



## FRONTEX ET LA COOPERATION AVEC LES ÉTATS NON MEMBRES DE L'UE

Accords de travail et autres formes de coopération

Janvier 2015

### INTRODUCTION

Frontex est une agence européenne créée en 2004 pour «promouvoir, coordonner et développer la gestion des frontières européennes, en ligne avec la charte des droits fondamentaux de l'UE, appliquée au concept de gestion intégrée des frontières ». Elle est devenue opérationnelle en 2005 et est basée à Varsovie, en Pologne. Depuis sa création, ses prérogatives n'ont cessé d'augmenter et son budget annuel a fortement évolué au cours des années. Ainsi, 19M€ lui ont été attribués par l'UE et les États participants en 2006, 118M€ en 2011, 89,5M€ en 2012, 93,9M€ en 2013, 97M€ en 2014. Le budget prévisionnel 2015 s'élève à plus de 115M€<sup>1</sup>.

L'agence Frontex possède la personnalité juridique. En tant que personne morale, elle peut donc **signer des accords de travail avec des pays non membres de l'Union européenne (États non UE) ou des organisations internationales** ou encore organiser des vols de retour conjoints<sup>2</sup>. Par ailleurs, en octobre 2011 son mandat a été modifié et a apporté des changements importants : Frontex peut désormais acheter ou louer son propre matériel, initier des opérations terrestres et maritimes de contrôle des frontières, déployer des officiers de liaison immigration<sup>3</sup> dans les pays non UE ou bien encore échanger des données personnelles avec l'agence européenne de coopération policière Europol.

Le nouveau règlement a également introduit une stratégie des droits fondamentaux : il a permis la mise en place d'un forum consultatif (organe de surveillance des droits humains composé de l'agence, d'associations de défense des droits humains, d'agences européennes etc.), et du poste « d'agent des droits fondamentaux » (*Fundamental Rights Officer – FRO*); il a ouvert la possibilité pour le directeur exécutif de Frontex d'interrompre ou de suspendre totalement ou en partie une opération Frontex en cas de violation grave ou persistante des droits fondamentaux.

---

<sup>1</sup> Documents relatifs au budget de Frontex disponibles sur le site de l'agence

<sup>2</sup> Mandat de Frontex révisé en 2011, version consolidée mise en ligne par Statewatch

<sup>3</sup> Les officiers de liaison (*liaison officers*) sont des agents des États membres qui peuvent être envoyés par Frontex dans les pays non UE afin « d'établir et maintenir les contacts avec les autorités compétentes des pays tiers où ils sont envoyés afin de contribuer à la prévention et à la lutte contre l'immigration illégale » (art.14.3 et 14.4 du règlement Frontex)

Ainsi, depuis 2006, Frontex signe des accords de travail avec les autorités chargées de la gestion des frontières des États non UE. En parallèle, l'agence tisse un réseau de partenariats avec des États non UE, s'appuyant parfois sur un cadre juridique formel mais aussi bien souvent sur les partenariats préétablis par les États membres voire sans cadre formel afin d'échanger et de collecter de l'information ainsi que d'organiser des opérations.

La présente analyse est le résultat de plusieurs mois de recherche par les associations membres de la campagne Frontexit ; elle compile les informations obtenues à travers des recherches documentées, des informations de terrain recueillies à certaines frontières extérieures de l'UE et dans certains pays non européens. Elle intègre également les éléments transmis par Frontex à la suite des nombreuses demandes d'informations envoyées dans le cadre de la campagne Frontexit.

Un certain nombre de questions restent en suspens même après un travail de recherche et de collecte d'information poussé de plusieurs mois. Ces questions sont nombreuses et mettent en exergue :

- l'importance des domaines concernés par l'action extérieure/la coopération extérieure de Frontex
- le manque cruel d'information au regard de la densité de cette coopération
- les différents niveaux d'activités de l'agence qui impliquent la mise en balance des droits fondamentaux au regard d'autres considérations (sécurité des frontières, analyse de risque, identification des passeurs, etc.)
- les différents degrés de contrôle politiques pouvant s'exercer pour permettre d'obtenir de l'information et garantir le respect des droits fondamentaux par le biais d'un contrôle démocratique accru des activités de l'agence et des États (membres et non membres de l'UE)

## 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** (accords de travail, réseaux d'analyse de risques, etc.)

## I. La coopération bilatérale de l'agence : les accords de travail

### 1. Que sont les accords de travail (*working arrangements*) ?

Les accords de travail sont conclus entre Frontex et les services en charge de la gestion des frontières des États non membres de l'UE (par exemple le ministère de l'Intérieur d'Albanie, le service des gardes-frontières en Ukraine ou encore la police nationale du Cap vert), sur la base de l'article 14 du règlement de Frontex, afin d'organiser une coopération opérationnelle en matière de contrôle des frontières et renforcer leur sécurité. Ces accords prévoient la formation des agents nationaux, un soutien financier et en équipements ou encore une coopération en matière de retours conjoints. Cela peut également consister en l'échange d'expériences et de bonnes pratiques, en l'échange d'informations stratégiques et d'analyses, une analyse conjointe des risques (en participant au Réseau d'Analyse de Risques –FRAN- coordonné par l'agence) etc.

Les accords de travail prévoient par ailleurs la participation d'observateurs des pays non UE dans les opérations conjointes de Frontex sans que ce déploiement n'ait eu une base légale explicite entre 2008 et 2011 dans le mandat de Frontex. En effet, c'est seulement avec la modification du mandat de Frontex que la participation d'observateurs non UE a été intégrée dans le cadre des attributions de l'agence (article 14(6)). À titre d'exemple, dans le cadre de l'opération Poséidon mer de 2012 à la frontière gréco-turque, trois agents observateurs ont été déployés par la Croatie, la Géorgie et l'Ukraine ; en 2013, un agent observateur a été déployé par l'Albanie<sup>4</sup>.

**Ces agents ne possèdent aucun pouvoir exécutif** selon une information fournie par Frontex en avril 2013 dans sa réponse au courrier adressé par la campagne Frontexit (la FIDH, le Progress Lawyers Network, le Grami AC et Migreurop) le 11 mars 2013.

**Au moment de la rédaction de ce document (novembre 2014), Frontex avait conclu des accords de travail avec 18 États non UE ainsi qu'avec 14 organisations tierces.** Du plus récent au plus ancien, ces pays sont l'Azerbaïdjan (avril 2013), la Turquie, l'Arménie, le Nigéria, le Cap-Vert, le Canada, la Biélorussie, le Monténégro, les États-Unis, la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie, la Serbie, la République de Macédoine, la Géorgie, la République de Moldavie, la Croatie, l'Ukraine et la Fédération de Russie (septembre 2006)<sup>5</sup>.

En avril 2013, des négociations étaient en cours avec sept autres pays : le Brésil, l'Égypte, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, le Sénégal et la Tunisie<sup>6</sup>.

Les accords de travail signés par Frontex et les États non UE ne vont pas sans soulever des critiques. En effet, les difficultés d'accès aux informations concernant ces accords, le risque de mise en danger des droits humains ainsi que l'absence de contrôle démocratique sur la signature des accords et leur mise en

---

<sup>4</sup> Rapport FIDH, Migreurop, REMDH : « Frontex entre Grèce et Turquie : la frontière du déni », mai 2014, Annexe 3 pp.94-96

<sup>5</sup> Liste complète et accords sur le site de Statewatch (voir les sources en fin de document)

<sup>6</sup> Réponse de Frontex à la lettre adressée par la campagne Frontexit (FIDH, Progress Lawyers Network, Grami AC et Migreurop) (du 11 mars 2013), p.1, 23 avril 2013. Cette information n'avait pas été modifiée sur le site de Frontex et semble donc toujours d'actualité en janvier 2015 au moment de la finalisation de cette analyse.

œuvre sont des problèmes majeurs qui nécessitent une prise de conscience et une réponse politique urgentes.

## 2. Ce que prévoient les accords de travail : une coopération à différents niveaux sans réelle garantie d'un respect effectif des droits fondamentaux

De nombreuses critiques ont été émises à propos des risques de violations des droits de l'Homme pendant les opérations conduites par l'agence<sup>7</sup>. Depuis la révision du mandat de Frontex en 2011, l'ajout d'une clause relative aux droits fondamentaux dans les accords de travail vise à répondre à ces préoccupations<sup>8</sup>, ainsi que prévu dans la « stratégie des droits fondamentaux » adoptée par l'agence en mars 2011. Les accords signés depuis 2012 (pour le moment Nigéria, Turquie, Arménie, Azerbaïdjan) comprennent donc une clause relative aux droits fondamentaux. Néanmoins, il ne s'agit pas d'une clause **contraignante** dans la mesure où les accords de travail ne sont pas considérés comme des traités soumis aux obligations internationales.

L'absence de toute garantie explicite contraignante en matière de protection des droits est surprenante. En effet, les accords de travail prévoient la mise en place d'une coopération opérationnelle, c'est-à-dire des actions concrètes de surveillance des frontières, durant lesquelles un risque de violation des droits ne peut être exclu. À cet égard, le manque chronique d'information, ainsi que plusieurs dispositions présentes dans les accords de travail signés soulèvent des interrogations :

### . *Le déploiement des agents européens aux frontières des Etats de coopération non membres de l'UE*

La majorité des accords de travail prévoient la coopération et la participation des autorités nationales compétentes des pays non UE aux opérations conjointes coordonnées par Frontex et aux projets pilotes<sup>9</sup>. Les opérations conjointes de surveillance et de contrôle aux frontières extérieures de l'UE poursuivent plusieurs objectifs : la surveillance des zones frontalières ; la récolte d'information sur les routes migratoires empruntées par les migrants ; la détection, l'interception, l'identification et le retour des personnes migrantes.

Dans le cadre de cette coopération, Frontex est autorisée à déployer **des agents observateurs de l'UE** aux frontières aériennes, terrestres et maritimes des pays tiers avec lesquels des accords ont été conclus. En réponse à la campagne Frontexit (avril 2013), Frontex a précisé que des observateurs de l'UE avaient été déployés aux "points de coordination" (*coordination points*) des frontières terrestres d'Ukraine et de Moldavie en 2011 et 2012.

L'agence mentionnait également le déploiement d'observateurs UE aux frontières aériennes de plusieurs pays d'Europe de l'Est dans le cadre de projets pilotes et des "centres de liaison" (voir clause spéciale plus bas).

---

<sup>7</sup> Rapport FIDH, Migreurop, REMDH : « Frontex entre Grèce et Turquie : la frontière du déni », mai 2014, p.44

<sup>8</sup> Point 15.2 du plan d'action de la stratégie des droits fondamentaux de Frontex, novembre 2011 : "Inclusion of a standard fundamental rights clause in the third country work agreement".

<sup>9</sup> Cette forme de coopération est généralement prévue au sein de deux clauses distinctes : l'une concernant les opérations conjointes, l'autre concernant les projets pilotes.

Aucune information n'existe sur le degré de formation des agents observateurs de l'UE et des pays non UE en matière de respect des droits fondamentaux (voir plus bas). Il n'existe aucune information permettant de savoir si les pratiques des agents UE et non-UE durant cette coopération en dehors du territoire européen et en particulier leur conformité aux droits fondamentaux sont contrôlées.

### . *Quel est le degré réel d'implication des autorités nationales compétentes des pays non EU aux opérations conjointes et aux projets pilotes coordonnés par Frontex ?*

Les accords de travail prévoient également, au sein d'une clause spécifique, la possibilité de déployer des agents « observateurs » des États non UE lors d'opérations conjointes de Frontex<sup>10</sup>. Ainsi, entre 2008 et 2012, 200 observateurs venus de 11 États non membres de l'UE ont été déployés sur 33 opérations conjointes (notamment des gardes-frontières russes et ukrainiens)<sup>11</sup>. En avril 2013 (cf. supra), Frontex mentionnait le déploiement d'agents observateurs de pays d'Europe de l'Est et de Turquie lors d'opérations conjointes et lors d'un projet pilote aux frontières aériennes.

Si leur rôle d'observateurs ne leur permet pas d'agir directement auprès des migrants interceptés, il est difficile de déterminer avec certitude quel est leur rôle durant une opération conjointe. Des informations sont-elles échangées avec eux par les agents de Frontex, et si oui de quelle nature? Quel est le degré de formation de ces agents en matière de respect des droits fondamentaux? D'après l'article 14.6 du règlement Frontex, ces agents doivent recevoir une formation appropriée par l'agence avant leur participation. Cependant, les accords ne mentionnent rien à ce sujet. De plus, si des règles existent bel et bien qui encadrent la participation des observateurs au sein des plans opérationnels des opérations, ces derniers ne sont pas rendus publics et ne sont pas soumis systématiquement à un contrôle extérieur. Ils sont éventuellement disponibles sur demande lorsqu'une opération conjointe est terminée, mais il n'est souvent pas possible d'avoir accès à l'intégralité de ces documents. Il est donc impossible de vérifier si l'article 14.6 est bien respecté.

### . *La création de centres de liaison ("focal points")*

Certains accords de travail (ex. Serbie ou Turquie) prévoient que les agents des pays partenaires puissent seconder les garde-frontières de l'État membre concerné dans les "centres de liaison" (*focal points*) situés aux frontières extérieures des États Membres de l'UE<sup>12</sup>. Selon Frontex, ces centres de liaison sont situés sur des points sensibles de la frontière extérieure (*hot spots*), zone de traversées des migrants<sup>13</sup>. Ils sont mis en place afin « d'établir des plateformes d'échange des bonnes pratiques », par exemple pour

---

<sup>10</sup> Par exemple, l'accord de travail entre Frontex et l'administration du service des gardes-frontières nationaux d'Ukraine stipule: « *coordination of joint operational measures and pilot projects for maintaining and improving border control between EU Member States and Ukraine, elaboration of ideas on technical improvement of these measures* » (article 3)

<sup>11</sup> Réponse de Frontex à la lettre adressée par la campagne Frontexit (FIDH, Progress Lawyers Network, Grami AC et Migreurop) (du 11 mars 2013), p.9, 23 avril 2013

10 opérations maritimes avec des observateurs d'Albanie, Croatie, Géorgie, Monténégro, Russie et Ukraine. 16 opérations conjointes aux frontières terrestres avec des observateurs venus d'Albanie, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Moldavie, Russie, Serbie, Turquie et Ukraine. 6 opérations conjointes et 1 projet pilote aux frontières aériennes avec la participation d'observateur d'Albanie, Biélorussie, Croatie, Macédoine, Monténégro, Russie, Serbie, Turquie et Ukraine.

<sup>12</sup> Voir par exemple [l'explication par Frontex](#) d'une opération de 2007

<sup>13</sup> Frontex (2013) [General report 2013](#)

« les opérations conjointes de Frontex et le partage d'informations qui aidera à contrer l'immigration irrégulière et le crime transfrontière »<sup>14</sup>.

Par exemple, l'accord de travail entre Frontex et le ministère de l'Intérieur serbe stipule : « La police aux frontières de Serbie pourra être amenée à seconder les officiers de police aux frontières du pays, dans les bureaux des « focal points » situés aux frontières extérieures des États Membres de l'UE, et ce sur la base d'une proposition de Frontex et de l'accord de l'État Membre hôte »<sup>15</sup>.

Rien n'est dit sur la répartition des responsabilités en cas de violations des droits par ces agents.

Si le code de conduite pour toutes les personnes participant aux activités de Frontex s'applique à tous les agents<sup>16</sup>, y compris les observateurs (article 1(2) du code de conduite), certaines questions se posent. Alors que l'article 20 sur l'usage des armes en situation exceptionnelle ne s'applique, explicitement, qu'aux « guest officers », l'article 19 dispose que chaque agent déployé sur l'activité Frontex peut faire usage de la force « en cas de légitime défense ou non » si les circonstances l'exigent. Concrètement, cela signifie-t-il qu'un agent serbe peut faire usage de la force durant une opération où il/elle sera simple observateur/observatrice ? Quelle responsabilité en cas d'usage disproportionné de la force pour Frontex ou les autorités serbes ? Quel recours pour les personnes concernées et devant quelle autorité ou juridiction ?

Les agents observateurs sont-ils formés par Frontex au respect des droits humains ? De plus, il n'est pas clair si les centres de liaison se situent à la frontière du côté des États Membres ou des pays non UE.

### *. Les personnes migrantes comme source d'information de la coopération transfrontalière: quelle protection des données personnelles ?*

Tous les accords de travail prévoient l'échange d'informations et d'analyses de risques entre les deux parties. Chaque année, Frontex procède à une analyse des risques migratoires à partir des informations transmises par les autorités de contrôle aux frontières des États Membres et non membres de l'UE, de la Commission Européenne, des agences européennes Eurostat et Europol, des organisations internationales et des données publiques (études de chercheurs, articles académiques, articles de presse etc.). Les inquiétudes soulevées par l'échange d'analyses de risques seront développées en détail dans une partie ci-après.

Cette disposition soulève des inquiétudes par rapport à la protection des données (notamment les données personnelles) collectées dans le cadre des activités de Frontex et des États Membres. En effet, bien que le règlement de Frontex interdise la transmission par l'agence de données personnelles aux pays non UE, rien n'interdit que les pays non UE transmettent de telles données à l'agence. Cette « brèche » porte en elle-même la possibilité de violations des droits des migrants. On peut imaginer par exemple qu'une liste de profils considérés comme constituant un "risque migratoire" soit transmise par certaines autorités, afin que ces personnes puissent être identifiées lors des opérations conjointes. De plus, si les données collectées

---

<sup>14</sup> Voir [la description de la mise en place de "focal points" en 2007](#)

<sup>15</sup> « *The Border Police of Serbia may second national Border Police Officers to Focal Point Offices located at the external borders of the EU Members States on the basis of a proposal by Frontex and upon agreement of the hosting Member State.* »

<sup>16</sup> Frontex (2011) [Code of conduct for all persons participating in Frontex activities](#)

lors d'une opération de retour conjointe sont censées être détruites 10 jours au plus tard après la fin de l'opération considérée (article 11b3), il est prévu que les données collectées lors des autres activités opérationnelles de l'agence puissent être conservées pendant trois mois (article 11c3) et transmises à d'autres agences de l'Union comme Europol (article 11c4).

Par ailleurs, il existe des incertitudes concernant les autorités chargées de contrôler l'usage qui pourrait être fait par Frontex des données à caractère personnel collectées dans le cadre des activités opérationnelles. En effet, le règlement 45/2001<sup>17</sup> prévoit des dispositions générales visant à assurer la protection des données à caractère personnel traitées par les institutions et les organes de l'Union européenne. Chaque institution et organe communautaire désigne au moins une personne **déléguée à la protection des données en chargée de coopérer avec le contrôleur européen de la protection des données**, et à veiller à ce que le traitement des données ne risque pas de porter atteinte aux droits et libertés des personnes concernées. L'article 11bis du règlement Frontex dispose que c'est au conseil d'administration de l'agence de fixer les modalités d'application dudit règlement, et notamment celles concernant l'officier de protection des données de l'agence. Cependant, aucun des documents fournis par l'agence, en réponse à l'enquête d'initiative lancée par le médiateur européen en 2012 et adressée à Frontex<sup>18</sup>, ne donne d'indication en la matière.

En parallèle de l'échange d'informations entre Frontex et les pays non UE prévu par les accords de travail, l'agence participe à la **coordination du mécanisme de contrôle (monitoring) de la libéralisation des visas** dans des pays non UE établi en 2010<sup>19</sup>, notamment dans les Balkans Occidentaux. Ce mécanisme est assorti d'un comité consultatif<sup>20</sup> qui réunit notamment des représentants de Frontex, qui a été désigné comme responsable de la coordination du contrôle de la libéralisation des visas par la Commission<sup>21</sup>. Frontex a ainsi développé une « analyse de risque sur mesure » (*tailored risk analysis* -TRA) de la situation dans les Balkans Occidentaux, mis en place une « task force » opérationnelle composée des représentants des pays de la région, des pays de transit et de destination ainsi qu'un système d'alerte pour identifier les potentielles situations de crises géré par le service d'analyse de risques. Les échanges d'informations prévus par les accords de travail s'inscrivent ainsi pleinement dans le mécanisme de contrôle (*monitoring*) de la libéralisation des visas mis en place ultérieurement.

A titre d'exemple, le réseau d'analyse de risque des Balkans Occidentaux (voir plus bas) a servi de base pour produire 34 rapports d'alerte jusqu'en 2013<sup>22</sup> et Frontex assiste les pays non UE via une coopération opérationnelle et de l'échange d'informations<sup>23</sup>. Cet échange d'informations est préoccupant pour les mêmes raisons évoquées plus haut au regard de la protection des données personnelles (transmission possible par les États des Balkans occidentaux à l'agence). On peut imaginer qu'une liste de profils considérés comme constituant un "risque migratoire" soit transmise par les autorités des pays de la région, afin que ces personnes puissent être identifiées lors des opérations conjointes de Frontex. Les

---

<sup>17</sup> Règlement (CE) No 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, 18 décembre 2000

<sup>18</sup> Enquête d'initiative ouverte par le Médiateur européen, 6 mars 2012

<sup>19</sup> Déclaration de la Commission européenne le 8 Novembre 2010

<sup>20</sup> Commission staff working paper on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries, 30 mai 2011

<sup>21</sup> Idem, p.2: «The Commission has requested Frontex to act as a lead service in coordinating the input from all stakeholders involved and to assist the Commission services through the alert system. »

<sup>22</sup> Quatrième rapport sur le contrôle de la libéralisation des visas dans les Balkans Occidentaux, 28 novembre 2013, p.3

<sup>23</sup> *Ibid.*

analyses de risque sur mesure et le système d'alerte peuvent également entraîner des contrôles ciblés discriminatoires lors des opérations de la « task force » composée des représentants des pays de la région.

### *. Les vols de retours conjoints : quelles conséquences pour les personnes expulsées ?*

Depuis la décision du Conseil européen de 2002, tous les accords de coopération, d'association ou accords équivalents<sup>24</sup> passés entre l'UE et quelque autre pays que ce soit doivent en cas d'immigration dite « illégale » contenir une clause de réadmission obligatoire, permettant notamment de faciliter l'expulsion des personnes en situation irrégulière sur le territoire. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces accords de réadmission, chaque État membre peut organiser des vols de retour vers les pays d'origine de ces personnes et faire appel, s'il le souhaite, à Frontex afin qu'il coordonne des vols de retour conjoints. En 2010 -première année où des vols de retours conjoints ont été coordonnés par Frontex- 39 vols transportant 2038 personnes ont été organisés. Un nombre similaire d'opérations ont été organisées en 2011, 2012 et 2013<sup>25</sup>.

La plupart du temps, les accords de travail prévoient la participation des États non UE dans les activités de retours conjoints de Frontex<sup>26</sup>. Cependant, rien n'est précisé dans les accords sur la nature de cette coopération : de quelle manière les autorités compétentes nationales des pays non UE interviennent-elles ? Comment Frontex analyse-t-elle la situation des droits humains dans les pays de retour avant d'y expulser les personnes, afin de s'assurer que ces personnes ne seront pas soumises des traitements inhumains et dégradants dans le pays de retour ? Le Code de conduite concernant les opérations de retour conjoints coordonnées par Frontex<sup>27</sup> stipule que ces opérations doivent respecter les droits humains des personnes expulsées. Ce même code autorise par ailleurs l'utilisation de mesures coercitives. Des agents des États membres sont présents depuis le transport jusqu'à l'aéroport jusqu'à l'arrivée dans le pays d'origine Il est très difficile d'accéder à des informations sur la mise en œuvre de ces opérations, hormis par le biais de témoignages<sup>28</sup> qui ont révélé des pratiques attentatoires aux droits humains des personnes expulsées.

Par ailleurs, certains accords de travail sont complétés par des accords additionnels en matière d'opérations de retour conjoints. Ainsi, en décembre 2013, soit un an après la conclusion de l'accord de travail avec le Nigéria, un document a été signé avec ce même pays qui porte spécifiquement sur les bonnes pratiques lors des opérations de retour conjoints vers le Nigéria<sup>29</sup>. Ce document n'a pas été rendu public. Nous ne savons pas pour quelles raisons Frontex et/ou les autorités nigérianes ont jugé nécessaire de conclure un accord additionnel, ce qu'il contient et si ce type d'accord a été signé avec d'autres pays.

### *. Les formations des agents des pays de coopération est-elle suffisante ?*

Les accords de travail prévoient souvent la formation des agents nationaux des pays de coopération. Frontex a établi des règles en matière de formation des gardes-frontières sur le respect des droits

---

<sup>24</sup> Par exemple, les partenariats de mobilité incluent l'engagement de négocier un accord de réadmission.

<sup>25</sup> Toutes ces données ainsi que les suivantes sont issues des rapports généraux de Frontex de 2010, 2011, 2012 et 2013 mais certains calculs ont été effectués par la campagne Frontexit

<sup>26</sup> Par exemple, dans le protocole d'entente entre Frontex et le ministère des Affaires Etrangères de Turquie : " Frontex and the competent Turkish authorities may explore possibilities to develop cooperation in the field of Frontex joint return activities in accordance with their respective legislation" (article 10)

<sup>27</sup> Code de conduite des opérations de retours conjoints coordonnées par Frontex, 20 novembre 2011

<sup>28</sup> Migreurop (2011) Paroles d'expulsé.e.s

<sup>29</sup> Frontex (2014) Rapport général 2013, p.13



fondamentaux<sup>30</sup> et précise qu'elle les intègre dans le cadre de sa coopération avec les Etats non UE. Néanmoins, **les accords de travail n'y font pas référence.**

**Les dispositions prévues dans les accords de travail signés par Frontex et les États non membres de l'UE, loin d'être de simples considérations techniques, ont un réel impact sur les migrants et leurs droits fondamentaux.**

Les organisations de défense des droits humains relèvent régulièrement des pratiques attentatoires aux droits fondamentaux des personnes présentes sur le territoire de certains États (membres ou non de l'UE). Ainsi en est-il notamment en Ukraine, pays avec lequel Frontex a conclu un accord de travail : pourtant, les formes de mauvais traitements y sont toujours une pratique courante, les réfugiés et demandeurs d'asile sont constamment menacés d'arrestation et de renvoi forcé<sup>31</sup> et la situation des migrants, notamment en matière de détention, est préoccupante<sup>32</sup>.

La situation au Nigéria, État avec lequel Frontex a signé un accord de travail en 2012, est également préoccupante au regard des droits humains<sup>33</sup>. En Libye, pays non signataire de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés avec lequel Frontex a mandat pour négocier un accord de travail, la situation des migrants est dramatique<sup>34</sup>.

Pour autant, Frontex ne semble pas tenir compte de ces informations dans les pays où elle intervient puisqu'il n'est jamais fait mention, dans ses rapports publics, d'analyses en la matière.

### **3. L'absence de tout contrôle démocratique des accords de travail et de leurs conséquences sur les droits fondamentaux**

#### *. Une information insuffisante pour une coopération foisonnante*

Les informations disponibles sur le site de Frontex et des autorités des États signataires restent insuffisantes. En 2013, les associations de la campagne Frontexit ont sollicité l'agence<sup>35</sup> ainsi que les autorités nationales compétentes de la Serbie<sup>36</sup> afin d'obtenir des réponses à leurs interrogations sur les accords de travail et leur mise en œuvre.

En avril 2013, l'agence a en partie répondu mais des incertitudes demeurent : ainsi en est-il des critères définis pour décider de conclure un accord de travail, de l'utilisation des données récoltées ou encore du respect des droits humains par les agents observateurs des pays non UE et les officiers de liaison. L'agence a refusé de nous communiquer certaines informations, notamment des données opérationnelles

---

<sup>30</sup> Frontex (2013) Fundamental rights training for border guards – Trainers' manual

<sup>31</sup> Amnesty International (2013) Rapport sur la situation des droits humains dans le monde, p.327-330

HCR (2014) Rapport sur l'Ukraine

<sup>32</sup> Bingham Centre for the Rule of Law (2013) Immigration Detention and the Rule of Law in Ukraine

Border Monitoring Project Ukraine (2014) report on Ukraine in 2013

<sup>33</sup> Rapport de l'OMCT sur le Nigéria (2010) ; note d'Amnesty International sur la torture au Nigéria (2014)

<sup>34</sup> Amnesty International (2013) Scapegoats of fear

Human Rights Watch, Libya: Whipped, Beaten, and Hung from Trees: Detained Migrants, Asylum Seekers Describe Torture, Other Abuse in Detention, 22 June 2014

<sup>35</sup> Lettre adressée à Frontex le 11 mars 2013 par la campagne Frontexit (FIDH, Progress Lawyers Network, Grami AC et Migreurop), 11 mars 2013

<sup>36</sup> Lettre adressée au ministère de l'Intérieur serbe par les membres de la campagne Frontexit sur l'accord de travail signé entre la Serbie et Frontex, septembre 2013

concernant les opérations conjointes qu'elle dit ne « *partager qu'avec les autorités en charge de l'ordre public à moins qu'il n'existe un intérêt public primordial à révéler ces données* ». Enfin, Frontex a renvoyé à plusieurs reprises la responsabilité de la mise en place des activités prévues par les accords de travail sur les États participants ». Cet exemple illustre la « zone grise » en matière de détermination des responsabilités<sup>37</sup>.

Le 17 février 2009, Frontex a signé un accord de travail avec le ministère de l'Intérieur serbe. Contacté par les associations de la campagne Frontexit, le ministère n'a pas souhaité communiquer certaines informations dans la mesure où la campagne « *a pour objectif de dénoncer les dérives auxquelles donnent lieu les opérations de Frontex en termes de droits humains* », et que les informations demandées n'avaient pas de lien direct avec cet objectif.

De plus, le ministère a affirmé que certaines données relevaient de documents internes à Frontex et n'étaient donc pas communicables, et que certaines relevaient de la compétence d'autres instances serbes. Ainsi, de nombreuses questions concernant l'échange d'informations (type d'information, utilisation, cadre légal établissant les droits des sujets dont les données ont été collectées), la participation de la police aux frontières de la Serbie dans les opérations conjointes en tant qu'observateurs ou encore la coopération en matière d'opérations de retour conjointes sont restées sans réponse.

#### . La « technicité » des accords : une rhétorique fortement contestable

A l'heure actuelle, la Commission européenne dispose d'un droit de regard sur les accords de travail et le Parlement est tenu informé seulement des accords de travail signés par Frontex avec des tiers (article 14.8 du mandat de l'agence). **Le Parlement ne dispose donc d'aucune prérogative de contrôle a priori et a posteriori de ces accords.**

Selon Frontex, cela n'est pas nécessaire puisque ces accords sont purement « techniques », c'est-à-dire sans portée politique significative qui ajoute aux cadres politiques de coopération existants.

Par ailleurs, tous les accords stipulent qu'ils ne constituent pas de traités internationaux et ne peuvent être soumis aux obligations du droit international.

L'accord entre Frontex et l'Azerbaïdjan stipule par exemple :

*« Le présent accord de travail ne saurait être considéré comme un traité international. La mise en œuvre pratique de son contenu ne saurait constituer une réalisation des obligations internationales de l'Union européenne et de ses institution ainsi que de l'Azerbaïdjan »* [traduction non officielle de l'anglais].

Tout accord international fait normalement intervenir le Parlement Européen et possiblement la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE)<sup>38</sup> ; ou encore le respect du droit de l'Union dans tous les actes que prend l'agence. **Cet évitement du contrôle démocratique pose problème.**

Frontex soulignait, dans une réponse du 23 avril 2013 à la campagne Frontexit<sup>39</sup>, que les accords de travail sont progressivement mis en œuvre en commençant par l'échange d'information et l'analyse de risque, puis en organisant des formations afin d'atteindre le niveau opérationnel souhaité.

---

<sup>37</sup> Frontexit (2014) Bilan de la campagne Frontexit – L'incompatibilité du mandat de Frontex avec le respect des droits fondamentaux

<sup>38</sup> Cette procédure est prévue par l'article 218 du TFUE.

L'agence précisait également que « dans la plupart des cas la coopération n'atteint pas l'opérationnel et que donc les activités effectuées n'ont pas d'impact direct sur les personnes »<sup>40</sup>. L'agence partait du postulat en avril 2013 qu'il n'y avait pas d'activités opérationnelles mises en œuvre dans le cadre des accords de travail. En ce sens, les institutions politiques de l'UE n'auraient pas à intervenir dans le processus d'adoption des accords de travail. **Est-il besoin d'attendre que de potentielles violations aient lieu pour conduire à l'intervention des institutions ?**

En effet, les accords de travail de Frontex établissent davantage un programme de coopération général à dimension politique plutôt que des dispositions techniques. Ce sont des accords politiques dont les dispositions, comme nous l'avons démontré, ont des conséquences directes sur les migrants. Ces accords prévoient des dispositions qui atteignent en réalité l'opérationnel, emportent l'exercice d'un pouvoir de coercition et induisent d'éventuelles atteintes aux droits fondamentaux des personnes.

Frontex le reconnaît elle-même pour une partie des dispositions prévues dans les accords, lorsqu'elle affirme dans sa réponse du 13 avril 2013 à la campagne Frontexit que :

*«[Dans] le cas d'activités opérationnelles qui peuvent avoir un impact direct sur les migrants, l'ensemble des règles sont prévues dans les plans opérationnels».*

**Les dispositions des accords prévoyant la coopération opérationnelle ont un effet direct sur les migrants.**

Frontex précise également dans ce courrier que « dans la plupart des cas, le niveau opérationnel n'est jamais atteint » et qu'ainsi les autres dispositions des accords n'ont en réalité aucun effet direct sur les personnes. Nous avons démontré plus haut que ce n'était pas le cas pour les dispositions relevant de l'échange d'information et de l'analyse de risque.

Ainsi, il n'en va pas uniquement de la forme des accords (leur intitulé ou l'insertion d'une clause stipulant leur caractère non contraignant) mais bien du fond, du contenu des dispositions de ces accords et de leurs conséquences directes sur les personnes en migration.

Au-delà des risques de violations évoqués au point précédent, on note une volonté claire, affichée dès la présentation des objectifs des accords, de renforcer la sécurité de la zone et de contrer la migration dite « irrégulière » via des moyens de contrôles aux frontières. Le premier objectif, le cœur de l'accord, va donc avoir un impact sur les personnes en migration aux frontières visées. Les moyens de réalisation de cet objectif sont de plusieurs ordres de l'échange d'information, en passant par l'analyse de risque ou bien encore la coopération opérationnelle (voir plus haut). Chacun de ces moyens peuvent affecter directement les migrants.

Dans une décision de 2012, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a prononcé l'annulation de la décision du Conseil 2010/252/UE du 26 avril 2010 visant à compléter le Code Frontières Schengen concernant la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Réponse de Frontex à la lettre adressée par la campagne Frontexit (FIDH, Progress Lawyers Network, Grami AC et Migreurop) (du 11 mars 2013), 23 avril 2013

<sup>40</sup> Réponse de Frontex à la lettre adressée par la campagne Frontexit (FIDH, Progress Lawyers Network, Grami AC et Migreurop) (du 11 mars 2013), 23 avril 2013

<sup>41</sup> Cour de Justice de l'Union Européenne, C-355/10, Parlement européen c/ Conseil de l'Union européenne, 5 septembre 2012

Dans cet arrêt, la CJUE a estimé que.

*« Des dispositions qui portent sur l'attribution de pouvoirs de puissance publique aux garde-frontières, tels que ceux attribués dans la décision attaquée, parmi lesquels figurent l'arrestation des personnes appréhendées, la saisie de navires et le renvoi des personnes appréhendées vers un endroit déterminé, permettent des ingérences dans des droits fondamentaux des personnes concernées d'une importance telle qu'est rendue nécessaire l'intervention du législateur de l'Union ».*

Dans la même logique, aux vu des risques qui peuvent découler de la mise en œuvre de certaines dispositions des accords de travail pour les migrants, **il paraît donc indispensable que le Parlement Européen et les parlements nationaux exercent un contrôle législatif sur le contenu et la conclusion des accords.**

De plus, il n'existe, aujourd'hui, aucun contrôle indépendant de la mise en œuvre des activités de Frontex dans le cadre des accords de travail avec les États non UE, notamment en ce qui concerne leur impact sur les droits humains. Or, cela serait nécessaire pour évaluer les conséquences des actions extérieures de Frontex, et pour dégager les responsabilités en cas de violations.

Par ailleurs, le Traité de l'UE (en particulier l'art.21) engage l'Union à respecter et promouvoir les droits de l'Homme dans ses relations extérieures, une position réitérée dans le cadre stratégique pour les Droits de l'Homme et la Démocratie.

**Le Parlement européen doit prendre acte que les accords de travail sont des accords internationaux et qu'il doit ainsi jouer son rôle de législateur.** Tout d'abord, le parlement devrait demander la réalisation d'une étude de ces accords. Ensuite, ces accords négociés entre Frontex et les pays non UE doivent être approuvés par le Parlement selon la procédure d'avis conforme et de demande d'approbation. Puis, le Parlement doit contrôler leur mise en œuvre.

Au-delà des accords de travail, l'agence tisse des réseaux de partenariats sans qu'un accord ne soit nécessairement établi directement entre Frontex et les partenaires concernés. Frontex semble en effet « tirer profit » d'accords bilatéraux signés entre certains États membres et d'autres États, ou bien agir en-dehors de tout cadre juridique formel connu. Cette façon de procéder rend ainsi les activités et l'implication de Frontex peu transparentes, alors que le risque de violations des droits demeure.

## II. Frontex et la coopération multilatérale en réseau

### 1. Les personnes migrantes comme une menace : les réseaux d'analyse de risque de Frontex

Chaque année, le service d'analyse de risques de Frontex (*Risk Analysis Unit*) produit des rapports d'analyse des risques migratoires à partir des informations transmises par les autorités de contrôle aux frontières des États Membres et non membres de l'UE, la Commission Européenne, les agences européennes Eurostat et Europol, des organisations internationales et des données publiques (études de chercheurs, articles académiques, articles de presse etc.)<sup>42</sup>. Ces analyses fournissent une base essentielle pour l'élaboration des activités opérationnelles de l'agence et participent à la définition des politiques migratoires de l'UE.

L'analyse de risque est régie par l'article 4 du règlement Frontex, selon la méthodologie prévue par le modèle d'analyse commune et intégrée des risques (*Common Integrated Risk Analysis Model – CIRAM*). Le CIRAM a été développé en 2002 afin d'analyser les données recueillies et produire des évaluations de risques de manière homogène. **Les analyses de risques de Frontex reflètent une approche quasi exclusivement sécuritaire des questions migratoires.** Elles s'appuient sur la définition suivante du « risque » migratoire, caractérisé par trois éléments :

- La « menace » que font peser les migrants (caractéristiques des migrants, tendances migratoires, facteurs d'attraction, routes empruntées etc.)
- La « vulnérabilité » de l'UE et des États Membres (la perméabilité des frontières, les activités opérationnelles, l'efficacité des mesures, les facteurs d'attraction)
- « L'impact » potentiel de la menace (sur la sécurité intérieure et aux frontières, les conséquences humanitaires, sur la capacité à contrôler les flux de migrants réguliers aux frontières).

C'est dans ce cadre que Frontex a mis en place en 2007 **un réseau d'analyse de risque** (*Frontex Risk Analysis Network – FRAN*) qui met en lien les réseaux d'information des pays membres de l'UE et des organismes européens telles que la Commission Européenne, Europol et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Les informations échangées portent sur les sept points suivants :

- les détections de franchissement irrégulier des frontières
- l'identification des passeurs
- la détection du séjour irrégulier
- le refus d'entrée, les demandes d'asile
- la détection des documents d'identité frauduleux
- les décisions de retour et les retours effectifs

Chaque année, le service d'analyse de risques produit ainsi des rapports trimestriels ("*FRAN Quarterly*") et un rapport annuel<sup>43</sup>. En parallèle, Frontex a mis en place trois réseaux d'analyse de risque extra-européens : l'African Frontex Intelligence Community (AFIC), l'Eastern Borders Risk Analysis Network (EB-RAN) et le Western Balkans Risk Analysis Network (WB-RAN).

---

<sup>42</sup> Site de Frontex sur l'analyse stratégique: <http://frontex.europa.eu/intelligence/strategic-analysis>

<sup>43</sup> Frontex (2014) *Annual Risk Analysis 2014*

La base juridique de ces réseaux réside dans l'article 4 du règlement Frontex relatif à l'analyse de risque. Cet article ne mentionne pas la coopération avec les États non UE (dont il est fait référence à l'article 14).

Frontex envisage par ailleurs l'extension du réseau à d'autres pays non UE, en priorité la Turquie (il semblerait qu'il existe déjà un Turkey Risk Analysis Network avec lequel Frontex communique<sup>44</sup>), le « Near East » et les autres régions d'Afrique<sup>45</sup> sans que l'on ait plus de précisions à ce sujet. Le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la communication sur le travail de la Task Force Méditerranée (mai 2014) rapporte que le TU-RAN est en cours d'établissement, comme cela était prévu par le protocole d'entente conclu par Frontex avec la Turquie (partie 2 p.15).

**Le réseau d'analyse de risque des Frontières de l'Est** (*Eastern Borders Risk Analysis Network - EB-RAN*) a été conçu en août 2008 et mis en place quelques années plus tard (aucune information plus précise ne se trouve dans les rapports du réseau ou sur le site de Frontex). Il se base sur les accords de coopération signés en 2009 ou avant cette date avec chacun des pays du réseau (il est fait mention de « *cooperation arrangements* ») complétés par des accords additionnels pour l'échange régulier d'informations et des activités d'analyse conjointes entre 2009 et 2010<sup>46</sup>. L'Ukraine, la Biélorussie et la Moldavie coopèrent avec l'Union Européenne et Frontex tandis que la Russie n'a pas souhaité participer au réseau. Cette coopération a donné lieu à trois rapports annuels d'analyse de risque depuis 2011, disponibles en ligne<sup>47</sup>.

**Le réseau d'analyse de risque des Balkans occidentaux** (*Western Balkans Risk Analysis Network - WB-RAN*) a été mis en place en 2009 et regroupe six pays : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Monténégro et la Serbie (pays avec lesquels des accords de travail ont été signés). Depuis 2010, quatre rapports ont été publiés<sup>48</sup>.

**L'Africa Frontex Intelligence Community** (AFIC) est le résultat d'une initiative lancée par Frontex en avril 2010, lors de la 1<sup>ère</sup> réunion Afrique-Frontex à Madrid<sup>49</sup>, pour élaborer un cadre d'échange d'informations et de connaissances entre Frontex et les autres organismes de contrôle aux frontières des États d'Afrique de l'ouest afin de pouvoir renforcer la connaissance des États membres concernant les flux migratoires en provenance d'Afrique<sup>50</sup>. Les participants à la réunion ont approuvé le document « Frontex proposal for a regional network » qui a donné naissance à l'AFIC.

La présentation de l'AFIC faite par Frontex en 2013 mentionnait qu'il était composé de 22 pays répartis entre les blocs AFIC Nord et AFIC Sud<sup>51</sup>. Après plusieurs demandes ignorées par l'agence, et deux demandes

---

<sup>44</sup> Commission Européenne (2014) Implementation of the Communication on the work of the Task Force Mediterranean, part 2, p.15

<sup>45</sup> Frontex (2014) Programme de Travail 2014

<sup>46</sup> « Cooperation plan » avec la Moldavie en mars 2009 ; « Mechanism on information exchange for risk analysis cooperation » avec l'Ukraine en novembre 2010 ; « Memorandum on regular exchange of information and joint analytical activities » avec la Biélorussie en novembre 2010.

<sup>47</sup> Pour les publications des rapports régionaux d'analyse de risque, consulter le site de Frontex sur la page correspondante. Dernier rapport sur l'Europe de l'Est disponible ici

<sup>48</sup> Dernier rapport sur les Balkans Occidentaux disponible ici

<sup>49</sup> Présentation powerpoint de l'AFIC lors d'une réunion à Madrid dans le cadre processus de Rabat, 5-6 novembre 2013 : « Africa-Frontex Intelligence Community – AFIC »

<sup>50</sup> Échange de mails entre Statewatch et Frontex, février-mars 2013

<sup>51</sup> Afrique du Nord : Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte (la Libye ne participe pas aux activités de l'AFIC, mais il est mentionné qu'il est très probable que cela change dans le futur) ; Afrique du Sud : Mauritanie, Sénégal, Gambie,

confirmatoires étayées de 3 pages, Frontex a finalement accepté de donner accès aux rapports de l'AFIC<sup>52</sup>. Ces rapports ne sont néanmoins toujours pas disponibles sur le site de l'agence et les versions transmises sont partiellement censurées.

La mise en place des réseaux d'analyse de risque de Frontex se fonde sur l'article 4 du règlement Frontex relatif à l'analyse de risque et à l'échange d'information entre Frontex et les Etats membres de l'UE. L'article 14, quant à lui, stipule que l'agence peut coopérer avec les autorités des Etats non UE compétentes dans les activités prévues par le règlement dans le cadre d'accords de travail conclus avec ces autorités. Tous les pays participants aux réseaux régionaux des Frontières de l'Est (EB-RAN) et des Balkans Occidentaux (WB-RAN) ont signé un accord de travail avec l'agence, parfois complété par un accord additionnel. Néanmoins, il est intéressant de noter que tel n'est pas le cas des pays membres de l'Africa Frontex Intelligence Community (AFIC), hormis pour le Nigéria et le Cap Vert. Pourquoi une telle distinction entre la coopération avec la plupart des pays africains et les autres pays ? L'article 4 ne semble pas apporter le même encadrement juridique que l'article 14, en particulier sur le plan du respect des droits fondamentaux.

La coopération au sein de l'AFIC est-elle le prélude, comme ce fut le cas concernant les autres réseaux régionaux d'analyse de risque, à une coopération accrue sous forme d'accords de travail entre Frontex et chaque pays, voire à la signature d'éventuels accords additionnels ?

#### **La constitution de ces réseaux soulève plusieurs questions.**

Premièrement, hormis les rapports publiés par l'EB-RAN et le WB-RAN, peu d'informations sont disponibles sur les réseaux constitués par Frontex. L'AFIC en particulier cristallise cette interrogation : les rapports réalisés ne sont pas consultables et la base légale de l'AFIC paraît insuffisante pour encadrer les activités de ce réseau. Qui sont les interlocuteurs dans les pays tiers et sur quelles bases méthodologiques collectent-ils les informations échangées avec l'agence ?

Deuxièmement, il existe une inquiétude quant à l'utilisation des données collectées par les États non Membres de l'UE (voir le paragraphe sur les atteintes aux droits humains concernant les accords de travail).

Les analyses de risques de l'agence se fondent aussi sur les informations récoltées par les institutions de contrôle aux frontières des pays non européens de coopération. Or, plusieurs d'entre elles identifient des groupes particuliers comme constituant une part importante des migrants irréguliers interceptés aux frontières extérieures de l'UE, ou séjournant sur le territoire sans autorisation.

Le rapport 2013 d'analyse de risque des Balkans Occidentaux affirme par exemple que les Roms constituent la majorité écrasante des demandeurs d'asile dans les Balkans occidentaux et que cela constitue « une stratégie de survie saisonnière pour se maintenir sur le territoire de l'UE »<sup>53</sup>. **La suspicion envers certaines minorités sur la base de telles affirmations est ainsi susceptible d'encourager le contrôle de certains individus pour la seule raison de leur appartenance présumée à certains groupes ethniques ou certaines nationalités.** Ceci pose de graves problèmes en termes de discrimination.

---

Guinée-Bissau, Guinée, Sierra Léone, Libéria, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin, Burkina Faso, Nigéria, Cameroun, RDC, Mali, Niger, Cap Vert.

<sup>52</sup> Frontex : AFIC 2014 Joint Report ; AFIC 2013 Joint Report ; AFIC 2012 Joint Report

<sup>53</sup> Frontex (2012) Western Balkan Risk Analysis, p.29

## 2. Frontex : un acteur pivot au sein des projets de l'UE et de ses Etats membres

En parallèle, Frontex prend part à plusieurs projets multilatéraux, mais son implication concrète reste souvent peu détaillée sur les sites respectifs de Frontex, des autorités et des organismes concernés. De plus, plusieurs projets initiés par l'UE semblent impliquer Frontex ou être liés aux activités de Frontex, sans que l'on ait davantage d'informations à ce sujet.

### Le projet Seahorse (frontières maritimes Atlantique)

La participation de Frontex au sein du **projet Seahorse (frontières maritimes Atlantique)** est difficile à évaluer, dans la mesure où peu de documents mentionnent son implication et cela sans plus de détails<sup>54</sup>. Frontex elle-même ne mentionne pas ce projet sur son site Internet.

Le projet a été lancé en 2006 et a pris fin en 2011 afin de contrôler aux frontières maritimes l'immigration irrégulière en provenance d'Afrique de l'Ouest en direction des îles Canaries et de l'UE. Le projet était coordonné par l'Espagne et a impliqué jusqu'à huit pays au plus fort de la coopération<sup>55</sup> : l'Espagne, le Portugal, la Mauritanie, le Sénégal et le Cap Vert dans un premier temps puis le Maroc, la Gambie et la Guinée-Bissau ont rejoint l'initiative dans un deuxième temps (sans que l'on sache à quelle période)<sup>56</sup>. Il a consisté en des opérations maritimes conjointes avec les pays participants (le Maroc, le Sénégal et la Mauritanie de 2006 à 2009 ; aucune information concernant les années 2010-11) en soutien aux opérations conjointes d'HERA coordonnées par Frontex ; des formations ; l'envoi d'officiers de liaison et l'organisation de conférences annuelles<sup>57</sup>.

À partir de 2007, **un réseau sécurisé, le réseau Seahorse dans la zone Atlantique** (*seahorse network*) a été mis en place pour échanger des informations via satellite afin de « lutter contre l'immigration irrégulière » aux frontières maritimes des pays impliqués (dont le nombre a augmenté au fil des années). L'échange d'informations s'opérait via des points de contacts locaux dans chacun des pays, transformés en **centres de coordination** à partir de 2009 (il en existe dix en Espagne et dans les pays africains participant).

Cette initiative a été financée par l'Espagne et la Commission européenne via le programme de financement de l'AENEAS (de 2006 à 2009) et le programme de coopération avec les États tiers en matière de migration et d'asile (ancien programme AENEAS - de 2009 à 2011). Chaque phase du projet (2006-2008, 2008-2009, 2009-2011) a été financée à hauteur de 2,5M€ : 2M€ par l'UE via le programme AENEAS puis son successeur et 500,000€ par l'Espagne<sup>58</sup>.

Aucune information supplémentaire sur l'implication de Frontex au sein de ce projet n'est disponible. Néanmoins, au vu de la zone géographique du projet Seahorse, il serait judicieux de se demander quelle articulation ce projet a eu avec les opérations conjointes de Frontex en Afrique du Nord (opération AENEAS-frontières maritimes de la Turquie, de l'Égypte et de l'Albanie selon les années) et en

---

<sup>54</sup> Le 1<sup>er</sup> rapport annuel de la Commission Européenne sur l'immigration et l'asile publié en mai 2010 mentionne le projet Seahorse, « entrepris avec Frontex » (p.32) sans aucun détail supplémentaire

<sup>55</sup> « *Seahorse Network Cooperation Centre Inaugurated* », The Point, 19 août 2011

<sup>56</sup> Annexe 2 du Plan d'action annuel 2012 (Annual Action Programme)- Part 3 of the Thematic Programme for Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum : Seahorse Mediterranean Network

<sup>57</sup> Présentation powerpoint du lieutenant Eduardo Leon, de la Guardia Civil espagnole "Seahorse project: present and future" (date inconnue)

<sup>58</sup> Commission Européenne (2010) Migration and Asylum overview, p.12

AENEAS Final report (2009) Annex 1, pp. 11-12



Afrique de l’Ouest (opération HERA-frontières maritimes du Sénégal, de la Mauritanie et du Cap Vert selon les années). De plus, il serait intéressant de savoir si des informations ont été échangées entre les États participants au projet Seahorse et Frontex et si oui, quel type d’informations.

### [Le réseau Seahorse Méditerranée \(frontières maritimes de Méditerranée\)](#)

**Le projet de réseau Seahorse Méditerranée** s’inscrit dans la continuité du projet Seahorse dans la région atlantique, qui a servi de modèle pour l’établissement du réseau en Méditerranée.

Dans une communication de décembre 2013<sup>59</sup>, la Commission mentionnait la mise en place en 2015 du **réseau Seahorse Méditerranée** entre les pays européens de la rive méditerranéenne et les pays d’Afrique du Nord sans réelle information supplémentaire. Sa mise en place a été progressive sur trois ans en collaboration avec l’Espagne, l’Italie, la France, Malte, le Portugal, Chypre, la Grèce et la Libye tandis que l’Algérie, la Tunisie et l’Égypte devaient rejoindre l’initiative en 2014<sup>60</sup>. Fin mai 2014<sup>61</sup>, un rapport de la Commission sur la mise en œuvre de sa communication indiquait que ce réseau était maintenant en place

Le réseau Seahorse Méditerranée est né d'une volonté « **d’améliorer les capacités des autorités des pays d’Afrique du Nord à lutter contre l’immigration irrégulière et le trafic illégal en renforçant leurs systèmes de surveillance des frontières** ». En raison de son expérience en la matière, l’Espagne (par l’intermédiaire de la Guardia Civil) est chargée de coordonner et de mobiliser les soutiens des différents pays ciblés pour établir ce réseau<sup>62</sup>.

Seahorse Méditerranée prévoit la constitution d’un réseau entre les pays participants, leur permettant d’échanger directement des informations sur les incidents et les patrouilles presque en temps réel par satellite. Ce réseau sera coordonné par un point central (*Mediterranean Border Cooperation Centre – MEBOCC*) situé en Italie et à Malte. Cette initiative s’inscrit dans le cadre d’EUROSUR (*European External Border Surveillance System*) en collaboration avec les pays non UE.

Lancé en octobre 2013, EUROSUR vise à établir un système intégré de gestion des frontières. Il vise à rassembler les données collectées par les systèmes de surveillance maritime déjà existant dans l’UE pour accroître la connaissance de la situation aux frontières maritimes de l’espace Schengen et à terme des frontières de l’UE. Pour cela, chaque État Membre doit mettre en place un centre de coordination national (*National Coordination Center – NCC*) afin de coordonner les activités nationales de contrôle aux frontières et centraliser les données collectées.

---

<sup>59</sup> Commission Européenne (2013) Communication on the work of the Task Force Mediterranean

<sup>60</sup> « *Seahorse Mediterraneo for border control* », ANSAMED, 19 septembre 2013

<sup>61</sup> Commission Européenne (2014) Implementation of the Communication on the work of the Task Force Mediterranean, part 1, p.3-4

<sup>62</sup>Annex 2 to the AAP (Annual Action Programme) 2012, p.9: “Spain’s Guardia Civil [...] is playing a proactive role in coordinating and mobilising support from other Mediterranean Member States and the North African countries to establish the Seahorse Mediterranean network.”

Selon le programme d'action 2012 de l'UE, **Frontex ne sera pas directement impliquée dans la mise en œuvre du projet Seahorse, mais sera toutefois régulièrement consultée et informée afin que le réseau puisse « profiter de son assistance et de son expertise ».**

Cet élément pose question: comment Frontex peut-elle rester en retrait alors que l'agence est chargée d'administrer le réseau EUROSUR dont Seahorse Méditerranée est une déclinaison régional? En quoi les deux projets sont-ils distincts? En quoi sont-ils corrélés? La communication autour de l'une et l'autre entreprise, loin de clarifier la compréhension de l'imbrication des divers projets, brouille au contraire les pistes. Ici encore, le rôle de Frontex et ses responsabilités, pour ne prendre que cet exemple, demeurent flous.

Le réseau Seahorse Méditerranée prévoit également la formation des agents impliqués (notamment les garde-côtes). Son budget prévisionnel est de 4,5M€ et est financé par le programme pour la coopération avec les pays non UE en matière de migration et d'asile de l'UE. Dans un rapport de mai 2014, cependant, la Commission annonçait un budget légèrement réévalué de 7,1M€<sup>63</sup>. Il est particulièrement inquiétant qu'un partenariat de ce type soit engagé avec la Libye, alors même que les droits fondamentaux des migrants y sont violés quotidiennement<sup>64</sup>.

### Projet West Sahel (frontières terrestres – Niger, Mali, Mauritanie et Sénégal)

Alors que le projet Seahorse Atlantique de contrôle des frontières maritimes se terminait en 2011 « avec un succès remarquable » selon les propos du chef de délégation de l'UE en Mauritanie<sup>65</sup>, **le projet West Sahel** a été lancé par l'UE en septembre de la même année et est toujours en cours.

Bien que Frontex ne fasse pas officiellement partie du projet West Sahel, l'agence est ou a été présente dans les eaux territoriales de Mauritanie et du Sénégal dans le cadre de l'opération HERA qui se poursuit depuis 2006. De plus, dans la mesure où le projet West Sahel est présenté comme une continuation directe du projet Seahorse<sup>66</sup> (frontière maritime atlantique), il serait intéressant de savoir si Frontex participe d'une manière ou d'une autre aux opérations prévues dans le cadre du projet West Sahel. Aucune information dans les documents mis à disposition par les Services Extérieurs de l'UE (European External Action Service de l'UE -EEAS) ou sur le site de Frontex n'est disponible à ce sujet.

Selon les informations toujours contenues dans le communiqué de presse de la délégation de l'UE en Mauritanie, West Sahel a pour mission d'améliorer les capacités des pays du Sahel ciblés (Niger, Mali, Mauritanie et Sénégal) à contrôler leurs frontières terrestres. Le projet vise également à renforcer la coopération régionale en favorisant les échanges au niveau de la sous-région. Il est mis en œuvre par la

---

<sup>63</sup> Commission Européenne (2014) Implementation of the Communication on the work of the Task Force Mediterranean, part 2, p.23

<sup>64</sup> REMDH (2013) The SEAHORSE MEDITERRANEO maritime surveillance programme: EU security dangerously off-beam?

<sup>65</sup> Discours de M. Hans-Georg Gerstenlauer, Ambassadeur et chef de délégation de l'UE en Mauritanie le 18 septembre 2011 pour le lancement du projet West Sahel

<sup>66</sup> Délégations l'Union Européenne en Mauritanie, [http://eeas.europa.eu/delegations/mauritania/documents/press\\_corner/communique\\_presse\\_west\\_sahel\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/mauritania/documents/press_corner/communique_presse_west_sahel_fr.pdf)  
Communiqué de Presse, 18 septembre 2011

Guardia Civil espagnole en partenariat avec l'Union Européenne qui le finance à hauteur de 1,95M€ (soit 80%). Concrètement, il consiste à équiper les pays en matériel pour faciliter la surveillance des frontières et à former les agents sur les contrôles aux frontières (détection de faux documents, utilisation des systèmes d'identification des migrants, formation sur le contrôle des frontières etc.). En janvier 2012, 2M€ ont été attribués (à 80% par l'UE) à la mission afin de participer à sécuriser les 5.000km des frontières terrestres mauritaniennes<sup>67</sup>. Un rapport de la Commission de mai 2014<sup>68</sup> mentionnait une opération West Sahel II en cours et financée à hauteur de 620.000€. Le projet West Sahel perturbe ainsi la libre circulation au sein des États africains membres de la CEDEAO, un fait particulièrement inquiétant.

Le 31 décembre 2013, Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (*European Asylum Support Office* - EASO), deux agences de l'Union Européenne, ont conclu un accord pour mener un projet conjoint intitulé « **Promouvoir la participation de la Jordanie dans le travail de l'EASO ainsi que la participation de la Tunisie et du Maroc au sein de l'EASO et de Frontex** »<sup>69</sup>. En parallèle, l'UE a conclu un partenariat de mobilité avec la Tunisie, le Maroc et la Jordanie.

Ce projet, aujourd'hui opérationnel<sup>70</sup>, est financé à hauteur de 1M€ pour 18 mois par « l'instrument européen de voisinage et de partenariat » (IEVP) dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV). Le projet devait initialement être inauguré les 13 et 14 mai 2014, à l'occasion de la réunion de lancement à Malte.

Frontex est notamment chargée de promouvoir la coopération entre les agences, selon le concept clé de « gestion intégrée des frontières » (*integrated border management* - IBM)<sup>71</sup>, d'améliorer la qualité du système de contrôle des frontières en Tunisie et au Maroc ainsi que de promouvoir des modèles de coopération régionale dans les domaines de la gestion des frontières et de l'asile tels que l'AFIC (qui inclut des pays partenaires de la PEV). Les activités prévues incluront des visites de terrain, de la formation, des visites de familiarisation, des ateliers, des réunions, des séminaires thématiques et la traduction de documents en arabe.

Frontex participe également au **projet CLOSEYE** en tant que partenaire externe. Ce projet est coordonné par l'Espagne et implique les organismes chargés de la surveillance des frontières maritimes en Espagne (la Guardia Civil), en Italie (la Marina Militare) et au Portugal (la Guardia Nacional Republicana), ainsi que divers organismes nationaux et européens (Ingenieria de Sistemas para la Defensa de España, Agencia Spaziale Italiana, European Union Satellite Centre) et le Centre italien de recherche aérospatiale comme parties tierces.

Il est co-financé par la Commission européenne (9,2 sur 12M€) et a été lancé pour la période 2013-2016. CLOSEYE s'inscrit dans la volonté de développer EUROSUR et l'utilisation commune des outils de surveillance entre les pays membres de l'UE. Il consiste en des essais de surveillance aérienne de la Méditerranée, notamment dans le Déroit de Gibraltar et en Méditerranée centrale.

---

<sup>67</sup> « *Le Projet West Sahel aide la Mauritanie à sécuriser ses frontières* », Magharebia, 27 janvier 2012

<sup>68</sup> Commission Européenne (2014) *Implementation of the Communication on the work of the Task Force Mediterranean*, part 2, p.20

<sup>69</sup> « *Promoting the participation of Jordan in the work of EASO as well as the participation of Tunisia and Morocco in the work of EASO and Frontex* », EASO, 14 mai 2014

<sup>70</sup> Commission Européenne (2014) *Implementation of the Communication on the work of the Task Force Mediterranean*, part 1, p.5

<sup>71</sup> L'IBM est un concept de l'UE désignant la coordination et la coopération des autorités chargées des contrôles aux frontières de l'UE afin d'établir un système efficace de contrôle des frontières.

D'après les informations disponibles sur le site du projet, durant la deuxième phase de CLOSEYE (2014-15), les essais de surveillance aérienne seront intégrés dans les opérations conjointes de Frontex afin de « *tester en situation la performance des équipements et des solutions proposées par le projet* ». La mise en œuvre de cet objectif et des activités reste cependant peu détaillée et la participation concrète de Frontex est peu claire.

### III. L'agence européenne outil de la coopération bilatérale des États membres

Frontex intervient dans des pays non membres de l'UE par le biais d'accords bilatéraux signés entre certains pays membres et non membres de l'UE. Cela est notamment le cas pour l'opération conjointe HERA coordonnée par Frontex aux îles Canaries et la mission EUBAM en Libye.

#### 1. La coopération au Sénégal et en Mauritanie via l'Espagne

Frontex intervient en Afrique de l'ouest, et 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 chacun des deux pays mentionnés<sup>72</sup>. Ainsi, ces accords bilatéraux permettent à Frontex d'intervenir dans le cadre de **l'opération conjointe HERA**<sup>73</sup>, lancée en juillet 2006 et toujours en cours au large des côtes sénégalaises, mauritaniennes, du Cap Vert et de la Gambie (selon les années)<sup>74</sup> afin de contrôler l'immigration irrégulière en partance d'Afrique de l'Ouest, notamment en direction des îles Canaries (territoire espagnol).

Le Sénégal, par exemple, a signé des accords bilatéraux le 8 septembre 2006 et c'est à partir de cette date qu'il a participé aux opérations d'interceptions maritimes. Concernant le Cap Vert, nous n'avons pas connaissance d'accords bilatéraux signés entre les deux parties de 2006 à juin 2008.

Il est important de souligner cependant que les protocoles d'entente ne comprennent pas de clause de réadmission, **ce qui pose la question de la légalité des renvois**.

Néanmoins, le Cap Vert et l'UE ont signé un partenariat de mobilité en juin 2008, cadre juridique sur lequel se sont basés des activités de renforcement des capacités en matière de lutte contre l'immigration illégale et la gestion des frontières (Portugal, France, Espagne, Commission européenne, Frontex)<sup>75</sup>. Nous n'avons pas connaissance de la signature de tels accords avec la Gambie.

---

<sup>72</sup> Dans le même cadre, des accords bilatéraux de réadmission sont également signés entre l'Espagne et les pays tiers, mais aucune clause de réadmission n'est incluse dans les protocoles d'entente.

<sup>73</sup> Voir le rapport de mission de la députée européenne Hélène Flautre aux îles Canaries, octobre 2006, p.12 : entretien avec le commandant de la Guardia Civil Eduardo Lobo.

<sup>74</sup> CEPS (2007) The EU Border Management Strategy - FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, p.24

<sup>75</sup> « Le partenariat pour la mobilité entre l'Union européenne et le Cap-Vert », Grand Duché du Luxembourg, 9 novembre 2010

Cette opération trouve son origine dans une demande d'aide de l'Espagne adressée à Frontex le 24 mai 2006 afin de faire face à l'arrivée de migrants d'Afrique de l'Ouest aux îles Canaries<sup>76</sup>. L'Espagne a ainsi fait pleinement usage du mécanisme prévu par l'article 8 du règlement Frontex : cet article précise que Frontex peut apporter un soutien aux États Membres qui font face à des circonstances requérant une assistance technique et opérationnelle à ses frontières extérieures. Depuis 2007, l'Espagne est ainsi le pays hôte de l'opération afin de coordonner la surveillance des eaux maritimes des pays d'Afrique de l'ouest (les 12 miles nautiques<sup>77</sup> d'eaux territoriales africaines et les 12 miles au-delà de cette frontière).

Cette opération a été reconduite plusieurs fois depuis 2006. Aujourd'hui, HERA III consiste en des opérations d'identification et des opérations conjointes aériennes et maritimes.

D'après des informations provenant du rapport de mission de la députée européenne Hélène Flautre aux îles Canaries en octobre 2006 (entretien avec le commandant de la Guardia Civil espagnole Eduardo Lobo, dans la phase HERA II réalisée du 11 août au 15 décembre 2006)<sup>78</sup>, des bateaux (financés par Frontex et/ou les États Membres selon le cas) étaient mis à disposition des autorités sénégalaises accompagnées par les autorités espagnoles au cours des opérations. Les officiers des bateaux du projet HERA s'occupaient d'escorter les migrants interceptés jusqu'aux côtes sénégalaises ou mauritaniennes.

Hélène Flautre a rendu compte des plaintes de plusieurs migrants dont la nationalité d'origine n'a pas été reconnue et qui 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. En outre, Hélène Flautre souligne également le **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**

En 2007, un rapport du Centre d'étude des politiques européennes (CEPS) précisait que l'opération HERA II consistait à dissuader les "cayucos" (petits bateaux en bois) transportant des migrants en situation irrégulière partant des côtes africaines. Cependant, si les bateaux étaient détectés en mer, le but était de les intercepter dans les eaux territoriales du pays non UE. Ensuite, les autorités du pays de départ étaient chargées de s'occuper des migrants et de leur retour sur le territoire<sup>79</sup>.

La Commission européenne déclarait en septembre 2006 dans un communiqué de presse :

*"Quand une cible est repérée, ils prennent contact avec les autres moyens de Frontex déployés et le centre de coordination de Frontex à Santa Cruz Tenerife, et préparent l'opération d'interception. Normalement les bateaux sénégalais escortent les migrants à terre, entament la procédure légale et tentent d'arrêter les personnes qui ont été payées pour organiser le voyage."* [Traduction non officielle]<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> CEPS (2007) The EU Border Management Strategy - FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands, p.20

<sup>77</sup> Un mile nautique (mn) équivaut à 1,8km

<sup>78</sup> 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. 12

<sup>79</sup> Rapport du CEPS, « The EU Border Management Strategy - FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands », mars 2007, p.21

<sup>80</sup> European Commission, DG Communication, News, *EU Immigration: Frontex Operation*, 12/09/2006

Par ailleurs :

*« Les patrouilles conjointes contrôlent les 12 miles d'eaux territoriales africaines ainsi que les 12 miles au-delà de cette frontière, en vertu d'accords de lutte contre le crime organisé. Si des bateaux sont interceptés dans ce périmètre, ils sont ramenés au Sénégal. Les migrants tentent donc de plus en plus, malgré le danger, de contourner cette zone des 24 miles en faisant un détour plus long. Dans les eaux africaines, l'autorité est africaine. Au-delà de ces 24 miles, la mer est ouverte. L'Espagne peut contrôler jusqu'à 120 miles (notamment grâce à la surveillance aérienne). Ainsi, les autorités espagnoles vont récupérer des cayucos qui se trouvent jusqu'à 120 miles de distances des îles Canaries. Mais entre les 24 miles de la partie africaine et les 120 miles de la partie espagnole, il y a un « no man's land » qui ne fait l'objet d'aucun contrôle ».*<sup>81</sup>

C'est donc seulement si les bateaux étaient interceptés au-delà de la zone des 24 miles nautiques, et qu'ils étaient donc escortés jusqu'aux îles Canaries, qu'ils pouvaient déposer une demande d'asile.

Selon des informations recueillies ensuite en 2011 par le réseau Migreurop en partenariat avec une eurodéputée<sup>82</sup> dans le cadre d'une rencontre avec l'Ambassadeur d'Espagne au Sénégal, il fût souligné que la responsabilité en cas de violation de droits humains et de violences incombait au Sénégal ou la Mauritanie. Toujours selon l'Ambassadeur, alors qu'en 2006 les autorités espagnoles comptaient le départ de 35 000 migrants, pratiquement plus aucun départ des côtes sénégalaises n'avait lieu en 2011<sup>83</sup> corroborant ainsi les analyses de Frontex qui parlait à l'époque d'une baisse drastique des départs<sup>84</sup>.

Ainsi que rapporté par l'Ambassadeur d'Espagne, l'opération HERA a surtout un rôle dissuasif. Elle est jugée indispensable par les autorités espagnoles afin d'éviter de potentiels départs. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ce dispositif contrevient au droit de quitter tout pays y compris le sien (DUDH et PIDCP). Le directeur exécutif de Frontex, M. Laitinen, déclarait au moment du lancement de la phase HERA III (réalisée du 12 février au 12 avril 2007):

*«Comme nos analyses de risque le montrent, les flux migratoires en direction des îles Canaries restera l'une des principales routes d'immigration irrégulière empruntée pour aller vers l'Union Européenne. Ainsi, cette route migratoire restera l'objet de notre attention»*<sup>85</sup>.

Néanmoins, les informations recueillies sur la coopération de Frontex via l'Espagne au Sénégal et en Mauritanie sont datées (2006 et 2011) et incomplètes. Peu d'informations sont actuellement disponibles pour les actualiser.

---

<sup>81</sup> 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. 13

<sup>82</sup> Entretien de Franziska Keller (eurodéputée), Sara Prestianni (Migreurop) et Sophie Chabridon (assistante d'Hélène Flautre, eurodéputée) avec l'Ambassadeur d'Espagne au Sénégal le 09/02/2011.

<sup>83</sup> Entretien de Franziska Keller (eurodéputée), Sara Prestianni (Migreurop) et Sophie Chabridon (assistante d'Hélène Flautre, eurodéputée) avec l'Ambassadeur d'Espagne au Sénégal le 09/02/2011.

<sup>84</sup> « *Longest Frontex Coordinated Operation : HERA, The Canary Island* », Frontex (articles non datés par Frontex sur son site)

<sup>85</sup> « *HERA III Operation* », Frontex (idem)

## 2. La coopération de l'agence avec la Libye via l'Italie

Dans une communication de décembre 2013<sup>86</sup>, la Commission Européenne appelle les États membres et Frontex à réfléchir à la manière dont ils pourraient apporter leur soutien à la mission **EUBAM en Libye** et au **projet Sahara-Méditerranée** (ou Sahara-Med) afin de développer un système intégré de gestion des frontières.

Peu d'informations sont disponibles sur **l'opération Sahara-Med**, hormis le fait qu'il s'agit d'un projet financé par l'UE à hauteur de 11M€ pour une période de quatre ans, et mené conjointement par le ministère de l'Intérieur Italien, les autorités grecques en charge de l'immigration et l'OIM<sup>87</sup>. L'objectif est de renforcer les capacités des autorités libyennes pour prévenir, détecter et gérer les flux des migrants irréguliers entrant ou transitant par la Libye (du Sahara à la mer Méditerranée). Le projet a été suspendu lors des révolutions arabes en 2011<sup>88</sup> et a récemment repris ses activités (notamment en matière de retours volontaires et de réhabilitation des « centres de retour »)<sup>89</sup>. De même, aucune information sur la nature de la participation de Frontex n'est disponible sur le site internet de l'agence ou de la Commission européenne.

L'agence intervient en Libye dans le cadre de la mission **EUBAM (EU Border Assistance Mission)** par le biais d'accords bilatéraux signés entre l'Italie et la Libye et notamment le protocole d'entente signé le 3 avril 2012. Le site de la Commission concernant EUBAM ne donne que des informations très éparpillées sur la nature de l'action de Frontex dans ce cadre.

Le Conseil de l'UE a donné son accord en mai 2013 pour le lancement de la mission **EUBAM en Libye**<sup>90</sup>, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC) « en vue d'aider les autorités libyennes à améliorer et développer la sécurité de leurs frontières » et afin de renforcer les capacités de la Libye dans la mise en œuvre de la stratégie intégrée de contrôle aux frontières initiée par l'UE selon les déclarations officielles. Suite à la demande de la Libye, cette mission a été lancée en 2013<sup>91</sup> pour deux ans divisée en deux phases (la 1<sup>ère</sup> en mai 2013 et la 2<sup>ème</sup> en janvier 2014). Le budget annuel est de 30,3M€ pour les 12 premiers mois.

Selon l'UE, cette mission prévoit un *transfert de compétences* et prendra essentiellement la forme de sessions de formation (contrôle des documents d'identité, opérations de sauvetage en mer, méthodologies d'analyses de risques, contrôles douaniers) et de prises de contact avec l'agence Frontex ("study visits"). Frontex a été fortement associée dans la phase de planification de la mission et participera aux activités sur place. Des gardes-frontières, garde-côtes et des membres de la police aux frontières ont notamment été formés au siège de Frontex à Varsovie.

---

<sup>86</sup> Commission Européenne (2013) Communication on the work of the Task Force Mediterranean

<sup>87</sup> Commission européenne – EUROPAID (2010) Action Fiche on Libya

<sup>88</sup> Voir site de l'OIM : <https://www.iom.int/cms/libya>

<sup>89</sup> Commission Européenne (2014) Implementation of the Communication on the work of the Task Force Mediterranean, part 1, p.3

<sup>90</sup> Décision du Conseil relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye

<sup>91</sup> « EUBAM Libya sur les rails », Bruxelles 2, 17 mai 2013

L'UE prévoit à terme le déploiement moyen de 110 experts des douanes, de la police et de l'armée (165 au maximum des capacités opérationnelles): dont un chef de mission, 83 employés détachés, 27 employés internationaux et 54 employés recrutés localement<sup>92</sup>. Frontex a également contribué à la mission en utilisant ses capacités d'analyse de risque, en participant aux réunions de l'AFIC en 2013 et 2014 et à la réunion du réseau européen des patrouilles (EPN - *European Patrols Network*, mis en place par Frontex)<sup>93</sup>.

Selon les informations du PCF du Cap Corse recueillies sur son site web, la mission de l'UE est chargée de former les 16.000 « gardes-frontières » libyens afin de sécuriser les infrastructures pétrolières et les frontières. Selon leur analyse, les gardes-frontières seraient « *des forces para-militaires officiellement sous la direction du ministère de la Défense, en réalité soumis aux influences les plus diverses, mafieuses et politiques* ».

Le site e-international relations révèle quant à lui que le projet prévoit la formation de 500 militaires libyens : des centaines d'officiers libyens venus de la région de Tripoli et d'autres zones (notamment de Tobruk en avril 2014<sup>94</sup>) ont déjà été formés sur place, puis en Italie lors de la deuxième étape de la mission. Il n'est pas anodin qu'une partie de la formation ait lieu en Italie : en effet, la mission EUBAM (et donc les activités de Frontex) s'effectue grâce à la coopération bilatérale entre l'Italie et la Libye à l'appui notamment d'un protocole d'entente signé le 3 avril 2012<sup>95</sup>.

Bien que la mission soit temporairement suspendue<sup>96</sup> 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 puisse savoir le degré de formation de ces agents en matière de respect des droits fondamentaux.

L'agence précise par ailleurs, dans son rapport AFIC 2013<sup>97</sup>, qu'une de ses 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**.

Enfin, Frontex participe à une initiative lancée par l'UE et menée par l'Italie, en collaboration avec Europol et des États membres de l'UE, intitulée « Développer un réseau d'officiers de liaison des États Membres en Libye en charge de collecter des informations afin d'empêcher les organisations criminelles impliquées dans le trafic de migrants et d'êtres humains ». Ainsi, l'agence a organisé la 1<sup>ère</sup> réunion relative aux renseignements d'officiers de liaison immigration (ILOs – *Immigration Liaison Officers*, agents des États

---

<sup>92</sup> Online paper for the EU : " EU Border Assistance Mission (EUBAM) Libya: Testing EU Actorness", Mars 2013

<sup>93</sup> Rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la communication sur le travail de la Task Force Méditerranée, 22 mai 2014, partie 2 p.14

<sup>94</sup> « EU Border Assistance Mission in Libya concludes latest training for naval coast guards », EEAS, Communiqué de presse, 14 avril 2014

<sup>95</sup> Fulvio Vassallo Paleologo (2014) The Eclipse of Europe: Italy, Libya and the Surveillance of Borders

<sup>96</sup> Conseil de l'UE (2014) Libya, a political framework for a crisis approach (1 octobre 2014)

<sup>97</sup> Frontex (2014) AFIC report 2013



Membres de l'UE) d'Afrique en juin 2014 dans le cadre de l'AFIC, avec le but de bénéficier des officiers déployés<sup>98</sup>.

Il faut souligner que **la Libye a donné son accord en mai 2012 pour le déploiement d'EUROSUR à sa frontière maritime**. Selon Amnesty International<sup>99</sup>, de nombreuses personnes entrées irrégulièrement en Libye ont été expulsées (25.000 personnes entre mai 2012 et mai 2013). La coopération avec la Libye accroît ainsi le risque de blocages et de refoulements des personnes réfugiées et migrantes.

### 3. Le contrôle hors des frontières européennes : le déploiement des officiers de liaison

Par ailleurs, l'article 14.3 du règlement Frontex prévoit la possibilité de déployer **des officiers de liaison dans les pays non membres de l'UE** pour intervenir dans le contrôle aux frontières ou dans leur domaine de compétence. Les officiers de liaison (*liaison officers*) sont des agents des États membres qui peuvent être envoyés par Frontex dans les pays non UE afin « *d'établir et maintenir les contacts avec les autorités compétentes des pays tiers où ils sont envoyés afin de contribuer à la prévention et à la lutte contre l'immigration illégale* » (art.14.3 et 14.4 du règlement Frontex). D'après le règlement, les officiers « *devront seulement être déployés dans les États non UE où la gestion des frontières respecte un minimum les droits de l'Homme* ». Bien que Frontex a informé la campagne Frontexit<sup>100</sup> qu'aucun officier de liaison n'avait encore été déployé dans un pays non UE, l'agence n'a pour l'instant donné aucun détail sur la façon dont ce respect minimum sera évalué et ne semble pas prendre en compte la situation générale des droits humains dans les pays non UE.

Le Parlement européen doit s'engager dans la rédaction d'une évaluation détaillée et indépendante :

. Sur le fonctionnement des réseaux d'analyse de risque de Frontex impliquant des États non UE (le réseau d'analyse de risque des Frontières de l'Est, le réseau d'analyse de risque des Balkans Occidentaux, l'Africa Frontex Intelligence Community) ;

. Sur l'implication de Frontex dans des projets de l'UE et/ou de ses États Membres impliquant des États non UE.

<sup>98</sup> Commission Européenne (2014) Implementation of the Communication on the work of the Task Force Mediterranean, part 2, pp.14-15

<sup>99</sup> Voir la note d'Amnesty envoyée au Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe, 11 février 2014

<sup>100</sup> Réponse de Frontex à la lettre adressée par la FIDH, Progress Lawyers Network, Grami AC et Migreurop (du 11 mars 2013), 23 avril 2013. Cette information a été confirmée en juillet 2014 par Frontex dans le cadre d'une demande d'information par email envoyée par un membre de la campagne Frontexit.