillance et de contrôle aux frontières extérieures de l'Union européenne (UE). Depuis lors, l'UE n'a eu de cesse de développer des moyens de coopération entre ses membres et avec les pays tiers pour permettre « une gestion des flux migratoires » le plus en amont possible de ses frontières.

Ainsi l'UE s'est-elle dotée en 2004 d'un instrument de surveillance de ses frontières, l'agence Frontex, sans tenir compte des obligations qui engagent les Etats membres – pourtant ses premiers utilisateurs – en matière de respect du droit d'asile, et plus largement des droits fondamentaux des migrants.

L'agence Frontex a été mise en place pour répondre directement à l'objectif de mise en commun des moyens de surveillance des frontières extérieures, mutualisant les ressources pour assurer un déploiement de gardes-frontières aux différents « points d'entrée » des migrants en Europe. Elle traduit une vision sécuritaire de la gestion des frontières, nourrie d'une rhétorique orientée sur la « prévention des risques », « l'identification des menaces », qui associe, comme s'il s'agissait de fléaux comparables, la « lutte contre l'immigration irrégulière et le crime transfrontalier ».

Les objectifs inscrits dans le mandat de Frontex et ses modes opératoires en font un outil par nature dédié à la dissuasion des migrants désignés comme « irréguliers » ou « clandestins », pour les empêcher d'atteindre l'Union européenne, avant même de savoir s'ils sont ou non en demande de protection internationale ou en danger. Frontex est chargée d'intercepter celles et ceux qui y parviennent sans aucune procédure d'identification des potentiels demandeurs d'asile, et sans garantie que les Etats membres à qui ils sont remis y procèdent. Elle a également pour mission de collaborer avec les Etats tiers pour que ceux-ci se chargent d'entraver la route des migrants le plus en amont possible des frontières de l'UE.

En 2007 déjà, de nombreuses inquiétudes concernant les activités de Frontex dans les eaux territoriales libyennes et leur impact sur les morts en mer étaient soulevées devant le comité LIBE du Parlement européen.¹ Dans les textes officiels, il n'était nulle part pris en considération que les personnes interceptées par l'agence pouvaient être des personnes en demande de protection internationale. La création d'équipe d'experts pour identifier les demandeurs d'asile aux frontières en cas de crise, proposée par la Commission dans une communication de 2007, n'a jamais été concrétisée.

En 2010, un groupe d'euro-députés, s'appuyant sur un rapport commandé au réseau Migreurop, fort de nombreux témoignages de terrain, faisait état de nombreux doutes sur la compatibilité de Frontex avec les droits fondamentaux².

¹ Par le réseau Migreurop, initiateur de la campagne Frontexit : <http://www.migreurop.org/article1299.html>

² <http://www.frontexit.org/fr/docs/5-frontex-quelles-garanties-pour-les-droits-de-lhomme-lfile>

Même si, à la suite de nombreuses réserves émises sur la capacité de Frontex d'assurer le respect des droits des migrants aux frontières, le règlement constitutif de Frontex en 2011 a été révisé pour y introduire une stratégie « droits fondamentaux », incluant le recrutement d'une personne chargée des droits fondamentaux au sein de l'agence et la mise en place d'un comité consultatif constitué, entre autres, d'organisations de défense des droits humains, rien n'a vraiment changé. L'agence a également par ce mandat acquis une nouvelle autonomie (acquisition de matériel capacité à conclure des accords avec les Etats tiers...) qui n'a fait que renforcer l'ambiguïté de son statut : entre agence autonome des Etats membres et une agence sans pouvoir décisionnel comme elle laisse entendre régulièrement.

Les objectifs décrits plus haut sont en eux-mêmes porteurs de nombreux risques de violation des droits, et en particulier deux grands principes fondamentaux du droit international :

- Le droit de quitter tout pays y compris le sien (article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) dont les Etats membres de l'Union européenne sont tous signataires.
- Le droit d'asile (Convention de Genève sur les réfugiés, art. 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) – dont notamment, l'article 31 de la convention qui prévoit que « *les États contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire ou leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, **entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation**, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières* » et l'interdiction de refoulement (Convention de Genève sur les réfugiés, art. 33).

Or le détail des dispositions du règlement³ instituant l'agence Frontex met en évidence son incompatibilité avec le respect de ces principes :

En effet, l'agence est chargée de collaborer avec les pays limitrophes et les pays d'origine pour empêcher les migrants d'atteindre les territoires de l'Union. Ainsi, l'agence met en place des dispositifs qui incitent ces pays à ne pas respecter l'article 13 de la DUDH. Les articles du règlement constitutif de Frontex concernés sont les suivants :

- Identification des flux migratoires comme des sources de pression et de menaces potentielles en amont de la frontière européenne : analyses de risques (article 4),
- Mise en place de stratégies d'interceptions en amont des migrants irréguliers via la coopération avec les pays tiers (article 14 du mandat de l'agence)
- Collecte et partage d'information (articles 6, 11 et 13) en Europe et dans les pays tiers (article 14)
- Détection pré-frontière : toujours dans la même idée d'empêcher les migrants d'atteindre les territoires de l'Union, Frontex se donne pour mission de collaborer avec eux sur leur territoire ou dans leurs eaux territoriale (préambule 5 du Règlement Règlement pour la surveillance des frontières maritimes durant les opérations Frontex- « Règlement Interceptions »)⁴
- Possibilité de débarquement des migrants dans un pays tiers (article 10 du Règlement Interceptions).

³ <http://www.statewatch.org/analyses/no-140-frontex-reg-text.pdf>

⁴ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=PE%2035%202014%20INIT>

Par ailleurs, l'agence est chargée de la dissuasion, détection et interpellation sur les frontières sans dispositif permettant le plein respect du droit d'asile et notamment la possibilité pour les personnes de déposer une demande d'asile.

Dans le mandat de 2011 :

- Coordination ou initiation d'opération de contrôle aux frontières, comprenant l'interception éventuelle de migrants, aux points d'entrée stratégiques identifiés (articles 2, 3, 4)
- Formation des gardes-frontières à l'identification des flux migratoires irréguliers, à l'interception des migrants en Europe (article 5) et au-delà (article 14)
- Déploiement d'un arsenal technologique et d'un équipement de pointe aux frontières (article 7), mis à disposition par les Etats tiers ou appartenant à l'agence.

Le renforcement des contrôles, en lui-même, sans qu'aucun corollaire d'identification des besoins de protection des personnes interceptées ne soit mis en place est une menace pour le droit d'asile. Le droit d'asile, tel que décrit dans la convention de Genève suppose que les Etats laissent les personnes en besoin de protection déposer une demande d'asile.

Par ailleurs, le Règlement Interception vient désormais préciser les conditions des interceptions en mer. Frontex peut repousser une embarcation qui aurait atteint les eaux territoriales d'un Etat membre (article 6 2 b). Le règlement n'oblige pas à vérifier les demandes de protection des personnes à bord.

Il prévoit également la possibilité de conduire un navire, ou les personnes à bord, vers un pays tiers ou les remettre à un pays tiers lorsque l'embarcation est interceptée dans les eaux internationales (article 7). Là non plus, le règlement ne prévoit pas de procédure d'évaluation des besoins de protection des personnes à bord.

Malgré les aménagements introduits en 2011 dans le règlement, les doutes persistent chez de nombreux défenseurs des droits. En 2012, le médiateur européen a lancé une vaste consultation sur la stratégie « droits fondamentaux » de Frontex qui amené les ONG à confirmer leurs réserves. Le Rapporteur spécial pour les droits des migrants des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, comme l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, relèvent que les « avancées » de 2011 sont insuffisantes, et que les violations des droits aux frontières persistent.

En juin 2013, le co-président du comité consultatif de Frontex reconnaissait lui-même que ni le Forum consultatif, ni la personne en charge des droits fondamentaux ne pouvaient résoudre les « problèmes structurels du travail de Frontex »⁵, soulignant l'incompatibilité intrinsèque de l'activité de l'agence avec la protection des droits.

Celle-ci est renforcée par les pouvoirs croissants dont jouit Frontex depuis 2011 (initiation d'opérations conjointes ; achat d'équipement ; échange d'information et de données personnelles avec Europol et bientôt Eurojust ; déploiement d'officiers de liaison dans les pays tiers ; administration d'EUROSUR ; débarquement des migrants interceptés dans des pays tiers), combinés avec le manque de transparence qui caractérise les activités de l'agence et sa stratégie d'évitement des responsabilités.

Devant l'impossibilité pour la société civile et certains parlementaires de faire entendre l'urgence d'une réforme profonde de la politique de gestion des frontières et de la politique d'immigration de l'Union européenne en général, la campagne FRONTEXIT a été lancée afin de questionner les décideurs politiques sur les choix d'une politique irresponsable dont Frontex est la vitrine, et de démontrer que malgré quelques retouches cosmétiques, le mandat de Frontex continue à être incompatible avec le respect des droits fondamentaux.

⁵ Stefan Kessler, *JRS Europe, Discussion paper for LIBE committee meeting 27-06-2013, point 7*

FRONTEXTIT

Frontexit est une campagne inter associative et internationale pour le respect des droits des migrants aux frontières extérieures de l'Union européenne.

C'est une campagne portée par 21 associations, des chercheurs et des individus issus de la société civile du Nord et du Sud de la Méditerranée qui ont ensemble décidé de cibler leur action autour des agissements de l'agence Frontex, agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (UE). Parce que Frontex est la vitrine de l'UE aux frontières et que de nombreux rapports mettent en question la compatibilité de ses activités avec le respect des droits fondamentaux des migrants.

L'objectif de Frontexit est double : informer un large public sur les dérives auxquelles donnent lieu les opérations de Frontex en termes de droits humains, et dénoncer ces dérives auprès des représentants politiques directement impliqués.

Plus concrètement, à travers des actions d'investigation, de contentieux, de sensibilisation et d'interpellation politique, nous avons travaillé sur la transparence, les responsabilités et les actions de Frontex afin de démontrer la persistante incompatibilité entre le mandat de l'agence et le respect des droits fondamentaux.

Notre démarche a consisté, depuis le début de l'année 2013, à tenter de trouver des réponses à nos interrogations sur les zones d'ombre identifiées par les partenaires de la campagne dans certains domaines d'action de Frontex :

- le rôle de l'agence dans les interceptions maritimes et la compatibilité avec le droit d'asile et le principe de non refoulement ;
- les conditions des vols d'expulsion conjoints ;
- le contrôle des accords avec les pays tiers pour la surveillance des frontières lorsque ces États pourraient ne pas garantir les droits des migrants présents sur leur sol ;
- les conditions de la récolte d'information par l'agence Frontex pour établir ses « analyses de risque » ;
- les garanties offertes par la « Stratégie droits fondamentaux » mise en place par l'agence depuis la réforme de son règlement en 2011 et leur impact véritable sur la situation des migrants.

Nous sommes entrés en relation avec l'agence Frontex par le biais d'une dizaine de courriers et avons reçu des réponses à nos questions. En effet, l'agence (par la signature de son directeur exécutif ou adjoint) a répondu relativement rapidement comme l'y oblige le règlement sur l'accès du public aux documents européens. Nous y avons vu un effort de transparence de la part de l'agence.

Néanmoins, beaucoup de nos questions sont aussi restées sans réponse, notamment par défaut de possibilité d'accès à l'information. Suite à une demande qui concernait une dizaine d'opérations conjointes menées par l'agence, celle-ci a accepté de nous communiquer seulement deux plans opérationnels⁶ (AENEAS et Poséidon, datés de 2012). De plus, une importante partie des informations contenues dans ces plans opérationnels n'a pas été divulguée, en application d'une clause de protection de l'intérêt public stipulée à l'article 4(1) a du Règlement européen n°1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

Les réponses obtenues à nos courriers n'ont pas levé les insuffisances en matière de clarification des responsabilités, élément pourtant essentiel pour permettre le respect des droits fondamentaux. Quels sont les domaines et situations où l'agence pourrait être responsable lorsqu'il y a des violations des droits ? A quel moment les Etats membres sont-ils responsables ? Sur ce volet, Frontex demeure sourde à la question de la clarification des responsabilités ou renvoie systématiquement aux Etats membres. Par ailleurs, certaines des réponses reçues se contredisent.

D'autres contacts, avec le Forum consultatif⁷ (FC) de Frontex, la personne en charge de la question des droits fondamentaux employée par Frontex (Fundamental Right Officer -FRO), et avec le responsable du bureau régional de Frontex au Pirée, en Grèce, ont confirmé les limites de la communication publique de l'agence.

⁶ Les plans opérationnels sont les documents qui servent de bases juridiques aux opérations de Frontex.

⁷ Le Forum consultatif est composé d'associations, d'agence européenne et d'organisations internationales. Il 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.

A ce stade, et comme nous allons le démontrer dans cette note qui vise à faire la synthèse des informations collectées au travers de la campagne Frontexit, les réponses de Frontex à nos courriers et leurs manquements permettent de confirmer l'assertion, point de départ de la campagne, selon laquelle le mandat de l'agence en lui-même ne permet pas de garantir le respect des droits fondamentaux des migrants.



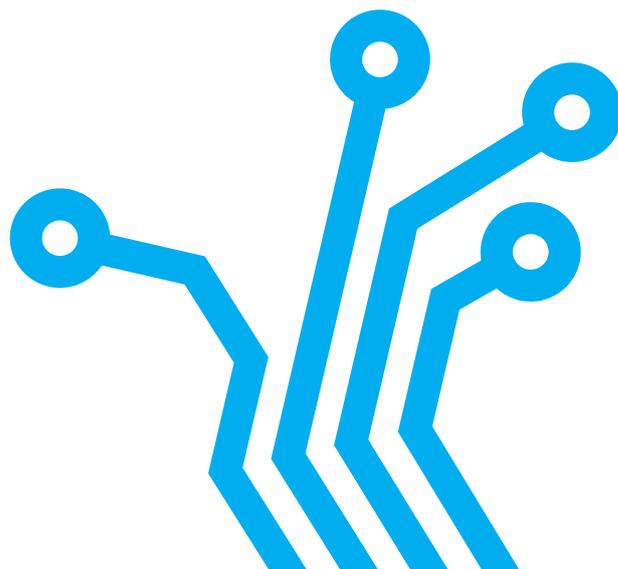
1 – LES RÉPONSES SUR LES INTERCEPTIONS MARITIMES

Le droit applicable en matière d'interceptions maritime est le Règlement « 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 » adopté le 30 avril 2014. Ce texte contraignant vient renforcer les pouvoirs et les obligations de Frontex, en précisant les règles applicables en matière d'interception maritime. Il renforce donc le mandat de Frontex sur le volet des interceptions, et bien qu'ajoutant une définition du non-refoulement et quelques éléments sur le sauvetage, on y retrouve l'esprit qui prédomine les politiques européennes de gestion des frontières :

« La surveillance des frontières a pour objet d'empêcher le franchissement non autorisé des frontières, de lutter contre la criminalité transfrontalière et d'appréhender les personnes ayant franchi irrégulièrement les frontières ou de prendre d'autres mesures à leur rencontre. La surveillance des frontières devrait s'avérer efficace pour empêcher et dissuader les personnes de se soustraire aux vérifications à des points de passage frontaliers. Elle ne se cantonne pas, à cette fin, à la détection des tentatives de franchissements non autorisés des frontières, mais englobe également des mesures telles que l'interception des navires soupçonnés d'essayer d'entrer dans l'Union sans se soumettre aux vérifications aux frontières, ainsi que des dispositifs visant à faire face à certaines situations, comme les activités de recherche et de sauvetage pouvant se révéler nécessaires pendant une opération de surveillance des frontières en mer, et des dispositifs visant à assurer le succès d'une telle opération. » (Considérant 1).

Et sur la coopération avec les États tiers : *« La coopération avec les pays tiers voisins est essentielle pour empêcher le franchissement non autorisé des frontières, lutter contre la criminalité transfrontalière et éviter les pertes humaines en mer. Conformément au règlement (CE) n° 2007/2004, et pour autant que les droits fondamentaux des migrants soient pleinement respectés, l'Agence peut coopérer avec les autorités compétentes de pays tiers, en particulier pour ce qui concerne l'analyse du risque et la formation, et elle devrait faciliter la coopération opérationnelle entre les États membres et les pays tiers. Lorsque la coopération avec des pays tiers a lieu sur le territoire ou dans la mer territoriale de ces pays, les États membres et l'Agence devraient respecter des normes et des critères au moins équivalents à ceux fixés dans le droit de l'Union. » (considérant 5).*

Les réponses obtenues par Frontex étant antérieures à l'adoption de ce nouveau règlement, elles s'appuyaient sur le texte en vigueur précédemment, à savoir la décision du Conseil de 2010/252. Les dispositions contenues dans cette décision et la réponse de Frontex n'ont pas clarifié la question des responsabilités en matière d'interception, de sauvetage et de procédures applicables lors des opérations maritimes menées sous l'égide de l'agence. Le nouveau règlement ne résout nullement la question pourtant fondamentale de la responsabilité de l'agence et des États membres lors des interceptions maritimes. Ce flou persistant caractérise les réponses apportées par Frontex aux questions que nous lui avons posées sur un certain nombre de points.



DES GARANTIES INSUFFISANTES CONTRE LE REFOULEMENT

Le principe de non refoulement, consacré par la convention de Genève de 1951, prévoit que les Etats doivent s'abstenir de refouler une personne ou un groupe de personnes dans un Etat « où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques » (article 33).

La décision du Conseil de 2010 ne proposait aucune mesure concrète pour garantir le respect de ce principe fondamental. Nous avons donc questionné Frontex sur l'application de ce principe lors des opérations d'interception maritime et notamment sur la façon dont l'agence entendait le renforcer eut égard à l'arrêt Hirsi Jamaa et autres c. Italie de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) du 23 février 2012⁸.

Frontex nous a assuré, dans une réponse datée du 23 avril 2013(Q 30), que les plans opérationnels des opérations coordonnées par Frontex ne comprennent pas la possibilité de débarquement dans un pays tiers, ce qui reviendrait à protéger de façon absolue le principe de non refoulement.

Toutefois, cette affirmation est démentie par le plan opérationnel Poséidon-mer 2012⁹ stipulant que :

« Si le plan opérationnel ne le prévoit pas autrement, la priorité est donnée au débarquement dans un Etats tiers d'où le bateau est parti ». Alors même qu'au cœur du déroulement de l'opération, la priorité est donnée au débarquement dans un Etat tiers, Frontex assure¹⁰ que le principe de non refoulement est respecté par la mesure prévue plus loin dans le plan opérationnel, arguant que la Grèce accepte le débarquement sur son territoire. Ces éléments sont contradictoires et ne permettent donc pas de savoir clairement quelle est l'option privilégiée (débarquement dans un Etats tiers ou dans un Etat membre ?).

8 CEDH Hirsi Jamaa contre Italie, requête 2776509, 23 février 2012

9 page 14

10 Réponse de l'agence Frontex du 23 décembre 2013.

De plus, d'après le nouveau règlement, bien que l'article 4-1 énonce d'une façon claire le principe de non refoulement, l'article 6 2 b permet d'ordonner à un navire de se dérouter pour quitter la mer territoriale ou la zone contigüe et escorter le navire pour qu'il parte. Cette possibilité seule, sans qu'aucune référence ne soit faite au principe de l'article 4 et qu'aucune procédure ne soit en place pour évaluer quoi que ce soit des personnes à bord, et à tout le moins, faire une demande de protection, laisse planer un doute certain sur la possibilité laissée aux opérations Frontex de procéder à des push backs.

Cela est aussi potentiellement en contradiction avec la directive « procédure »¹¹ qui prévoit que les personnes qui demandent une protection internationale dans les eaux territoriales doivent être débarquées sur le territoire d'un Etat membre (récital 26).

De plus, l'article 7 2 b (interception en haute mer) pourrait être en contradiction avec l'arrêt Hirsi (précité) dans la mesure où il prévoit également la possibilité de conduire un navire, ou les personnes à bord, vers un pays tiers ou les remettre à un pays tiers. Là non plus, pas de référence à l'article 4.

Par ailleurs, l'article 4-2, qui prévoit la possibilité qu'un plan opérationnel envisage le débarquement dans un Etat tiers lors de la planification d'opération en mer prévoit également que l'évaluation de la situation générale dans un pays tiers (article 4-3) fasse partie du plan opérationnel.

Tout d'abord, on a vu que les plans opérationnels ne sont pas rendus publics. Par ailleurs, il n'y a pas de garantie que cette évaluation soit actualisée au moment même de l'interception maritime. Enfin, l'absence de sources autres que gouvernementales pose question ; il est fréquent que les ONG produisent des rapports et alertent sur des violations des droits qui n'ont pas fait l'objet d'un positionnement officiel dans certains pays.

11 Directive 2013/31/UE du 26 juin 2013

Il est également précisé que la possibilité de débarquer un migrant dans un Etat tiers prendra en compte l'existence de projets sur l'immigration et l'asile financés et coordonnés par l'Union européenne dans le pays de débarquement. Or l'Union européenne finance et coordonne des projets dans des Etats où les droits des migrants sont largement bafoués, tels que la Libye, la Tunisie, le Maroc, la Turquie ou l'Ukraine. Il est d'ailleurs important de rappeler que quasiment tous les pays potentiels de débarquement situés sur la « rive sud de la Méditerranée » appliquent le principe d' « émigration illégale », contraire au droit international, qui sanctionne de façon pénale le départ non-autorisé de ses ressortissants. L'agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a alerté les institutions européennes à ce sujet¹².

Il en est de même lors des opérations de sauvetage : les personnes peuvent être débarquées en « lieu sûr ».

Or, la notion de « lieu sûr » de débarquement n'est pas limitée géographiquement aux pays où les garanties de respect des droits fondamentaux sont en phase avec le droit européen. La proposition de règlement dresse plusieurs critères selon lesquels un pays serait « non sûr », définis comme des pays où la personne pourrait être soumise à la peine de mort, à des traitements inhumains ou dégradants, ou persécutée en raison de son appartenance (religion, communauté, sexualité). Sont déclarés également non sûrs les pays où il existe un risque de renvoi vers un autre pays où la personne serait maltraitée (le « refoulement en chaîne »).

Si l'Italie a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme en février 2012 pour violation du principe de non-refoulement, dans la pratique, des opérations de « push back » (renvoi vers l'Etat de départ sans examen de la situation individuelle des personnes) ont toujours lieu, notamment à la frontière gréco-turque¹³.

Ces pratiques sont bien connues de l'agence qui en est témoin. La personne en charge des droits fondamentaux à Frontex a déjà recueilli des témoignages des agents de Frontex allant dans ce sens, mais rien ne peut en être fait officiellement si ce n'est d'enquêter en interne et d'alerter les autorités concernées. Frontex nous a par ailleurs transmis une liste d'incidents rapportés par les agents de Frontex allant de septembre 2012 à janvier 2014 à la frontière gréco-turque qui fait état de cas de refoulements (10 cas de refoulement vers la Turquie par les gardes frontières ou les gardes cote grecs) pendant des opérations Poseidon Terre et Mer.

L'absence de réactivité, de reconnaissance publique, de sanctions possibles et de réparation envers les victimes posent la question de l'efficacité du système mis en place sur la base du Code de conduite applicable durant les opérations Frontex. Selon ce Code, qui n'a aucune valeur juridique contraignante, toute personne déployée sur une opération Frontex qui serait témoin de violation des droits fondamentaux est tenue d'en informer dans les plus brefs délais la hiérarchie pour que des mesures appropriées soient prises¹⁴. Ce mécanisme interne ne permet pas un contrôle indépendant des opérations coordonnées par l'agence.

Par ailleurs, Frontex a refusé d'accepter la recommandation du Médiateur européen lui demandant de mettre en place un mécanisme permettant de répondre aux plaintes de migrants dont les droits fondamentaux auraient été violés par l'agence¹⁵. Frontex est ainsi la seule agence européenne qui ne compte aucun mécanisme, ne serait-ce qu'interne, de plainte. Cette incapacité montre l'absence totale de reconnaissance par Frontex et par les institutions européennes de la possibilité de la mise en responsabilité de l'agence, et donne l'impression d'une forme d'impunité.

¹² <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>

¹³ « Pushed Back », *Pro Asyl*, 2013

¹⁴ Code of Conduct, March 2011 (Article 11)

¹⁵ Voir l'analyse de Statewatch à ce sujet : <http://www.statewatch.org/news/2014/feb/eu-omb-summary-concerning-frontex.pdf>

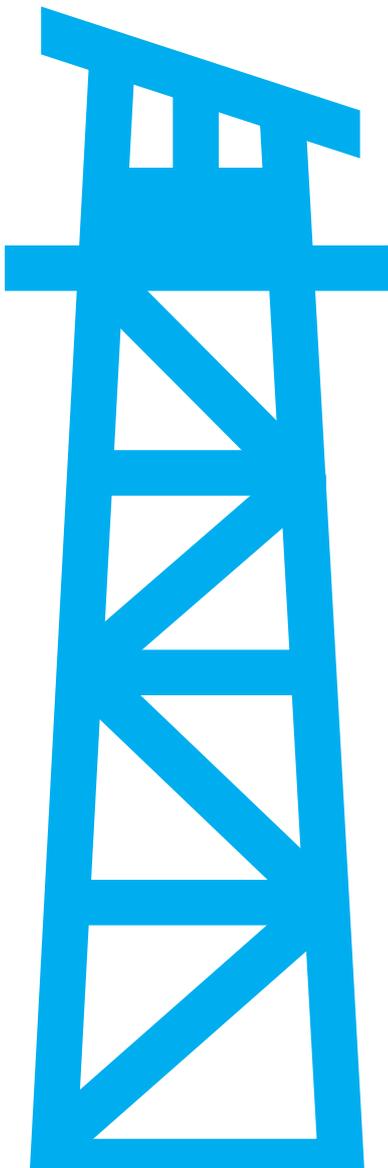
Le défaut de garanties suffisantes autour du principe de non refoulement laisse une marge d'appréciation trop importante aux Etats. De plus, ils peuvent reconduire un navire intercepté vers le pays de départ sans qu'une procédure oblige les Etats à accueillir une demande d'asile. Frontex est témoin de push backs et de refoulements. Le refus de Frontex de mettre en place un mécanisme de plainte illustre le degré assumé d'irresponsabilité de l'Agence.

RESPECT DU DROIT D'ASILE ET IDENTIFICATION

Nous avons questionné Frontex sur les procédures en place pour informer les personnes interceptées de leur droit de demander l'asile.

Il semble que le Code de conduite et les plans opérationnels obligent les gardes frontières des États membres (« Guest Officers ») en mission pour Frontex à signaler aux autorités compétentes les personnes en besoin de protection qu'elles auraient identifiées. Dans sa réponse à notre courrier, Frontex explique qu'il existe des formations des gardes frontières à ce sujet mais aucune procédure n'est détaillée, Frontex se contentant de mentionner qu'elle « veut y travailler » avec le bureau européen de soutien sur l'asile (European Asylum Support Office - EASO) (Réponse du 23 avril 2013, Q 15, 23).

Il y aurait donc ici une responsabilité de l'agence puisque l'on parle « d'obligation » mais aucune procédure précise n'est en place en mars 2014. En même temps, le mandat de Frontex ne comprend clairement pas l'identification des demandeurs d'asile. Cette réponse porte donc à confusion et laisse planer un doute sur ce qui se déroule véritablement lors des opérations d'interception : les Etats membres comptent-ils sur l'agence pour identifier les demandeurs d'asile ? Le cas échéant, cette disposition serait-elle en conformité avec le droit européen ? Le règlement n'apporte pas de précision sur ce point. Ce flou renforce les manques de garantie flagrants en matière d'identification des personnes en besoin de protection, persistant depuis la création de Frontex, et confirment la non volonté des Etats membres de permettre un examen des situations individuelle des personnes interceptées conforme au droit européen lors des opérations d'interception par voie maritime par Frontex.



INTERCEPTIONS MARITIMES ET SAUVETAGES

Les réponses de Frontex sur la façon dont est repérée une embarcation en train de contrevenir aux dispositions du code Schengen (entrée irrégulière notamment) sont assez elliptiques et semblent dépendre d'un certain nombre de considérations techniques liées à la taille du bateau, au nombre de personnes, au pavillon du bateau etc. (Réponse du 23 avril 2014, Q 14).

Par ailleurs, le règlement relatif à la surveillance maritime durant les opérations Frontex propose d'inclure dans les plans opérationnels un certain nombre d'obligations dans le cas d'embarcations en situation « d'incertitude », « d'alerte » ou de « détresse » (article 9). La situation de l'embarcation doit être signalée le plus rapidement possible par la patrouille Frontex, au centre de coordination des opérations de sauvetage compétent dans la zone SAR (Search & Rescue) où l'embarcation a été repérée en donnant un certain nombre d'informations sur la situation des personnes à bord (nombre de personnes, état du bateau, demande d'assistance des personnes à bord (et pour ce dernier point, il est précisé que cette demande n'entraînera pas forcément qualification du navire « en détresse »). Puis la patrouille maritime devra attendre les instructions du centre de sauvetage contacté. Pendant cette période, elle devra prendre les mesures appropriées pour assurer la sécurité des personnes (article 9 (g)) ; mais rien n'est précisé sur les conditions de ce type de sauvetage. Ce processus de repérage pourrait être inadapté à l'urgence de porter secours incombant à tout navire, y compris aux patrouilles Frontex. La multiplication des naufrages, malgré la présence de bateaux de l'agence, montre que le sauvetage en mer est une action urgente à régler, aussi bien dans les textes que sur le terrain.

En effet, nous avons suivi le cas de trois embarcations repérées par Frontex lors d'opérations de surveillance aérienne : l'une dans le détroit de Gibraltar en octobre 2012, les deux autres au large des côtes italiennes en juillet 2012 (province de Lecce, région des Pouilles). Dans le cas du détroit de Gibraltar, le départ d'un bateau des côtes marocaines et sa possible

mise en détresse du fait du mauvais temps en mer Méditerranée avaient été signalés à Frontex et aux autorités marocaines par les autorités espagnoles. Huit heures plus tard, un avion de Frontex a détecté l'embarcation et c'est seulement quinze heures après la détection que l'opération de sauvetage espagnole a débuté. Durant cette période, le bateau a fait naufrage entraînant la mort de 14 personnes et la disparition de 41 autres. Dans le cas de Lecce, l'agence a survolé deux embarcations pendant près de 24 heures pour l'une et près de 10 heures pour l'autre avant que les autorités italiennes n'interviennent pour les intercepter. A la suite de ces interceptions, 13 personnes en tout ont été emmenées d'urgence, en raison de leur état de santé critique. Dans ces cas, la question ne tourne pas autour de la présence de la patrouille Frontex mais bien d'une détection d'embarcations bien en amont d'une interception ou d'un naufrage. Pourquoi les autorités nationales voire les agents de l'agence ne sont-ils pas intervenues plus tôt ? Doit-on attendre qu'un bateau soit dans une détresse telle pour le « sauver » et ainsi risquer la vie des personnes à bord ? Frontex serait-elle responsable de son inaction sur le plan du sauvetage ? Car bien ayant détecté le navire, l'agence semble considérer que les seuls responsables du sauvetage sont les autorités des Etats concernés.

Par ailleurs, la question du respect de l'obligation de porter secours en mer lorsque l'embarcation est repérée par un satellite n'est pas abordée dans le projet de règlement.

Les règles en matière de sauvetage contenues dans le règlement précisent les obligations des patrouilles maritimes de Frontex mais cette procédure n'ajoute rien aux obligations déjà en vigueur en droit de la mer et risque d'entraîner des délais trop longs dans des situations d'urgence.

2 – LES RÉPONSES CONCERNANT LES OPÉRATIONS DE « DÉBRIEFING » (ANALYSE DE RISQUES) ET DE « SCREENING » (IDENTIFICATION)

Ces deux activités font partie des opérations « de soutien » aux Etats membres les plus couramment menées par Frontex. Elles peuvent s'opérer dans les lieux d'enfermement des étrangers (centres de détention, commissariats, locaux portuaires et aéroportuaires, etc.), voire en mer. Le flou des objectifs et des procédures prévalant lors de ces opérations n'a pas été levé par les informations recueillies à travers l'échange de courriers avec l'agence, ni par les témoignages recueillis lors de la mission FRONTEXIT à la frontière gréco-turque en octobre 2013. Le règlement sur les interceptions maritimes ne vient pas non plus préciser le cadre juridique de ces opérations.

- **Le « débriefing »** vise à alimenter « l'analyse de risques » en récoltant des informations sur les routes migratoires¹⁶. Dans son courrier, Frontex ne répond pas aux questions posées sur les conditions des entretiens avec les migrants (Réponse du 23 avril 2014, Q 25) et notamment s'ils ont la possibilité de ne pas répondre bien que l'entretien soit présenté comme volontaire¹⁷. De plus, Frontex se réfère à des « lignes directrices » pour mener les entretiens. Malgré nos multiples demandes¹⁸ d'accès à ces documents, Frontex n'a pas souhaité accéder à notre requête estimant que les groupes criminels facilitant les passages aux frontières sont constamment à la recherche des méthodes employées pour les contrer. Pour cette raison, l'agence considère qu'elle ne peut diffuser au public ces lignes directrices afin de permettre aux gardes-frontières de pouvoir accomplir leur tâche.

Par ailleurs, un témoignage recueilli auprès d'un migrant¹⁹ lors de la mission à la frontière gréco-turque laisse penser que le contenu des entretiens de débriefing aurait non seulement pour objectif de connaître les routes empruntées par les migrants mais également d'établir le profil de ces derniers. Il apparaissait également que la personne n'avait pas été clairement informée des objectifs de l'entretien ni de sa base volontaire (c'est-à-dire de la possibilité de refuser cet entretien).

Il semble que ces entretiens ne s'insèrent dans aucune procédure juridique cadrée. Les migrants n'ont aucune garantie que ce qu'ils rapportent ne sera pas utilisé contre eux.

- **Les entretiens d'identification (screening)** visent à déterminer la nationalité des migrants. Ils sont régulièrement menés par des agents des Etats membres invités, accompagnés d'interprètes dépêchés par les Etats membres en appui des autorités nationales. Les agents des Etats membres ont pour fonction d'aider à déterminer la nationalité des personnes, la décision sur la nationalité appartenant à l'autorité hôte de l'opération. Frontex est donc présente à ces entretiens et peut parfois mener les discussions²⁰. Toutefois, d'après les informations recueillies, il semble que l'avis des agents invités soient très souvent suivi sans autre forme de réexamen par les autorités nationales, qui les utilisent pour justifier des procédures de retour et de détention des personnes en fonction de leur nationalité présumée.

¹⁶ FRAN Quarterly, Issue 2, April-June 2012, p.25. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf

¹⁷ Entretien avec M. Grigorios Apostolou, Coordinateur du FOO, 11 octobre 2013

¹⁸ Ibid. 165

¹⁹ Entretien d'octobre 2013

²⁰ Témoignage recueillis, octobre 2013.

En 2011, Human Rights Watch²¹ dénonçait le rôle de Frontex dans la maltraitance, et notamment l'enfermement systématique, des migrants interceptés en mer par l'agence et remis aux autorités grecques suite à ces entretiens, alors que les manquements systématiques de la Grèce à ses obligations en matière de droits fondamentaux des migrants, notamment en matière de détention, avaient été condamnés par la Cour européenne des droits de l'Homme (janvier 2011) et la Cour de justice de l'Union européenne (décembre 2011).

D'autres témoignages recueillis pendant la mission d'octobre 2013 viennent corroborer que ces opérations « d'assistance » aux Etats membres menées par Frontex (briefing et screening) peuvent entraîner des violations supplémentaires des droits : modification de la nationalité et de l'âge par exemple.

Les informations recueillies à ce stade confirment le manque d'encadrement juridique, le manque de transparence, le flou sur les objectifs, et l'utilisation des données collectées lors de ces entretiens.

3 – LES RÉPONSES EN MATIÈRE DE VOLS CONJOINTS

Dans le cadre de son mandat, Frontex a la possibilité de coordonner des vols conjoints sur demande d'un Etat membre avec la participation d'un ou plusieurs autres Etats membres à destination d'un Etat non membre qui réceptionnera ses ressortissants non désirés sur le sol européen.

Nous avons recueilli peu d'informations sur ce volet des activités de l'agence. En effet, si l'agence a effectivement mis en place un système d'archivage de ces opérations, les indicateurs de cette base de données semblent bien maigres par rapport à ce qu'ils pourraient être, compte tenu des enjeux en termes de droits humains. Ainsi, les informations en accès libre sur le site de l'agence ne permettent de connaître que le pays hôte de l'opération, les Etats membres participants, la date du vol, le pays de destination et le budget alloué pour cette opération et le nombre de migrants expulsés par pays. L'agence nous précise, dans la réponse à notre courrier sur les vols conjoints, que seuls les ressortissants de l'Etat de destination peuvent être renvoyés dans le cadre de ces vols conjoints.

Par ailleurs, il semble que l'agence intervient également dans l'appui aux Etats membres pour l'organisation de vols nationaux. L'agence fait notamment référence, dans son rapport annuel 2012, à l'opération Attica à la frontière gréco-turque dont "l'objectif principal était de soutenir la Grèce au renforcement de ses capacités en matière de retours : soit aider à organiser des vols nationaux de retours, à assurer la formation des escortes, l'acquisition de documents de voyage, et mettre en place un groupe d'experts formés en entretiens pour définir la nationalité des migrants irréguliers (screening)"²². Qu'en est-il quand la procédure de screening est faussée, s'il y a une erreur dans l'identification de la personne ? En effet, selon plusieurs témoignages récoltés durant la mission à la frontière gréco-turque²³, il arrive, comme nous avons pu le mentionner précédemment, que la nationalité, voire l'âge de la personne, soit modifiés.

22 Frontex general report, 2012, p.54. http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2012/EN_General_Report_2012.pdf

23 Témoignages récoltés entre octobre et novembre 2013.

21 « Eu's dirty hands, Frontex's involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece », Human Rights Watch, Septembre 2011

L'agence nous informe également qu'aucune allégation de violations des droits de l'Homme pendant les vols de 2012 n'a été rapportée. Elle précise que le coordinateur du retour conjoint, seul agent Frontex à bord, a l'obligation de rapporter ce dont il est témoin et il entend parler. Le système de rapport des incidents graves concernant les droits de l'Homme n'a été mis en place qu'à partir de 2012. Qu'en est-il des sept années précédentes ? Quelle suite donner au témoignage²⁴ de personnes expulsées qui rapportaient, en 2009 avoir été victimes de violences pendant le déroulement d'un vol conjoint coordonné par Frontex ?

Par ailleurs, quelle garantie d'indépendance de ces rapports ?

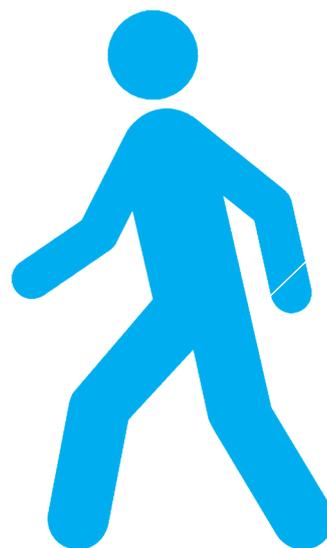
L'agence a réalisé un Code de conduite à destination des escortes, du personnel Frontex et de toutes personnes participant aux opérations conjointes de retour. Ce code a pour objectif de faire en sorte que les vols conjoints se déroulent de façon « digne et humaine », dans le respect des droits fondamentaux. Il crée un dispositif de « monitoring » des opérations par des agents indépendants qui peuvent faire remonter des observations à Frontex qui devra ensuite les rendre publiques dans un rapport annuel. Si ce système de contrôle indépendant n'est pas en place dans les Etats membres organisateurs, les opérations ne pourront pas avoir lieu. Cependant, quel sera l'impact de ces observations et de ce rapport annuel dans la mesure où l'on reste dans un dispositif interne ? Pourquoi ne pas avoir créé de mécanisme de plainte ?

Les informations fournies par Frontex sur ces vols sont maigres pour le moment. La principale raison est que l'agence renvoie systématiquement la responsabilité :

- aux Etats membres, pour ce qui concerne les personnes renvoyées (statuts juridiques, nationalités, etc.) mais aussi les conditions matérielles des vols (nourriture à bord, la présence d'un médecin, etc.),
- à la Commission, s'agissant du respect du droit européen, notamment de la directive « retour » qui encadre les modalités des expulsions par les Etats membres. A nouveau, l'agence est présente et « opérationnelle » mais se dégage de toute responsabilité.

Ni les réponses obtenues sur les vols conjoints ni le code de conduite publié sur le site de Frontex ne permettent de lever les suspicions quant aux risques de violation du principe de l'interdiction des expulsions collectives ou à celui de violation des droits fondamentaux des migrants durant ces vols.

24 Paroles d'expulsé.e.s, Migreurop, décembre 2011 <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/rapport-exiles-05-12-11.pdf>



4 – LES RÉPONSES EN MATIÈRE D'ANALYSE DE RISQUES

Frontex occupe une position centrale en matière de renseignement. Les analyses de risques émises par la RAU (Risk Analysis Unit) jouent un rôle décisif sur le plan stratégique et opérationnel. L'allocation des ressources, la désignation des priorités et chacune des opérations coordonnées par l'agence Frontex sont systématiquement fondées sur les analyses de risque de cette unité. Ces analyses prennent en outre largement part à la définition des politiques migratoires de l'UE. Frontex a notamment été désignée pour mener l'évaluation « post libéralisation des visas » pour les ressortissants des Etats des Balkans occidentaux. De plus, EUROSUR, un système imaginé et élaboré par l'agence de surveillance des frontières européennes, relève désormais de la compétence de Frontex.

Les analyses de risque de Frontex reflètent une approche principalement préventive et sécuritaire des questions migratoires, et la méthodologie utilisée reste incertaine. La réponse de Frontex sur la méthodologie (Q 8) utilisée pour l'analyse de risque révèle de nombreuses faiblesses, particulièrement concernant les informations collectées auprès des Etats non membres de l'UE (les pays des Balkans par exemple). La méthodologie procède du modèle d'analyse de risque appelé CIRAM (Common Integrated Risk Analysis Model – Modèle Commun Intégré d'Analyse de Risques) fondé sur l'identification et la réponse aux notions clés suivantes : « menaces », « vulnérabilité », et « impact ». Les informations échangées avec les Etats tiers portent sur les points suivants : détections de franchissement irrégulier des frontières, identification des passeurs, détection du séjour irrégulier, refus d'entrée, demandes d'asile et détection de documents d'identité frauduleux.

Plusieurs problèmes se posent. D'une part, Frontex n'est absolument pas explicite sur la façon dont elle identifie les passeurs parmi les migrants interceptés. D'autre part, les statistiques sur le nombre de personnes en séjour irrégulier ne semblent pas intégrer les différentes variables imputables à un statut irrégulier sur le territoire (qui peut être, par exemple, lié à un délai de traitement de dossier par l'administration). On peut en outre se demander quel est le

lien entre des statistiques concernant le séjour, c'est-à-dire celles concernant le statut administratifs des étrangers présents sur le territoire européen, et l'analyse des risques aux frontières extérieures qui incombe à Frontex, dans la mesure où environ 50 % des migrants sans-papiers dans l'UE seraient entrés de façon régulière sur le territoire²⁵. Cette information, une fois intégrée dans l'analyse de risque, risque de stigmatiser les ressortissants des pays « d'origine » d'où sont originaires une partie des migrants irréguliers, alors que le statut de ces personnes pour beaucoup entrées légalement en Europe est plutôt lié aux conditions d'accueil et à la législation en vigueur dans les pays de destination.

A aucun moment Frontex ne semble se préoccuper de l'existence, ou plutôt de l'absence, dans les pays tiers, de cadres juridiques sur les protection des données et des violations des droits humains et les obligations qui découlent des engagements des Etats membres de l'UE en matière de droits humains. De façon générale, l'échange d'information s'articule autour de la notion de « menace » migratoire, confirmant l'état d'esprit qui prévaut dans la conduite de ces analyses. Les informations recueillies dans le cadre de la campagne confirment que les analyses de risque ne prennent pas en compte la dimension de « protection » et les conditions et les raisons des départs.

Les réponses de Frontex sur l'analyse de risque confirment le parti pris méthodologique du procédé. Couplé aux conditions dans lesquelles sont recueillies les informations servant à cette analyse de risque (voir débriefing) et le manque de transparence, ce volet des opérations de Frontex est particulièrement inquiétant, d'autant plus qu'il tient une place d'importance croissante dans la définition des politiques européennes.

25 *Clandestino Project*, <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/126625701EN6.pdf>

5 – LES RÉPONSES EN MATIÈRE D'ACCORDS DE TRAVAIL

Des doutes existent quant à la légalité des « accords de travail » conclus par Frontex avec les pays tiers. Leur dimension « technique », utilisée pour justifier leur caractère non contraignant, et donc permettant d'échapper à l'approbation du Parlement européen, est très discutable. Si le contenu des accords mentionne des aspects techniques, il possède également une importante dimension politique. Frontex spécifie dans une de ses réponses « que “dans la plupart des cas” la coopération (dans le cadre des accords) n'atteint pas l'opérationnel et que donc l'impact des activités n'a pas d'impact direct sur les personnes. »(Q 2)

Or, ces accords dits « techniques » ainsi que des négociations informelles pour développer une coopération avec des Etats tiers se multiplient, laissant toute latitude à l'agence pour opérer dans des zones où les droits de l'homme et en particulier les droits des migrants ne sont pas respectés.

Comme mentionné plus haut, le règlement sur les interceptions maritimes renforce clairement la nécessité d'une collaboration efficace entre Frontex et les Etats tiers pour empêcher les migrants de tenter les traversées « dangereuses » (préambule 5). Il est mentionné que Frontex peut coopérer avec les Etats tiers sur leur territoire ou dans leurs eaux territoriales.

Frontex, dans sa réponse à nos questions, explique que l'agence a le mandat pour entamer des négociations avec le Brésil, l'Égypte, **la Mauritanie**, la Libye, **le Maroc**, le Sénégal, et **la Tunisie**. Nous avons interrogé les délégations de l'UE des pays en gras sur leur coopération avec Frontex mais n'avons reçu aucune réponse formelle. Au Maroc et en Tunisie, il nous a été demandé de consulter les autorités espagnoles qui constitueraient la pierre angulaire de la coopération de l'agence en Afrique.

L'agence ne répond pas, en revanche, sur la façon dont les questions relatives aux violations des droits humains dans les relations avec les pays tiers sont gérées (Q 3). Selon l'agence, il est prévu dans le cadre

du plan d'action de la stratégie des droits fondamentaux que soit insérée une clause relative à ces mêmes droits. Il en est ainsi depuis 2012 dans les derniers accords signés avec le Nigéria, la Turquie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Toutefois, la clause insérée ne contient aucune obligation contraignante. Et dans les négociations informelles, cet aspect semble n'avoir aucune incidence. Par ailleurs, dans le programme de travail de la FRO, l'analyse des relations avec les pays tiers n'est pas encore prévue. Il n'existait pas en 2013 de groupe de travail du forum consultatif des associations sur cette question.

De manière plus générale, la collaboration avec des pays tiers menée dans le cadre des opérations coordonnées par Frontex ne semble pas reposer sur une base juridique internationale appropriée. Pour certains pays, il n'y a même pas d'accord écrit formalisant les relations avec l'agence. Il n'existe pas de législation européenne applicable aux contrôles migratoires extraterritoriaux à l'heure actuelle ; par exemple, ni le Code Schengen ni le Règlement Frontex ne prévoient la possibilité d'y mener des opérations. Il n'y a donc pas de garanties correspondantes en matière de droits de l'homme.

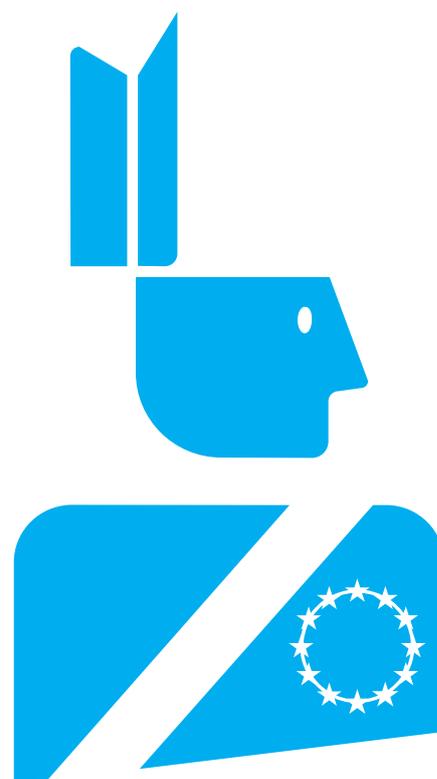
Au regard de l'enjeu des relations entre l'agence et les pays tiers et de la volonté de renforcer le rôle de Frontex et la coopération avec ceux-ci, il est évident que le mandat de l'agence et la politique menée par l'UE vis-à-vis des Etats tiers dans ce cadre ne permet pas de garantir le respect des droits fondamentaux.

6 – STRATÉGIE DROITS FONDAMENTAUX

Plusieurs instruments mis tardivement en place, sont supposés, depuis la dernière refonte du mandat en 2011, créer une « culture » des droits de l'homme au sein de Frontex : il s'agit de l'embauche d'une personne chargée du respect des droits fondamentaux (Fundamental Rights Officer-FRO) et de la mise en place du Forum consultatif-FC et des différents mécanismes de suivi des violations des droits de l'homme.

D'une façon générale, la FRO tente de sensibiliser les agents des diverses opérations à une meilleure prise en compte des impératifs relatifs aux droits de l'homme. Elle intervient notamment dans la rédaction des plans opérationnels et tente de mettre en place un système interne de contrôle. Le SOP (Standard Operation Procedure) est un document qui reprend la chaîne des actions et des rapports à mettre en œuvre en cas d'incident sérieux ou pour assurer le respect des droits fondamentaux afin que Frontex puisse réagir de façon "adéquante". Des informations sont collectées par les unités opérationnelles sur le terrain, puis évaluées par le service juridique de Frontex et la FRO. En cas de "violations sérieuses et persistantes" (absence de définition du contenu et du niveau requis par cette notion), une recommandation est envoyée au directeur de l'agence pour suspendre ou arrêter l'opération. Cependant, comme cela a déjà été mentionné plus haut, ce mécanisme de contrôle reste interne, sans contrôle indépendant, et ne permet pas une véritable réaction à l'heure actuelle. Frontex s'interrogeant en interne sur l'interprétation à avoir du terme violations « sérieuses ». Par ailleurs, l'absence de principes clairs quant à la répartition des responsabilités juridiques dans le cadre des plans opérationnels reste inchangée.

Dans la pratique, la Stratégie Droits fondamentaux ne permet pas d'empêcher que les activités de l'Agence Frontex ou coordonnées par elle puisse violer les droits fondamentaux.



CONCLUSIONS ET REVENDEICATIONS

Frontex participe d'une logique sécuritaire dans la gestion des contrôles et de la surveillance des frontières de l'Union européenne depuis sa création en 2004. La refonte de son mandat en 2011, instituant une stratégie des « droits fondamentaux » et renforçant en même temps ses pouvoirs, ne modifie pas fondamentalement le rôle principal qui lui est confié : empêcher, dissuader, appréhender les migrants qui contreviennent aux règles de franchissement des frontières européennes ou sont présumés y contrevvenir y compris s'ils n'ont pas encore tenté de les franchir (coopération avec les pays tiers) et sans se préoccuper de leurs éventuels besoins de protection.

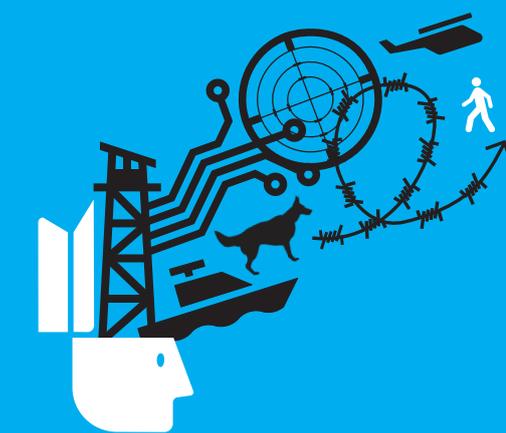
La campagne Frontexit s'est engagée à approfondir les modalités de la mise en œuvre de ce mandat pour étayer cet argument de l'incompatibilité. Que ce soit lors d'opérations d'interception, de détection, de reconduite dans un Etat tiers, d'identification, d'expulsion, d'« analyse de risque » et de coopération avec des Etats tiers qui n'appliquent pas les mêmes normes que l'UE en matière de protection et de droits, le risque que les activités de Frontex contreviennent aux obligations internationales et européennes que les Etats membres et l'agence doivent respecter est très élevé. C'est le cas du droit à quitter tout pays y compris le sien (article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et article 2 du Protocole 4 de la CEDH), la protection contre le non refoulement (article 33 de la Convention de Genève), le droit d'asile (Convention de Genève, art. 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE), de même que la protection contre les traitements inhumains et dégradants et le droit à la vie, pour ne citer que les principaux, s'imposant aux Etats européens. Ce risque n'a en rien été modifié par la refonte du mandat de Frontex.

La logique sécuritaire se heurte à la logique de protection. A la demande de nombreux acteurs internationaux dont le Conseil de l'Europe, le Rapporteur spécial pour les droits des migrants des Nations Unies, le médiateur européen, l'Agence européenne des Droits Fondamentaux (FRA) et les associations de la campagne Frontexit, de nombreux ajustements devraient être réalisés pour que l'agence opère dans le respect des droits des migrants. Cependant, de tels ajustements ne transformeront jamais l'agence en un organe au service de la protection des personnes migrantes et demandeuses d'asile, ce qui serait requis pour assurer un plein respect des droits.

Les associations membres de la campagne Frontexit dénoncent l'incompatibilité du mandat de Frontex avec le droit international et le droit européen. Elles demandent aux institutions de l'UE d'en prendre acte et d'agir afin de faire cesser les activités de Frontex.

Les Etats Membres doivent reconvertir l'intégralité de leur politique sécuritaire en une politique basée sur le respect des droits humains. Une politique d'accueil accordant un accès au territoire européen est le seul moyen de permettre véritablement le respect le droit d'asile.

WWW.FRONTEXIT.ORG



**L'EUROPE EST EN GUERRE
CONTRE UN ENNEMI
QU'ELLE S'INVENTE**

FRONT**EXIT**

MISE EN PAGE : PIERRE DIEUDONNÉ (CIRÉ ASBL) – LOGO : ELISE DEBOUNY

Ce projet est soutenu par le Programme Européen pour l'Intégration et la Migration (EPIM), une initiative conjointe des fondations du Réseau Européen des Fondations (NEF).

La seule responsabilité pour le contenu incombe aux auteurs et peut ne pas refléter les positions de NEF, EPIM et des fondations partenaires.

Epim
European Programme
for Integration
and Migration