

# BILAN

DES INFORMATIONS  
RECUEILLIES PAR LA  
CAMPAGNE FRONTEXIT  
ET REVENDICATIONS

FRONTTEX

[EXIT]

MAI 2014

## TABLE DES MATIÈRES

<b>CAMPAGNE</b>	<b>3</b>
<b>BILAN</b>	<b>4</b>
<b>ÉLÉMENTS CLÉS</b>	<b>6</b>
<b>REVENDEICATIONS</b>	<b>8</b>

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.

Frontex a été créée en 2004 dans cet objectif et ainsi l'UE s'est-elle dotée d'un instrument de surveillance de ses frontières sans tenir compte des obligations qui engagent les États membres - pourtant ses premiers utilisateurs - en matière de respect du droit d'asile, et plus largement des droits fondamentaux des migrants.

En effet, la logique d'intervention de Frontex a été fondée sur 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'UE, avant même de savoir s'ils sont ou non en demande de protection internationale ou en danger.

Ces objectifs 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) et
- le droit d'asile (Convention de Genève sur les réfugiés, art. 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) et l'interdiction de refoulement (Convention de Genève sur les réfugiés, art. 33).

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'UE 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.

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

Cette campagne est 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 leurs actions 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). En effet, de nombreux rapports ne cessent de questionner la compatibilité des activités de l'agence 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 violation des droits humains et dénoncer ces dérives auprès des représentants politiques directement impliqués.

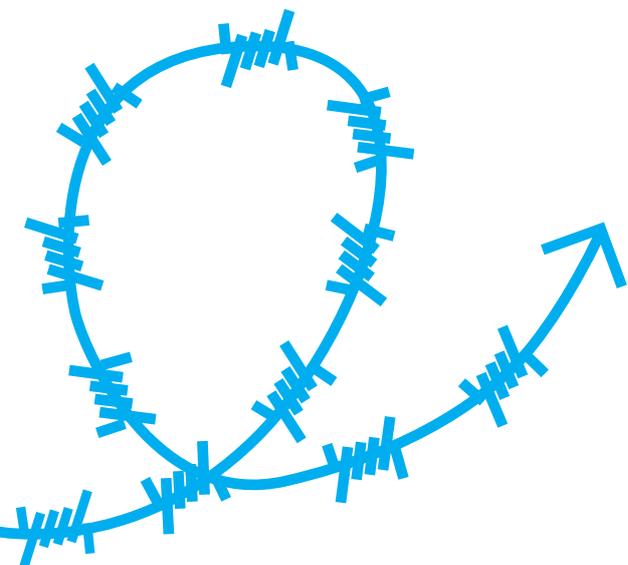
Plus concrètement, à travers des actions d'investigation, de contentieux, de sensibilisation et d'interpellation politique, nous avons travaillé sur la transparence, les responsabilités et les actions de Frontex afin de démontrer la persistante incompatibilité entre le mandat de l'agence et le respect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

## BILAN

C'est pour répondre à ce dernier point qu'est établi ce bilan d'une année de campagne. Au regard des investigations menées par les partenaires de la campagne depuis son lancement, peut-on aujourd'hui toujours conclure à l'incompatibilité du mandat de Frontex avec le respect des droits fondamentaux ?

Depuis le début de l'année 2013, nous avons tenté d'éclaircir les zones d'ombre entourant les actions de Frontex identifiées par les partenaires de la campagne :

- 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 démocratique des accords pour la surveillance des frontières conclus avec les pays tiers susceptibles de ne pas garantir les droits des migrants présents sur leur sol;
- les conditions dans lesquelles l'agence Frontex récolte les informations pour établir ses « analyses de risque »;
- les garanties prévues par la « Stratégie droits fondamentaux » mise en place par l'agence depuis la réforme de son règlement en 2011 et leur impact réel sur la situation des migrants et le respect de leurs droits;
- l'identification des responsabilités de l'agence Frontex et/ou des États membres en cas de violations des droits des migrants.



Pour ce faire, nous sommes entrés en relation avec l'agence Frontex par le biais d'une dizaine de courriers et avons reçu des réponses à certaines de nos questions. Les courriers de l'agence étaient signés par son directeur exécutif ou son directeur adjoint. Pour rappel, le règlement sur l'accès du public aux documents européens oblige les agences de l'UE, dont Frontex, à répondre aux différents courriers qui leur sont adressés. Nous y avons vu un effort de transparence de la part de l'agence.

Toutefois, les réponses obtenues ne permettent pas d'éclaircir toutes les zones d'ombre identifiées. Ainsi, pour établir la compatibilité du mandat de Frontex avec les droits fondamentaux, il est indispensable de pouvoir identifier les responsabilités de chacun des acteurs. Quels sont les domaines et situations où l'agence pourrait être tenue responsable lorsqu'il y a des violations des droits ? À quel moment les États membres sont-ils responsables ? Sur ce volet, les réponses de Frontex demeurent floues. L'agence nous renvoie systématiquement aux rôles joués par les États membres. En outre, certaines des réponses reçues se contredisent.

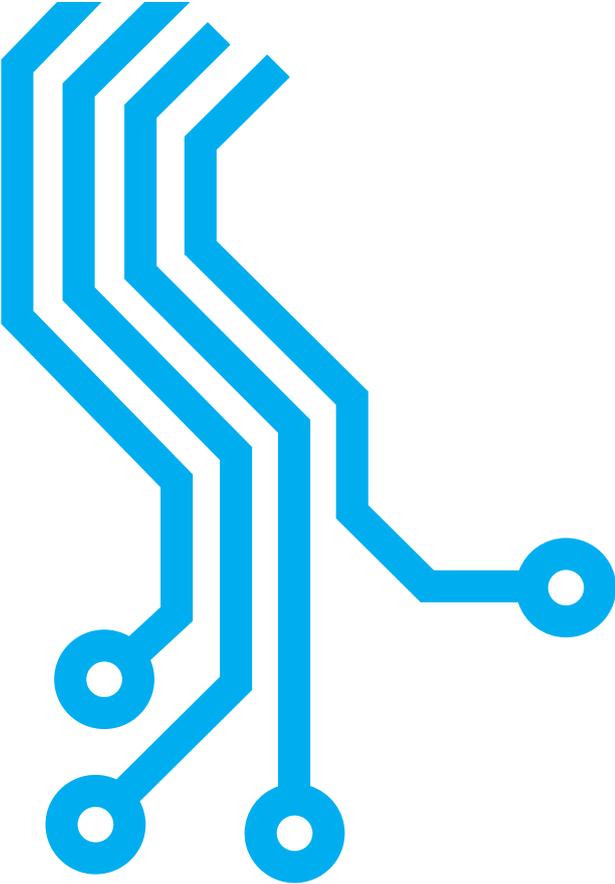
D'autres de nos questions sont restées sans réponse ou n'ont reçu qu'une réponse partielle. Par exemple, sur notre demande concernant une dizaine d'opérations conjointes menées par l'agence, celle-ci a seulement accepté de nous communiquer deux plans opérationnels<sup>1</sup> (AENEAS et Poséidon, datés 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.

D'autres contacts avec le Forum consultatif<sup>2</sup> (FC) de Frontex, avec 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.

**Cette note résume le document complet téléchargeable sur [www.frontexit.org](http://www.frontexit.org). Il fait une synthèse des informations collectées depuis le début de la campagne Frontexit. Les réponses de Frontex à nos courriers tout comme l'absence de réponse de l'agence à certaines de nos questions nous permettent de répondre positivement à la question de l'incompatibilité de l'agence Frontex avec le respect des droits fondamentaux des migrants. Ce ne sont pas seulement les conditions de son exercice, mais bien le mandat de l'agence en lui-même, qui ne permet pas de garantir le respect de leurs droits.**

<sup>1</sup> Les plans opérationnels sont les documents qui servent de bases juridiques aux opérations de Frontex.

<sup>2</sup> 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.



## ÉLÉMENTS CLÉS

L'incompatibilité du mandat de l'agence Frontex avec le respect des droits fondamentaux des migrants peut être déduite de divers éléments clés, dont :

- Les garanties entourant **le principe de non-refoulement** dans le règlement sur les interceptions maritimes par Frontex<sup>3</sup> laissent encore une marge d'appréciation trop importante aux États membres concernés, qui, par ailleurs, ont déjà pu violer ce principe.
- Les **règles en matière de sauvetage** contenues dans le projet de règlement précisent les obligations des patrouilles maritimes de Frontex, mais la procédure envisagée à ce jour risque d'entraîner des délais trop longs dans des situations d'urgence, comme nous l'avons déjà constaté dans le passé.
- Le refus de Frontex de mettre en place un **mécanisme de plainte indépendant** (pourtant demandé par l'Ombudsman européen) illustre le refus d'assumer une quelconque responsabilité en cas de violation des droits par l'agence.
- Les informations recueillies sur les **entretiens de screening et de debriefing** opérés par l'agence confirment le manque d'encadrement juridique, le manque de transparence ainsi que le flou entourant les objectifs et l'utilisation des données collectées.
- 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 des droits fondamentaux des migrants durant ces vols.

<sup>3</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=PE%2035%202014%20INIT>

- Les réponses de Frontex relatives aux analyses de risque révèlent une approche méthodologique principalement préventive et sécuritaire des questions migratoires. Couplé aux conditions dans lesquelles sont recueillies les informations servant à ces analyses 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 importante et croissante dans la définition des politiques européennes.
- Concernant les relations que l'agence entretient avec les autorités des pays tiers, il ressort des réponses reçues que Frontex tente de renforcer son rôle et sa coopération avec celles-ci. Or, le défaut de transparence et de contrôle démocratique par les Parlements (européens et nationaux) de la négociation et conclusion d'accords réputés « techniques » conclus entre l'agence et les autorités de pays tiers ne permet pas de dissiper les doutes concernant leur objectif principal : faire en sorte que les migrants ne quittent pas le territoire des États tiers, en violation notamment du droit de quitter tout pays, y compris le sien.

Dans la pratique, la « Stratégie droits fondamentaux » ne permet pas d'empêcher que les activités menées par l'agence Frontex ou coordonnées par elle puissent violer les droits fondamentaux.

**Ainsi, au regard de l'ensemble des éléments décrits dans cette note, tels que le manque de garanties en matière de droit d'asile et de non-refoulement, les imprécisions juridiques entourant les opérations de screening et de débriefing, la procédure inadaptée pour des situations de sauvetage en mer, le parti pris de Frontex d'aborder la migration comme un risque par le biais de ses « analyses de risque » notamment, la nature des vols conjoints d'expulsion, les partenaires de la campagne Frontexit concluent que les opérations menées sous l'égide de Frontex engendrent des violations récurrentes des droits des migrants.**

La présence de Frontex aux frontières ne permet pas de protéger les migrants des violations des droits par les États membres. Pire, l'agence se rend complice et cautionne certaines pratiques en ne les dénonçant pas lorsqu'elle en est témoin.



# REVENDEICATIONS

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

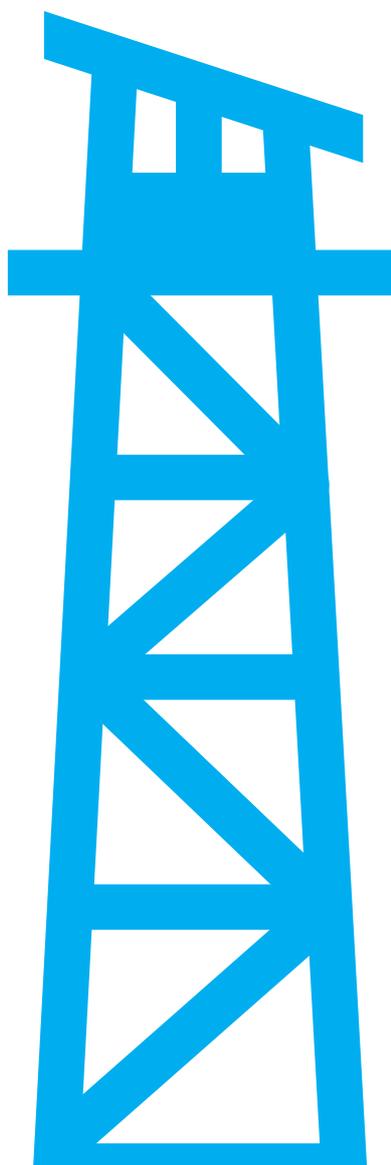
Ils enjoignent les États membres de reconverter l'intégralité de leur politique sécuritaire en une politique d'accueil. L'accès au territoire européen doit être accordé aux migrants pour que le droit d'asile soit véritablement respecté et pour qu'un terme soit mis à l'arbitraire dont font preuve les administrations qui travaillent aux frontières extérieures de l'UE.

En attendant, les associations partenaires de la campagne Frontexit portent les revendications suivantes :

## À FRONTEx

- **L'accès à tous les documents et données relatifs aux activités de Frontex devrait être accordé sur simple demande** (accès aux détails des plans opérationnels des opérations d'interception, détails des procédures pour les interceptions des personnes, guidelines pour les interceptions des personnes, guidelines en matière de screening et debriefing, informations sur les vols conjoints, etc.).
- **Concernant les violations des droits fondamentaux de migrants** lors d'opérations menées par l'agence dans le passé et actuellement, une réponse écrite aux accusations formulées doit être fournie, notamment sur les push back vers la Mauritanie en 2006 et la remise aux autorités grecques de migrants ensuite placés dans des centres de détention dont le régime est unanimement condamné (rapport HRW 2010).
- Les directives européennes en matière d'asile, le principe de non-refoulement et le droit à quitter tout pays y compris le sien, ainsi que les textes relatifs à la protection des droits fondamentaux (notamment protection contre les traitements inhumains et dégradants, non-discrimination, protection des données personnelles, protection contre l'expulsion collective, droit au respect de la vie privée et familiale, protection contre la détention arbitraire, droit à un procès équitable, droit à la vie...) doivent être respectés inconditionnellement dans la définition des plans opérationnels, des projets pilotes, des opérations de retour conjointes, et dans la mise en œuvre des accords de travail avec les autorités policières des pays tiers.
- **Les possibilités d'accès à un recours effectif** pour les migrants en cas de violations de leurs droits commises par les agents Frontex et/ou les États membres dans le cadre de l'ensemble des opérations de Frontex doivent être clarifiées.
- **Les fonctions/activités des agents Frontex dans les lieux d'enfermement d'étrangers doivent être clarifiées.** Qui conduit les entretiens et avec quelle formation ? Quelles responsabilités en cas de violations des droits ? Quelle utilisation des informations collectées, y compris les données personnelles ? Les étrangers sont-ils informés de leurs droits et du fait qu'ils transmettent des informations à Frontex, du droit de l'agence à transmettre ces informations et de leur destination ?
- Le signalement, par les agents de Frontex amenés à intervenir dans les centres, des manquements aux droits fondamentaux dont ils auraient connaissance ou seraient témoins, doit être obligatoire, faute pour eux d'engager leur responsabilité et celle de l'agence.

- L'agence doit clarifier la méthodologie employée lui permettant de constater l'existence d'une « menace » ou d'un « risque » migratoire dans le cadre de la rédaction des **analyses de risque**.
- Une évaluation de la situation en matière de droits fondamentaux dans les États d'origine et les États de transit des migrants doit être introduite dans **l'analyse de risque**.



## À LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission doit initier une procédure en annulation du règlement de l'agence et, en attendant:

- La Commission doit clarifier et **rendre visible à travers un document public la forme que prend la coopération de Frontex avec des États tiers**. Lorsqu'aucun accord n'est encore signé : la coopération se fait-elle via des accords bilatéraux d'un État membre de l'UE avec un État tiers ? Quelles sont les informations échangées ? Des opérations conjointes sont-elles organisées ? Lorsqu'un accord est signé : quelles sont les relations entre la commission, Frontex et les États tiers dans les négociations d'un accord de travail ?
- La Commission doit clarifier la façon dont elle utilise les **analyses de risque** de Frontex dans la définition de ses politiques migratoires.
- La Commission doit faire une proposition de texte contraignant permettant de **clarifier la répartition des responsabilités dans le cadre des activités de Frontex**. Cette clarification doit en particulier viser les responsabilités en cas de violation des droits humains et répondre à la question : **Frontex est-elle un corps inter-gouvernemental ou une agence indépendante ?**
- La Commission doit initier la révision du mandat de Frontex afin que celui-ci comprenne :
  1. Un rappel explicite que toutes les opérations coordonnées de Frontex doivent être compatibles avec les directives adoptées par l'UE en matière d'asile, le principe de non-refoulement et la Charte des droits fondamentaux.
  2. Un rappel explicite que les opérations coordonnées par et/ou impliquant des agents placés sous l'autorité de Frontex hors du territoire de l'UE doivent être compatibles avec le respect du droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien (art 12.2 du PIDCP).

## AUX PARLEMENTAIRES EUROPÉENS

3. Une claire répartition des responsabilités entre Frontex et les États membres des actes commis lors des opérations que l'agence coordonne quel qu'en soit le lieu.

4. La mise en œuvre de la responsabilité du directeur exécutif de Frontex en cas d'exécution d'opérations en violation des droits fondamentaux.

5. La garantie d'un recours effectif pour les victimes de violation des droits avec un renforcement des garanties d'accès aux mécanismes de recours existants en droit national et international.

6. La possibilité pour la Commission de suspendre des activités de Frontex en cas de soupçon ou de violation avérée des droits fondamentaux au cours de ses opérations après saisine :

- de la Chargée des droits fondamentaux de Frontex, ou
- d'un ou de plusieurs parlementaires nationaux ou européens, ou
- de la Commission européenne, ou
- des gouvernements des États membres;

7. L'approbation par le Parlement européen de tout accord négocié entre Frontex et les pays tiers selon la procédure d'avis conforme et la demande d'approbation et l'information constante du Parlement sur les négociations informelles menées sur la question de la gestion des frontières avec les États tiers.

- La Commission européenne ne doit pas dégager de moyens financiers pour des opérations qui pourraient être menées sans conformité avec la Charte des droits fondamentaux.

- Le Parlement européen doit exiger **un droit de regard et de contrôle renforcé sur les activités de Frontex** (par exemple en envoyant un observateur/rapporteur issu de la commission LIBE aux réunions du Management Board).
- Le Parlement doit être mis en mesure de contrôler de façon régulière et inconditionnelle les opérations terrestres, maritimes et aéroportuaires coordonnées par l'agence Frontex, notamment par l'organisation de délégations parlementaires régulières pour contrôler la compatibilité des activités de Frontex et des États membres avec leurs obligations en matière de droits fondamentaux aux frontières. La première enquête devrait porter sur les agissements à la frontière greco-turque. Ces délégations doivent produire un rapport public.
- Le Parlement **doit pouvoir demander la cessation de toute opération conjointe coordonnée par Frontex violant les droits fondamentaux** (droit d'asile, principe de non-refoulement, traitements inhumains et dégradants) sur simple interpellation de l'agence.
- Le Parlement européen doit s'engager dans la rédaction d'un rapport d'évaluation détaillé et indépendant sur la mise en œuvre des accords de travail signés par l'agence avec des États tiers.
- Le Parlement européen doit organiser une mission parlementaire pour vérifier si les accords de travail conclus entre l'agence et les États tiers n'excèdent pas le caractère strictement technique invoqué par l'Agence pour justifier qu'ils échappent au contrôle parlementaire.
- Le Parlement européen doit **demander une révision du mandat de Frontex, notamment** pour l'introduction de la procédure d'avis conforme pour tout accord conclu entre Frontex et les États tiers.

- Le Parlement européen doit faire une demande pour **être informé sur les négociations informelles engagées avec les États tiers** notamment dans le cadre de l’Africa Frontex Intelligence Community (AFIC) et d’Eurosur.

## AUX ÉTATS MEMBRES DE L’UE

- Les États membres de l’UE doivent mettre en place des **mécanismes de suivi des opérations Frontex par le pays qui est « hôte » de l’opération** avec un rapport rendu public. Chaque État membre doit produire un **rapport annuel rendu public sur sa participation aux opérations de Frontex** présenté aux parlements nationaux (quelle participation - matériel, ressources humaines mises à disposition -, quel bilan, etc. ?).
- **Les États membres doivent respecter les directives européennes** en matière d’asile et les textes de protection des droits fondamentaux, notamment les directives « procédure » et « accueil », ainsi que le principe de non-refoulement, lors des opérations d’interception des migrants, qu’elles soient ou non organisées sous l’égide de Frontex, au regard, en particulier, de la jurisprudence CEDH *Hirsi Jamma* contre Italie<sup>4</sup>.
- L’État membre hôte d’une opération doit garantir que tous les migrants interceptés ou reconduits soient informés de leurs droits dans une langue qu’ils comprennent, oralement et par écrit (droit de demander l’asile, possibilité concrète de contacter des conseillers juridiques ou une association, de déposer une plainte).
- Cesser de participer aux opérations de Frontex.

<sup>4</sup> Le 6 mai 2009, 200 migrants ont été interceptés à bord de trois embarcations par des Gardes-côtes italiens au sud de Lampedusa dans les eaux internationales et reconduits à Tripoli. La Cour européenne des droits de l’Homme a conclu dans son arrêt *Hirsi* le 23 février 2012 à la violation de l’article 4 du Protocole n°4 (l’interdiction des expulsions collectives d’étrangers) et a pour la première fois étendu l’application de cet article à des actions extraterritoriales

## AUX ÉTATS MEMBRES DE LA CEDEAO QUI PARTICIPENT À L’AFIC

- Chaque État membre doit produire un **rapport annuel rendu public sur sa participation aux opérations de Frontex** présenté aux parlements nationaux (quelle participation - matériel, ressources humaines mises à disposition -, quel bilan, etc. ?).

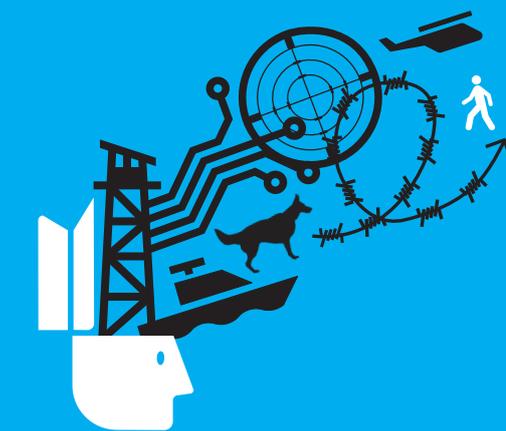
## AUX PARLEMENTS DES ÉTATS TIERS AVEC LESQUELS FRONTEX A CONCLU DES ACCORDS DE TRAVAIL OU EST EN TRAIN D’EN NÉGOCIER

- Évaluer **l’impact des accords de travail** présents ou à venir sur les pratiques en matière de contrôles aux frontières de leurs propres États.
- Demander de l’information sur les négociations en cours et passées.
- Exiger de ratifier systématiquement ces accords.

## AU COMITÉ EUROPÉEN POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE, AU COMITÉ CONTRE LA TORTURE (ET AU SOUS-COMITÉ DE PRÉVENTION) ET AU RAPPORTEUR SPÉCIAL DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DE L’HOMME DES MIGRANTS

- Un **contrôle indépendant, régulier et inconditionnel des vols conjoints** coordonnés par l’agence Frontex.

# 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