

LA COOPERATION EXTERIEURE DE FRONTEX HORS DE TOUT CONTROLE DEMOCRATIQUE

- Note à l'attention des parlementaires européens -

Janvier 2015

Depuis sa création en 2004 afin de «promouvoir, coordonner et développer la gestion des frontières européennes», l'agence européenne Frontex, opérationnelle depuis 2005, n'a cessé de voir ses activités et ses moyens augmenter. Son budget annuel a atteint 97 millions d'euros en 2014 avec un budget prévisionnel 2015 s'élevant à plus de 114 millions d'euros.

L'agence a diverses prérogatives, notamment l'organisation de vols de retour conjoints et la coordination d'opérations de contrôles aux frontières extérieures (aériennes, terrestres et maritimes) de l'UE. **Elle peut également signer des accords avec des pays non membres de l'Union européenne (États non-UE) et avec des organisations internationales** (article 14 de son mandat). En parallèle, Frontex crée des **réseaux d'analyse de risques avec des États non-UE** pour collecter et échanger de l'information en vue d'informer d'autres agences (Europol notamment) et d'organiser des opérations.

Les membres de la campagne [Frontexit](#) sont préoccupés par le manque de transparence des activités de l'agence dans ses relations avec les États non-UE et par l'absence de contrôle démocratique sur ces formes de coopération. Ces pratiques renforcent les risques de violations des droits humains inhérents à l'action extérieure de Frontex, loin des regards européens.

1- Frontex et les États non-UE : une nébuleuse de coopérations

- **Frontex et les accords « de travail » avec les États non-UE**

À ce jour, Frontex a conclu des accords « de travail » (*Working Arrangements*) avec 18 États¹, dont la Turquie, la Biélorussie ou le Nigéria. En avril 2013, des négociations étaient en cours avec sept autres pays² (par ex. Égypte, Libye). Les accords « de travail » sont conclus entre Frontex et les autorités compétentes du pays de coopération³, afin de soutenir de façon opérationnelle le contrôle des frontières. Dans la plupart des cas, ces accords prévoient la coopération ou la participation de l'État non-UE à des opérations conjointes (vols de retour conjoints, opérations terrestres, etc.) en tant qu'observateur, à la formation de gardes-frontières ou encore à des activités d'échange d'information et d'analyse de risques sur les flux migratoires.

- **Les autres formes de coopération extérieure: réseaux d'analyse de risques et utilisation de coopérations bilatérales existantes**

- Coopération multilatérale : réseaux d'analyse de risques et participation à des projets de l'UE ou de ses États membres

Frontex a constitué plusieurs réseaux d'analyse de risques : un réseau européen, le Frontex Risk Analysis Network (FRAN), et trois réseaux extra-européens, l'Eastern Borders Risk analysis (EB RAN), le Western Balkans Risk Analysis Network (WB RAN) et l'Africa Frontex Intelligence Community (AFIC). Ces réseaux d'analyse de risques servent à échanger de l'information et à recueillir des données sur les voies de passage les plus empruntées par les personnes migrantes et sur les « profils » de ces dernières (âge, nationalité, etc.).

Frontex se sert de ces données pour alimenter les discussions avec la Commission européenne et le

¹ Du plus récent au plus ancien : Azerbaïdjan (avril 2013), Turquie, Arménie, Nigéria, Cap-Vert, Canada, Biélorussie, Monténégro, États-Unis, Bosnie-Herzégovine, Albanie, Serbie, Macédoine, Géorgie, Moldavie, Croatie, Ukraine et Russie (septembre 2006).

² Brésil, Égypte, Libye, Maroc, Mauritanie, Sénégal et Tunisie.

³ Ex.: Ministère de l'Intérieur d'Albanie, le service des gardes-frontières en Ukraine ou encore la police nationale du Cap vert.

Conseil de l'UE afin de définir les priorités politiques notamment en matière de contrôle des frontières, et d'adapter en fonction ses opérations et ses lieux d'intervention.

L'agence participe également au réseau Seahorse Méditerranée, mis en place en 2013 entre les États membres de la rive nord méditerranéenne et les États d'Afrique du Nord afin d'échanger directement, quasiment en temps réel par satellite, des informations sur les « incidents » en mer et les patrouilles de garde-côtes présentes. Seahorse est une déclinaison régionale du réseau de surveillance Eurosur.

- Appui sur des accords bilatéraux signés entre certains États membres et des États non-UE

C'est par exemple le cas de l'intervention de Frontex en Afrique de l'Ouest, notamment au Sénégal et en Mauritanie, en vertu d'accords bilatéraux (appelés « protocoles d'entente » -*Memorandum of Understanding*) signés en 2006 entre l'Espagne et ces deux pays africains.

Ces accords permettent à Frontex d'intervenir dans le cadre de l'opération conjointe HERA, lancée en juillet 2006 et toujours en cours au large des côtes sénégalaises, mauritaniennes, du Cap-Vert et de la Gambie (selon les années) afin de contrôler l'immigration dite irrégulière en partance d'Afrique de l'Ouest en direction des îles Canaries.

2- Les problèmes posés par ces différents types de coopération

• L'absence de contrôle démocratique

Les accords « de travail » conclus par Frontex avec des États non-UE ne font l'objet **d'aucun contrôle** a priori par le Parlement européen (informé après adoption). Ce dernier ne dispose, pour le moment, d'aucune prérogative pour les approuver au préalable ou pour contrôler leur mise en œuvre. Réputés « techniques », ces accords ne sont pas considérés comme des accords internationaux et échappent au contrôle parlementaire malgré leur impact important sur les politiques menées à l'égard des migrants dans les pays non européens, avec l'aide de Frontex.

En effet, contrairement à ce qui est avancé par Frontex, ces accords établissent un programme de coopération générale dont les dispositions ont des conséquences directes sur les personnes en migration (notamment interceptions avant l'entrée sur le territoire européen, retours forcés, arrestations).

En septembre 2012, **la Cour de Justice de l'Union européenne, avait déjà sanctionné l'absence d'une véritable consultation du Parlement** avant l'adoption de la décision 2010/252 relative aux interceptions maritimes de Frontex. La Cour avait **annulé le texte** au motif que le Parlement n'avait pas été suffisamment impliqué dans le processus législatif malgré les conséquences importantes de ces nouvelles prérogatives de l'agence sur les droits des personnes migrantes. Ainsi, a fortiori dans un contexte international, **les accords conclus par Frontex ne sauraient échapper à un contrôle démocratique par le Parlement en amont et en aval.**

• L'accès restreint à l'information

Les accords « de travail » ont été rendus publics sur [le site de Frontex](#) très tardivement (2014), suite à des demandes répétées de l'ONG [Statewatch](#). Cependant, aucune information n'est disponible sur leur mise en œuvre.

En 2013, les membres de la campagne Frontexit ont sollicité l'agence⁴ ainsi que les autorités nationales compétentes de la Serbie⁵ afin d'obtenir des informations sur la mise en œuvre des accords de travail. Les autorités serbes n'ont pas souhaité répondre sur la nature des échanges d'informations entre Frontex et la Serbie, ou la coopération en matière de vols conjoints. Par ailleurs, les quelques réponses obtenues laissent bon nombre d'interrogations en suspend notamment au regard de la situation des droits humains en Serbie.

À ce jour, des questions fondamentales restent ouvertes :

1. Quels sont les critères définis par Frontex pour conclure un accord de travail ?
2. La situation des droits humains dans ces pays est-elle prise en compte (délict d'immigration illégale, droits des minorités) ?
3. Quid du rôle des agents observateurs des pays de coopération présents lors des opérations conjointes ? (collecte de données, respect des droits)

⁴ Lettre adressée à Frontex le 11 mars 2013 par les membres de la campagne Frontexit.

⁵ Lettre au ministère de l'Intérieur serbe par les membres de la campagne Frontexit, septembre 2013.

Par ailleurs, il est difficile d'obtenir des précisions sur les autres formes de coopération et sur l'implication réelle de Frontex, par exemple au sein du réseau Seahorse Méditerranée. Quant aux trois réseaux extra-européens d'analyse de risques, peu d'informations sont disponibles sur leur fonctionnement et leur utilisation.

- **La dilution des responsabilités**

Certaines formes de coopérations établies entre Frontex et les États non-UE ne sont basées sur aucun cadre juridique formel connu, ou bien s'opèrent à travers des accords bilatéraux signés entre certains États membres et des États non UE.

Cette façon de procéder crée une « zone grise » en matière de détermination des responsabilités en cas de violations des droits. C'est particulièrement le cas de l'opération HERA, dans laquelle Frontex intervient via les accords bilatéraux signés entre l'Espagne, le Sénégal et la Mauritanie, et qui ont pour objectif « d'empêcher l'émigration clandestine par voie maritime vers l'Espagne dans le cadre d'une gestion concertée »⁶.

Selon des informations recueillies auprès de l'ambassadeur d'Espagne au Sénégal en 2011⁷, ni Frontex, ni les États de l'UE parties à l'opération HERA ne peuvent être tenus pour responsables en cas de violation(s) des droits humains et de violences perpétrées à l'égard des migrants à l'extérieur des frontières de l'UE. La responsabilité reposerait donc entièrement sur le Sénégal ou la Mauritanie, dont les agents nationaux participent directement aux opérations.

- **Les risques de violations des droits humains**

Dans le cadre des accords de travail

Les accords « de travail » prévoient une coopération avec les États non-UE dans un cadre opérationnel (interceptions) et dans le cadre de l'échange d'information. Ces activités comportent un risque d'entrave au droit des personnes, en particulier les droits suivants :

- Droit de quitter tout pays y compris le sien : Art.13 Déclaration Universelle des Droits de l'Homme – DUDH, art.2 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme - CEDH
- Droit de demander l'asile : Art.14 DUDH, art. 18 Charte des droits fondamentaux de l'UE
- Principe de non-refoulement : Art.19 Charte des droits fondamentaux de l'UE, Protocole 4 art.4 CEDH (qui interdit les expulsions collectives)
- Droit à un recours effectif : Art.8 DUDH, art. 47 Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 13 CEDH

Depuis la modification en 2011 du règlement instituant l'agence et la mise en œuvre de la stratégie des droits fondamentaux, les accords de travail intègrent une clause relative aux droits fondamentaux (conformément au point 15.2 du [plan d'action de Frontex](#)). Néanmoins, cette clause ne contient aucune obligation contraignante car ces accords sont considérés par Frontex non pas comme des traités soumis aux obligations internationales mais comme des accords dits « techniques ».

Coopérations diverses avec des États où des atteintes aux droits humains ont été rapportées

Frontex intervient en Libye dans le cadre de la mission européenne EUBAM (European Border Assistance Mission). Bien que la mission soit [temporairement suspendue](#) depuis juillet 2014 en raison du contexte très instable en Libye, l'agence a malgré tout formé, durant plusieurs mois, des gardes-frontières, des garde-côtes et des membres de la police aux frontières sans que l'on connaisse le degré de formation de ces agents en matière de respect des droits fondamentaux.

De nombreuses personnes entrées irrégulièrement en Libye ont été expulsées (25 000 personnes entre mai 2012 et mai 2013 selon [Amnesty International](#)). EUBAM, par l'intermédiaire de Frontex, accroît ainsi le risque de blocages et de refoulements des personnes réfugiées et migrantes. L'agence précise par ailleurs,

⁶ Memorandum d'entente entre l'Espagne et le Sénégal sur les conditions de mise en œuvre des patrouilles conjointes dans le cadre de la lutte contre l'émigration clandestine par voie maritime à travers l'opération Frontex, 24 août 2006, article 2.

⁷ Entretien de Franziska Keller (eurodéputée), Sara Prestianni (Migreurop) et Sophie Chabridon (assistante Hélène Flautre, eurodéputée) avec l'Ambassadeur d'Espagne au Sénégal le 09/02/2011.

dans son rapport [AFIC 2013](#), qu'une des priorités dans sa coopération avec l'Afrique du Nord consiste à « combiner les renforcement en matière de sauvetage en mer avec des efforts pour prévenir les départs non autorisés (dans le respect du principe de non refoulement) en particulier depuis la Libye » (p.62) ce qui, en tant que tel, constitue **une violation du droit de toute personne à quitter tout pays y compris le sien**.

Des problèmes se posent également dans le cadre de l'opération HERA. Plusieurs migrants se sont plaints que leur nationalité d'origine n'a pas été reconnue et qu'ils ont été identifiés « sénégalais » par défaut. Cette pratique viserait à faciliter l'éloignement des migrants du territoire espagnol, en vertu de l'accord de réadmission conclu entre l'Espagne et le Sénégal. Un manque d'information des migrants quant à la possibilité de demander l'asile ainsi que l'impossibilité d'accès à des interprètes et des avocats spécialisés ont également été constatés⁸.

Enfin, l'agence européenne des droits fondamentaux a répertorié, [dans un rapport](#), 8 pays⁹ de la rive sud Méditerranée qui considèrent l'émigration non autorisée comme un délit, ce qui constitue une entrave au droit de quitter tout pays consacré dans la DUDH. **Tous ces pays sont des partenaires actuels ou futurs de Frontex.**

Risques de violation du droit à la protection des données personnelles

Frontex n'a pas le droit de transmettre de données personnelles aux États non membres de l'UE (article 11c6 de son mandat). Toutefois, rien n'interdit à ces derniers de transmettre des informations à caractère personnel à l'agence. Les dispositions relatives à l'échange d'information pourraient donc toucher directement les étrangers susceptibles d'être arrêtés aux frontières du pays signataire de l'accord « de travail » dans le cadre d'opérations conjointes de Frontex.

De plus, aucune précision n'est apportée sur la méthodologie de collecte des informations des États partenaires, alors que ces informations nourrissent les analyses de risque de l'agence. Si les données des analyses de risques sont censées être dépersonnalisées, elles identifient parfois des groupes particuliers, comme les [demandeurs d'asile issus de la minorité rom des Balkans](#), comme constituant « un risque migratoire » (migrants irréguliers). Il existe ainsi un **risque réel de contrôle discriminatoire voire de profilage ethnique** de ces personnes.

Il est important de rappeler que la coopération extérieure et son impact sur les droits fondamentaux **n'ont jamais fait l'objet d'aucun rapport ni d'aucune évaluation publique** ; malgré les doutes importants autour des risques pour le respect des droits fondamentaux des migrants et des demandeurs d'asile, ce volet était absent de [l'enquête du Médiateur européen](#) en 2012.

RECOMMANDATIONS

- **Le Parlement européen et les parlements nationaux des pays signataires doivent exiger un droit de regard et de contrôle démocratique sur les accords « de travail »,** compte-tenu de leur portée politique. Ils doivent les approuver en amont et contrôler leur mise en œuvre.
- **Le Parlement européen et les parlements nationaux doivent exiger plus de transparence sur les réseaux d'analyse de risques européens et extra-européens constitués par Frontex.** Il devrait y avoir un accès à l'information sur le fonctionnement de ces réseaux, sur la provenance des données et sur la façon dont elles sont échangées ainsi que sur la méthodologie utilisée pour procéder aux analyses de risques etc.
- **Le Parlement européen, via le comité LIBE, devrait réaliser une étude sur la coopération extérieure de Frontex sous ses différentes formes**

***Lancée en 2013, la campagne Frontexit vise à informer et dénoncer les violations des droits humains auxquelles donnent lieu les actions de Frontex.
Elle est composée de 19 associations de la société civile européenne et africaine.***

www.frontexit.org

⁸ Entretien avec le commandant de la Guardia Civil Eduardo Lobo le 19 octobre 2006 : Rapport de mission d'Hélène Flautre sur la situation des migrants aux îles Canaries, du 16 au 19 octobre 2006 sur les îles de Tenerife et de Gran Canaria, p. 15.

⁹ Sénégal, Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye, Égypte, Turquie.